



El futuro
es de todos

Unidad para la atención
y reparación integral
a las víctimas

LEY 1448 DE 2011:

MIRADAS SOBRE LA
SATISFACCIÓN DE LOS
DERECHOS DE LAS
VÍCTIMAS EN
EL EXTERIOR



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS



LEY 1448 DE 2011: MIRADAS SOBRE LA

SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

Unidad para las Víctimas, Gobierno de Colombia
Consejo Noruego para Refugiados, Colombia

Septiembre de 2020

Agradecimientos:

A las personas que al compartir sus conocimientos y sus experiencias ilustraron este balance - y a quienes trabajan por visibilizar y garantizar los derechos de las víctimas que emigraron de Colombia por razones asociadas al conflicto armado interno - manifestamos toda nuestra gratitud y nuestro reconocimiento.

A través de las perspectivas aquí presentadas **buscamos encontrar caminos** y tender puentes para fortalecer la política pública **DE VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR.**



**LEY 1448 DE 2011: MIRADAS SOBRE LA SATISFACCIÓN
DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR**

**Unidad para la Atención y Reparación
Integral a las Víctimas**

Colombia
www.unidadvictimas.gov.co

Ramón Alberto Rodríguez Andrade
Director General

Katherin Lorena Mesa Mayorga
Subdirectora General

Oscar Iván Rico Valencia
**Coordinador Grupo de Atención
a Víctimas en el Exterior**

Consejo Noruego para Refugiados (NRC)

Colombia
www.nrc.org.co

Dominika Arseniuk
Directora de País

Efraín Cruz Gutiérrez
Marcela Olarte Acosta
Diana Carolina Rodríguez Ardila
Equipo Técnico de NRC

**Ley 1448 de 2011: miradas sobre la
satisfacción de los derechos de las
víctimas en el exterior**

Oscar Iván Rico Valencia
Editor

Laura Arenas Peralta
Asistente de investigación

Alejandra Rivera García
Consultora cuantitativa

María Camila Castellanos Montoya
Investigación y textos

Equipo técnico
**Grupo de Atención a Víctimas en el
Exterior y Red Nacional de Información
Unidad para las Víctimas**

Estratégica comunicaciones
**Diseño, diagramación y corrección
de estilo**

© 2020, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

© 2020, Consejo Noruego para Refugiados

Fotografías de la Unidad para las Víctimas

Reservados todos los derechos. Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright.

ISBN: 978-958-5409-34-7

CONTENIDO

Índice de gráficas

Figura 1. Número de declaraciones en el exterior, por año	36
Figura 2. Países de mayor procedencia de declaraciones	37
Figura 3. Declaraciones desde el exterior por hecho victimizante	38
Figura 4. Ciclo vital (edad actual) de las víctimas en el exterior incluidas en el Registro Único de Víctimas	40
Figura 5. Identificación por grupo étnico	41
Figura 6. Ocurrencia de los hechos victimizantes	42
Figura 7. Años de ocurrencia de los hechos victimizantes	44
Figura 8. Relación entre desplazamiento forzado y amenaza con base en la información de las víctimas en el exterior incluidas en el Registro Único de Víctimas	45

Introducción	08
---------------------------	----

Capítulo I – Contexto nacional e internacional

1. Fundamentos de la política sobre víctimas en el exterior	16
2. Aplicación del modelo de atención, asistencia y reparación integral en el exterior	20
3. Migración, refugio y víctimas	24

Capítulo II – Registro Único de Víctimas (RUV)

1. Tendencias en las declaraciones recibidas desde el exterior	34
2. Víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas	39

Capítulo III – Alcances, desafíos y oportunidades de fortalecimiento de la política de víctimas en el exterior

1. Ponderaciones sobre el registro de víctimas en el exterior	50
2. El Estado colombiano en el exterior y el diálogo con los ciudadanos	58
3. Calidad de vida: derechos económicos, sociales y culturales más allá de las fronteras	61
4. Salud pública: la importancia de una sensibilidad psicosocial	69
5. La indemnización: un desafío continuo	76
6. Memoria, verdad y reconciliación	81
7. Las voces de las víctimas en el exterior	86
8. Prospectivas de retorno: imaginarios, posibilidades y materialización	91

Conclusiones	100
---------------------------	-----

Bibliografía	110
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN



La Ley 1448 de 2011 está concebida como un instrumento encaminado, por un lado, a reconocer la existencia de las víctimas que ha dejado el conflicto armado interno en Colombia; por otro, a establecer un conjunto de medidas que les permita a estas el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición.

Dicha población, como lo reconoce la ley y como ha sido analizado desde diversos sectores de la sociedad, incluye a ciudadanos colombianos que se encuentran dentro y fuera de las fronteras territoriales del país. En aras de proveer elementos para un diagnóstico objetivo sobre los efectos y los retos identificados tras nueve años de implementación de la política pública en cuestión, el presente documento hace un balance enfocado en la población de víctimas en el exterior.

El objetivo de este análisis es aportar, desde diferentes perspectivas, elementos técnicos, cuantitativos y cualitativos, para el desarrollo de mecanismos que fortalezcan la capacidad del Estado de cumplir con su deber de reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno. Lo anterior parte de la postura de que alcanzar dicho objetivo, en el marco de un contexto transicional social y político, requiere una reflexión puntual sobre la situación individual y colectiva de quienes han emigrado del país como víctimas del conflicto armado o directamente a causa de este.

Una reflexión que, para efectos prácticos, se desarrollará en torno a los alcances y las limitaciones que ha tenido esta población en cuanto a su acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral que estipula la ley.

Todas las ramas del Estado y la sociedad civil, empezando por los representantes y las organizaciones de víctimas, debaten ahora sobre los términos de la prórroga de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Hacer este balance en este momento representa entonces una oportunidad para incorporar a la discusión un cuerpo de elementos que ayuden a vislumbrar de qué manera las medidas y los mecanismos que contempla la ley deben y pueden ser fortale-

cidos con el fin de conducir a un goce efectivo de los derechos de las víctimas, incluyendo los derechos de quienes, además de su condición de víctima, enfrentan los desafíos de la emigración.

Trabajar en favor de esta meta, además de ser un deber del Estado en el marco tanto de la Constitución Política colombiana como del derecho internacional, es un asunto de interés público, puesto que se trata de un paso fundamental ante toda prospectiva de construcción de paz, a la luz, asimismo, del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.



El presente documento se desarrollará en cuatro partes: el primer capítulo ofrece un análisis de contexto sobre algunos de los aspectos principales del marco jurídico e institucional que fundamentan la respuesta del Estado colombiano hacia las víctimas en el exterior; asimismo, introduce el actual modelo de atención, asistencia y reparación integral a víctimas en el exterior y, finalmente, aborda conceptos sobre el derecho internacional al refugio y sus significados, a la luz de la política pública de víctimas.

El segundo capítulo se enfoca en presentar información que se encuentra en el Registro Único de Víctimas (RUV), basada en las declaraciones de las víctimas recibidas desde el exterior por los distintos consulados del mundo. Esta información incluye tendencias en las declaraciones, la composición sociodemográfica de las víctimas y los hechos victimizantes que estas han sufrido.

El tercer capítulo se desarrolla en torno a una visión principalmente cualitativa alrededor de los alcances, los límites y las oportunidades de fortalecimiento de la política en torno a las medidas de atención, asistencia y reparación integral. Su objetivo es presentar diversos puntos de vista que aporten a una reflexión crítica sobre las oportunidades de mejora en la acción conjunta entre el Estado y la ciudadanía para lograr una mayor satisfacción de los derechos de las víctimas en el exterior.

Finalmente, se brindarán unas conclusiones que, orientadas a la reflexión para la toma de decisiones de política pública, conduzcan a mejorar los mecanismos existentes para atender, asistir y reparar a las víctimas en el exterior.



La elaboración del balance presupone que su validez y su capacidad de impacto dependen de la incorporación de múltiples fuentes y voces que permitan una reflexión más completa y equilibrada sobre la actual política pública de atención, asistencia y reparación integral de víctimas. Por esto, el documento se basa en información oficial, así como en análisis de organismos veedores, fuentes académicas y organizaciones internacionales, no gubernamentales y de la sociedad civil. Incluye también entrevistas realizadas a víctimas, líderes de organizaciones de víctimas en el exterior y funcionarios¹.

En busca de ese equilibrio, el documento se ha desarrollado entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para la Víctimas) y el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), de manera que, si bien contiene una voz pública institucional, también se presenta en colaboración con uno de los principales aliados no gubernamentales en el exterior.

Este análisis está dirigido a la sociedad en general con la meta de aportar a la visibilidad y al reconocimiento de una población que se ha visto históricamente afectada por el conflicto armado interno, a través del abordaje de algunos de los debates que son imprescindibles para que, desde distintos sectores sociales, se disponga de elementos para trabajar en favor de la satisfacción de los derechos de las víctimas en el exterior.

¹ Para este balance se entrevistó a ocho personas víctimas del conflicto armado, todas ellas líderes o miembros de organizaciones de víctimas u otras organizaciones de derechos humanos en Argentina, Estados Unidos, Suecia, Canadá, Venezuela, España, Ecuador y Colombia. Adicionalmente, se entrevistó al Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior de la Unidad para las Víctimas, al Escritorio de Víctimas en el Exterior del Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales, adscrito a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería, y a cónsules, vicecónsules o asesores de los consulados en ciudad de Panamá, Miami, Pennsylvania, Montreal, San José de Costa Rica, Esmeraldas, Ontario y Valencia.



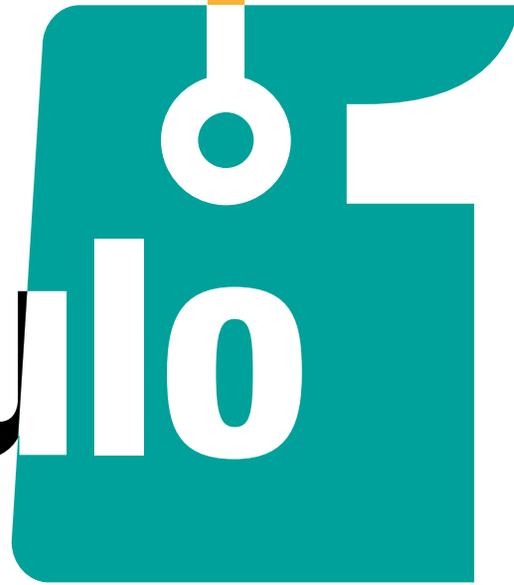
Junto con este balance, se recomienda la lectura del análisis Las víctimas en el exterior: una caracterización (2020), documento que también ha sido elaborado conjuntamente por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados. Este último documento está basado en un trabajo de tres años enfocado en identificar características principales de la población de víctimas que ha emigrado del país, con el ánimo de comprender mejor las dinámicas y las necesidades que sustenten el fortalecimiento de la política pública y la acción de los organismos humanitarios y de cooperación internacional en la materia.







Capítulo





CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL



1. FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA SOBRE VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR



Un balance sobre la política pública en Colombia acerca de las víctimas del conflicto armado que han emigrado al exterior parte de identificar, en primer lugar, a qué se refiere la denominación «víctimas en el exterior», y en segundo lugar, cuáles son los elementos principales que hoy definen la estructura de la acción pública que cobija a dicha población.

La Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas y Restitución de Tierras– determina en su artículo 3.º:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1.º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno² (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Esta definición aplica para todas las víctimas del conflicto armado, indistintamente de su ubicación geográfica actual, como consecuencia de las infracciones y violaciones antes señaladas.





Específicamente, los artículos 66, 149 y 204 de la ley hacen una referencia explícita a las víctimas que se encuentran fuera del territorio nacional, en los siguientes términos.

- **Artículo 66, párrafo 2:** la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas debe reglamentar el procedimiento para «garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3.º de la presente ley sean incluidas en los programas de retorno y reubicación».

- **Artículo 149, literal j:** determina como una de las garantías de no repetición la «difusión de la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior».

- **Artículo 204:** establece que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, «garantizará que las víctimas de que trata la presente ley que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos»³.

A partir de estas referencias la ley identifica que las víctimas del conflicto armado interno incluyen a quienes se encuentran fuera del país o estén radicadas en el exterior⁴; así mismo, reconoce que hay víctimas de desplazamiento forzado, cuya emigración pudo ser consecuencia de las violaciones señaladas en el artículo 3.º de la ley y, por ende, deben ser incluidas en los programas de retorno y reubicación asistidos por el Gobierno colombiano.

- 2 El artículo continúa señalando: «También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviera desaparecida. A falta de éstas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente».
- 3 Este artículo también hace referencia al Artículo 30 (Principio de publicidad), el cual dispone que «El Estado a través de las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades en relación con las medidas contempladas en esta ley, deberá promover mecanismos de publicidad eficaces, los cuales estarán dirigidos a las víctimas. A través de estos deberán brindar información y orientar a las víctimas acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de las cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos».
- 4 Se enfatiza esta distinción entre «encontrarse fuera del país» o «estar radicado en el exterior» dado que inmediatamente identifica que hay víctimas cuya estadía fuera del país puede ser temporal y otras que ya están radicadas en el exterior. Independientemente de esa temporalidad, como ciudadanos colombianos que han sido víctimas del conflicto, las personas son sujetos de los derechos reconocidos por la ley en un marco de justicia transicional, lo que significa, en un escenario cuyo objetivo es la superación del conflicto armado con garantías para las víctimas.



Desde esta perspectiva, la denominación de «víctimas en el exterior», en el contexto de la Ley 1448 de 2011, abarca concretamente a las personas que sufrieron infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno y que, en consecuencia, salieron del país o residen en el exterior.

Paralelamente, el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en noviembre de 2016, señala en su artículo 5.1.3.5⁵ que la manera de fortalecer el programa de reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior, «incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto», será por medio de la puesta en marcha de planes de «retorno acompañado y asistido».

En este caso, dentro de la definición relativa a quiénes son víctimas en el exterior, quedan también nombrados quienes sean refugiados y exiliados, específicamente por causa del conflicto armado. Como se verá más adelante, el refugio y el exilio son términos que tienen significados e implicaciones políticas y jurídicas que ameritan un análisis específico.

Por lo pronto, se establece que dentro de la legislación colombiana representada por dos normas –la Ley 1448 de 2011 y el *Acuerdo final*– la definición jurídica pertinente a las víctimas desplazadas al exterior contempla el sufrimiento de las violaciones de derechos humanos y del DIH con ocasión del conflicto, así como la ubicación espacial fuera del territorio nacional; adicionalmente, refleja una relación con las personas refugiadas y exiliadas.

No obstante, la denominación víctimas en el exterior recoge tanto a la población refugiada o con cualquier otra medida de protección internacional con ocasión del conflicto armado como a aquellos miles de personas que se han reubicado en por lo menos 43 países del mundo. Unos y otros, en la salida, han enfrentado desafíos de la emigración tales

como dejar atrás vínculos afectivos y proyectos de vida, sortear la regularización de su estatus migratorio en los países de destino, emprender la búsqueda de condiciones dignas para vivir y configurar nuevas formas de identidad y de relacionamiento con el país de destino y con Colombia⁶, entre otras características (Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH, 2018).

Con base en todo lo anterior se determina que los elementos que hoy definen la estructura de la política que cobija a las víctimas en el exterior surgen principalmente de los dos marcos normativos antes señalados⁷.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras tiene como objetivo específico establecer un conjunto de medidas

en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3.º, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.



Adicionalmente, en su artículo 2.º, la ley establece que su alcance es regular en lo «concerniente a ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas [...] ofreciendo herramientas para que estas reivindiquen su dignidad y asuman su plena ciudadanía». Por consiguiente, tanto en su objetivo como en su alcance, la ley cubre a todas las víctimas del conflicto armado, sin distinción de su ubicación geográfica.

En este marco, específicamente, se sitúa el análisis del presente documento, cuyo fin es evaluar alcances y limitaciones de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado implementadas

por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante SNARIV, así como analizar si estas han logrado satisfacer los derechos de la población de las víctimas en el exterior.

Entre tanto, el *Acuerdo final* reconoce la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas del conflicto armado como un componente esencial de la construcción de paz, por lo cual crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR).

El SNARIV y el SIVJRNR son dos sistemas complementarios, por tanto, el análisis que se presenta en las siguientes secciones del documento hará referencia a ambos; sin embargo, su objetivo es profundizar en el primero de ellos, particularmente desde las competencias de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas)⁸, como coordinador del SNARIV.

5 Este artículo se refiere a los «Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior».

6 Para indagar más sobre estas ideas, se recomienda consultar, *Las víctimas en el exterior: una caracterización* (Unidad para las Víctimas y Consejo Noruego para Refugiados, 2020), *El exilio colombiano: huellas del conflicto armado más allá de las fronteras* (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018), y *Entre la guerra y la paz: los lugares de la diáspora colombiana* (Iranzo y Loudior, 2018).

7 Estos marcos normativos se suscriben a su vez dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la Constitución Política Colombiana. A la vez, la Ley 1448 de 2011 recoge normas anteriores como la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado, la Ley 418 de 2007, el Decreto 1290 de 2008 y la Ley 975 de 2005 – Ley de Justicia y Paz.

8 Aunque existen otros instrumentos de política pública que también tienen un impacto en las víctimas en el exterior, el objetivo de esta primera sección del balance ha sido, por un lado, delimitar la definición conceptual de «víctimas en el exterior» con base en la legislación colombiana; por el otro, delinear los fundamentos jurídicos principales que darán lugar al análisis.

2. APLICACIÓN DEL MODELO DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL EN EL EXTERIOR

En términos globales, la aplicación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas depende de la participación del conjunto de instituciones del Estado que conforman el SNARIV y de organizaciones públicas y privadas; así mismo, la participación de las víctimas tiene un lugar central.

El objetivo específico de las medidas, que son de carácter transicional, es «[...] contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados» (artículo 9, Ley 1448).

Para la aplicación de esta premisa a las víctimas que se encuentran en el exterior, particularmente los artículos 66, (parágrafo 2); 149, (literal j) y 204 de la mencionada ley dan orientaciones, principalmente en lo que concierne a la difusión, atención e inclusión en procesos de retorno.

En estos no solo se enfatiza la importancia de que la difusión sobre los derechos de las víctimas tenga un alcance en el exterior como garantía de no repetición; también se afirma que el gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, debe garantizar que las víctimas reciban la información y orientación necesaria sobre sus



derechos y recursos; finalmente, se define que la Unidad para las Víctimas es la institución encargada de incluir a las víctimas de desplazamiento forzado ubicadas en el exterior en los planes de retorno.

Adicionalmente, en materia reglamentaria la aplicación de las medidas para las víctimas en el exterior se circunscribe al capítulo 3 del decreto 1084 de 2015⁹. El párrafo del artículo 2.2.2.3.1 señala, sobre la solicitud de registro de las víctimas del conflicto armado, que «las víctimas colombianas domiciliadas en el exterior, (sic) podrán presentar la solicitud ante la embajada o consulado del país donde se encuentren»¹⁰.

Con base en las anteriores pautas, el modelo aludido se ha construido gradualmente a lo largo

de nueve años, buscando adaptarse y adecuarse a las realidades y exigencias de aplicarse fuera del territorio colombiano. En el exterior, las condiciones sociales, políticas y jurídicas son de soberanía de cada país, naturalmente con fuertes limitaciones de alcance para las instituciones colombianas.

Es evidente que aunque la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es de aplicación general, la regulación expresa respecto de aquellas que se encuentran en el exterior es más circunscrita o acotada, lo que incide, por obvias razones y pese a esfuerzos notorios, en el campo de acción institucional para la satisfacción de los derechos de esta población.

Desde el punto de vista institucional la puesta en marcha de los mecanismos de satisfacción de los derechos de las víctimas ubicadas en el exterior ha sido liderado por la Unidad para las Víctimas en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, respetando igualmente la autonomía y los procesos específicos de otras instituciones del SNARIV, como la Unidad de Restitución de Tierras, y haciendo uso de herramientas y alianzas que le permitan al Estado colombiano un mayor rango de acción en el exterior.

9 Este decreto incorporó el contenido del Decreto 4800 de 2011. Adicionalmente, los tres decretos reglamentarios que abordan el enfoque diferencial - el Decreto Ley 4633 de 2011 (sobre población indígena), el Decreto Ley 4634 de 2011 (sobre la población gitana o Rrom) y el Decreto Ley 4635 de 2011 (sobre la población negra/mulata/afrocolombiana) no hacen ninguna referencia a las víctimas en el exterior.

10 El párrafo de este artículo agrega, «En los países en que no exista representación del Estado colombiano, podrán acudir al país más cercano que cuente con misión diplomática colombiana. En este caso, la representación diplomática de que se trate deberá remitir la solicitud a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en un término no mayor a ocho (8) días, contados a partir de la recepción de la solicitud».

Desde esta perspectiva, se presenta a continuación una síntesis descriptiva de los mecanismos previstos en el modelo actual de medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas en lo que se refiere a aquellas que se encuentran en el exterior.



Registro-solicitud de inclusión en el RUV

Por intermedio de los consulados de Colombia, las víctimas que se encuentran en el exterior pueden hacer la declaración de los hechos¹¹ y solicitar su inclusión en el RUV, registro indispensable para la efectividad de diversas medidas descritas a continuación. Ante la negación de la inclusión pueden interponerse recursos legales¹².

Estas se encaminan a brindar orientación presencial a la población afectada que se halle en el exterior, principalmente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores; esporádicamente, se llevan a cabo jornadas de atención a víctimas, organizadas por la Unidad para las Víctimas y la Cancillería, o se realizan ferias de servicios para colombianos en el marco del programa Colombia Nos Une de la Cancillería; así mismo, se brinda atención virtual, por escrito y vía telefónica a través de los canales de la Unidad para las Víctimas y la Cancillería.



Medidas de atención



Medidas de asistencia

Una vez incluidas en el RUV, las personas pueden solicitar un duplicado o rectificación del registro civil, tarjeta de identidad o cédula de ciudadanía colombiana. Adicionalmente, la expedición de la libreta militar para los hombres de entre 18 y 49 años. Estos trámites son gratuitos una sola vez.

Adicionalmente, las víctimas en el exterior (igual que otros ciudadanos colombianos fuera del país) cuentan con posibilidades de compra o mejora de vivienda en Colombia a través del Fondo Nacional del Ahorro; lo mismo ocurre con el programa de formación complementaria virtual del SENA, que está a disposición de todos los colombianos, incluyendo a las víctimas en el exterior¹³.



Medidas de reparación

La indemnización administrativa es una medida de reparación que busca compensar económicamente a las víctimas por los daños sufridos. El trámite se realiza a través de la Unidad para las Víctimas.



Para otras líneas de reparación, como la pertinente a restitución de tierras, las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras desde 1991 pueden presentar una solicitud de restitución ante la Unidad de Restitución de Tierras (URT) a través de un trámite específico ante esa institución.

Asimismo, aplican medidas de satisfacción que desde lo simbólico buscan dignificar a las víctimas; estas abarcan: actos conmemorativos, como el 9 de abril -Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado-, exención del servicio militar obligatorio y la posibilidad de acceder a acompañamiento psicosocial mediante la Estrategia de Recuperación Emocional de la Unidad para las Víctimas, medida disponible actualmente de manera presencial solamente en territorio colombiano.

La aplicación de las garantías de no repetición es una de las columnas vertebrales del objetivo global de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En su artículo 149, esta norma nombra numerosas acciones que conjuntamente deben contribuir a la no repetición de los hechos sufridos, entre ellas, «la difusión pública y completa de la verdad» (literal b). Adicionalmente, en el literal j subraya la importancia de la difusión de información sobre los derechos de las víctimas en el exterior.

Quienes estén incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) y deseen retornar al país pueden presentar su solicitud de retorno ante los consulados, la Unidad para las Víctimas o, cuando estén en territorio colombiano, en los puntos de atención a víctimas.



Acompañamiento al retorno

las víctimas en el exterior pueden incidir en la política pública a través de la elección de dos representantes ante la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas (MNPEV) o enviando sus propuestas directamente a la Mesa¹⁴.



Participación

Las personas deben cubrir su traslado hasta Colombia y, una vez estén en territorio nacional, su hospedaje. Sin embargo, tras su llegada pueden tener acceso a atenciones humanitarias, a un apoyo para el traslado al lugar definitivo de retorno o reubicación, a Esquemas Especiales de Acompañamiento (estas tres medidas disponibles para víctimas de desplazamiento forzado) y a la oferta social, económica y cultural disponible en los territorios de retorno.

- 11 Hechos victimizantes sujetos de registro en el RUV: acto terrorista/atentados/combates/enfrentamientos/hostigamientos, amenaza, delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado, desaparición forzada, desplazamiento forzado, homicidio-masacre, minas antipersonales, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado, secuestro, tortura, vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados, despojo y/o abandono forzado de bienes muebles e inmuebles y lesiones personales físicas o psicológicas.
- 12 En caso de requerir una asesoría legal para presentar recursos de reposición frente a la decisión tomada por la Unidad para las Víctimas en relación con la inclusión o no inclusión dentro del RUV, puede ponerse en contacto con la Procuraduría General de la Nación o con la Defensoría del Pueblo, a efectos de que se apoye la elaboración del recurso legal a que haya lugar.
- 13 Las demás medidas de asistencia, enfocadas en la estabilización socioeconómica de las personas y en el acceso a derechos sociales, económicos y culturales, actualmente solo se aplican en territorio nacional debido a que dependen de la oferta que se activa por los entes territoriales y de las limitaciones para las instituciones colombianas de aplicar dicha oferta fuera del territorio nacional. Esto se analizará con más detalle en el capítulo III de este documento, dado que se identifica como una de las principales oportunidades de mejora en cuanto a la satisfacción de derechos de las víctimas en el exterior.
- 14 Resolución 01281 de 2016. El alcance de la participación se analizará en mayor detalle en el capítulo III.

Teniendo en cuenta los objetivos específicos de las medidas definidas por la ley y considerando también la importancia de velar por las condiciones que faciliten procesos de registro, participación y retorno efectivos, en el capítulo III de este documento se analizarán las especificidades, los significados y los matices que impactan la satisfacción de los derechos de las víctimas en el exterior, a la luz de la política pública.



El elemento migratorio por razón del conflicto será abordado de manera puntual a continuación, reconociendo su importancia, pero sin pretensiones de ahondar en detalles profundos de las migraciones, las cuales exigen análisis multidisciplinarios, como los que se pueden consultar en estudios elaborados sobre el tema¹⁵.

3. MIGRACIÓN, REFUGIO Y VÍCTIMAS

Colombia ha tenido olas migratorias que, según algunos autores, han estado marcadas por dos principales motivaciones: una de tipo económico (a causa de distintas crisis) y otra asociada con la violencia generada por el conflicto armado interno.

De acuerdo con Sánchez (2018), ha habido cuatro épocas principales de flujos migratorios: la primera, entre los años 60 y 70, estuvo asociada principalmente a la búsqueda de oportunidades económicas. En la segunda, en los años 80, cobró importancia el auge del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; en la tercera, entre 1995 y el 2000, hubo consideraciones de tipo social, económico y político, unidas con la intensificación del conflicto armado y la violencia; y en la cuarta, que inició en 2003, hay una coincidencia de las salidas con las políticas de seguridad del momento¹⁶.



Como se identificó en la caracterización de las víctimas en el exterior liderada por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), muchas de las víctimas han emigrado en menos de un año, o entre uno y dos años después de la ocurrencia de los hechos victimizantes, y aunque en algunas épocas ha habido flujos más fuertes de migración con ocasión del conflicto, las salidas del país por esta causa, en general, no han cesado¹⁷.

Es imprescindible aludir al concepto de refugio, definido por la búsqueda de protección en un país distinto al país de origen, en el marco de un conjunto de instrumentos internacionales y

regionales que establecen lineamientos para la protección de los derechos humanos en contextos de violencia o de otras formas de amenaza para la vida y la integridad de las personas.

Los pilares centrales del refugio son la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo de 1967. De acuerdo con el artículo 1 de la Convención, es refugiado aquella persona que

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país.

Aunque la Convención inicialmente delimitaba la definición de refugiado a quien cumpliera las características anteriores como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, a partir del protocolo la temporalidad de los hechos se extendió más allá de esta fecha. En el contexto interamericano, la progresividad en la definición del refugio se materializó en la Declaración de Cartagena de 1984, a partir de la cual también se consideran como refugiados aquellas personas que huyen de sus países porque su vida, seguridad o libertad están ame-

- 15** Se recomienda remitirse al libro *Entre la guerra y la paz: los lugares de la diáspora colombiana* (2018), citado en distintas partes de este documento, sobre las implicaciones del contexto migratorio transnacional para las víctimas del conflicto armado. Las posturas sociológicas, jurídicas e históricas recogen ideas que aportan al debate general del tema desde una concepción académica. En el documento de caracterización de víctimas en el exterior publicado por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados junto a este balance, también se ahonda en detalles sobre el contexto migratorio de la población.
- 16** Ver también el capítulo I del documento *Las víctimas en el exterior: una caracterización* (2020) donde se presenta otro conjunto de factores que han influido en las dinámicas de flujos migratorios de colombianos, de acuerdo con otros autores.
- 17** De acuerdo con el análisis de caracterización, basado en una muestra de 2.612 víctimas encuestadas, el 67 % de las personas salieron en menos de un año después de la ocurrencia del hecho victimizante, o entre uno y dos años. Por otra parte, al indagar sobre el tiempo que las personas encuestadas llevaban viviendo en el exterior, se encontró que el 22 % llevaba entre uno y dos años o menos de un año, lo que sirvió para constatar que la emigración asociada al conflicto armado, si bien ha tenido momentos de intensificación en distintas épocas de la historia colombiana, aún no ha cesado.

nazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos o cualquier circunstancia que perturbe gravemente el orden público¹⁸.

Esto implica que la región, reconociendo sus particularidades políticas, jurídicas y sociales, desde la década de los ochenta amplió la aceptación de factores que también son causales de flujos significativos de personas que cruzan las fronteras buscando proteger su vida y su dignidad. La Declaración de Cartagena, que hoy sigue vigente, además ha dado lugar a la posibilidad de conceder el refugio a colectivos de personas y no solo a individuos (como en contraste sí lo delimita la Convención de Ginebra).

Una de las causales por las cuales el Estado de acogida puede remover el estatus formal de refugio es el hecho de que las circunstancias que dieron origen a la búsqueda de protección hayan cambiado y la vida de las personas ya no corra peligro en el país de origen.

Teniendo en cuenta que Colombia sigue en un proceso de transición hacia la paz y que ante todo se debe velar por la seguridad y la integridad de las personas, una de las precauciones de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ha sido enfatizar que esta es una política de asistencia y reparación que, aunque implica un contacto con el Estado colombiano, no debe afectar la protección de la que gocen las personas que se han acogido a la protección de otro Estado.

Así las cosas, entendiendo que son dos marcos jurídicos diferentes –uno de reparación (la Ley 1448 de 2011) y otro de protección (el derecho internacional del refugio)– también es importante brindar otras aclaraciones con respecto a la dimensión de la relación entre refugiados y víctimas del conflicto armado, las cuales cobran importancia a la hora de evaluar los alcances de la satisfacción de derechos de las víctimas en el exterior en lo que corresponde a la magnitud del reconocimiento y la visibilidad que se da a aquellas.

Antes de la existencia del Registro Único de Víctimas, creado a partir de la Ley 1448, los únicos datos conocidos, que pudieran dar una referencia de cuántas personas emigraron de Colombia a raíz de un contexto multicausal que ha generado distintos tipos de violencia y de amenaza contra la vida de las personas, entre ellos el conflicto armado, eran aquellos reportados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los cuales, en un lapso de diez años, han oscilado entre los 552.001 (datos de 2007) a los 189.454 (datos de 2019) refugiados colombianos en el mundo¹⁹.



Desde la creación del Registro Único de Víctimas (RUV) y la implementación de mecanismos definidos por la Unidad para las Víctimas y la Cancillería para la toma de declaraciones desde el exterior, es decir, en el transcurso de nueve años, han sido identificadas 25.386 víctimas del conflicto armado en el exterior (cifra con corte a 31 de diciembre de 2019), en los términos del artículo 3.º de la Ley 1448. Si bien hay una distancia entre la cuantificación de refugiados y el registro oficial de víctimas, es importante contextualizarla.

Por un lado, aun cuando las poblaciones guardan una relación, las cuantificaciones se basan en marcos normativos diferentes, lo cual en, términos prácticos, implica que hay criterios de valoración distintos, y que así mismo hay una variación de circunstancias que conllevan a que no todas las víctimas que han emigrado sean refugiadas y no todos los refugiados sean a su vez víctimas del conflicto armado interno.

Por otra parte, hay factores estructurales que dificultan conocer con precisión la relación directa entre ambas poblaciones y la cuantificación real en ambos casos²⁰. El temor de ser identificados y el desconocimiento sobre sus derechos son algunos de los factores que influyen en que las personas se abstengan de acercarse a las instituciones y, por consiguiente, no estén identificadas en registros oficiales de los gobiernos.

- 18** Presentación Instrumentos Internacionales e Interamericanos de Protección de Derechos de la Población Refugiada (ACNUR Colombia, 12 de febrero de 2020). Ver también la Declaración de Cartagena, Conclusiones y Recomendaciones, III, tercera (1984).
- 19** Dicha cuantificación incluye a las personas que han solicitado y han adquirido el Estatus formal de refugiado por parte del Estado de acogida, así como a personas que están en condición similar al refugio (quienes están en condición similar al refugio son personas que por el solo hecho de haber emigrado por las razones definidas en las respectivas normas internacionales y regionales deben ser protegidas físicamente aun cuando no gocen de todos los derechos que les otorga el Estatus formal de refugiado por parte del Estado de acogida). Ver UNHCR Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons (2007) y ACNUR Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado (2019).
- 20** Estas condiciones estructurales incluyen el que los países no cuenten con sistemas estandarizados para cuantificar a la población de refugiados, a los solicitantes de asilo y a aquellos en situación similar al refugio. Adicionalmente, puesto que el refugio implica la aplicación de medidas de protección, la información de la que disponen los Estados tiene un carácter reservado.

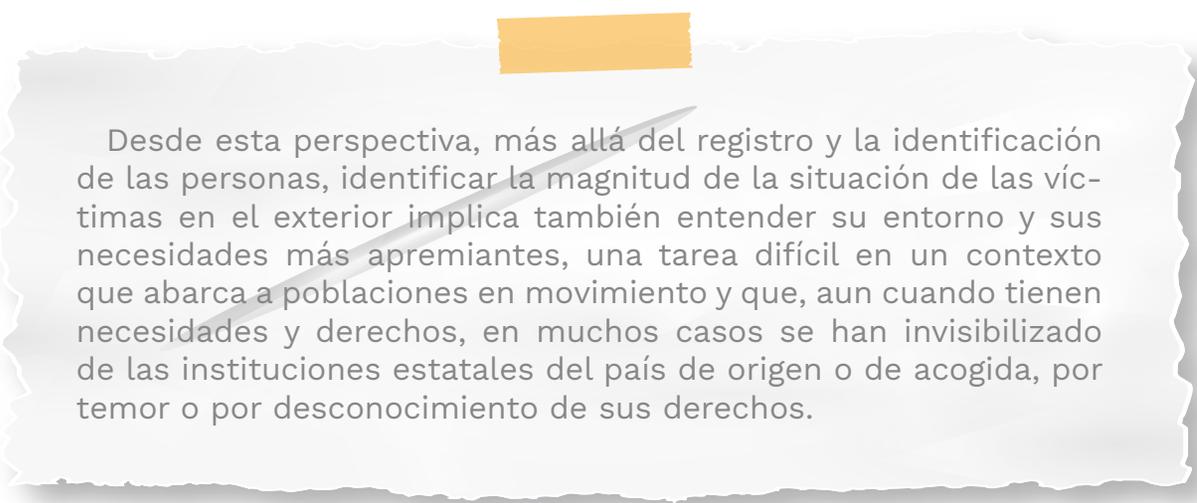
El análisis de caracterización conducido por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), a partir de información adquirida de primera mano con personas que se reconocen a sí mismas como víctimas del conflicto armado, identificó que un 86 % de las personas ha solicitado la inclusión en el RUV y un 74 % ha solicitado alguna vez el refugio u otra medida de protección internacional en el país donde se encuentra²¹.

Aunque este es solo un indicador de la proporción en la que ambas poblaciones se relacionan, a la vez es información que aporta un nuevo elemento que sirve no solo para futuros estudios sobre el tema, sino también para orientar los esfuerzos institucionales y académicos que tienen la intención de vislumbrar, tan cerca a la realidad como sea posible, la magnitud de la emigración de ciudadanos colombianos a causa del conflicto armado interno.

Otro de los aspectos cruciales para poner en perspectiva este balance sobre los alcances de la política pública en las víctimas en

el exterior son las condiciones de vida que rodean la emigración. Como se señaló anteriormente, al salir del país las personas se enfrentan a un conjunto de situaciones que impactan su calidad de vida. Estas situaciones incluyen definir su estatus migratorio; buscar trabajo, vivienda y educación; acceder a servicios de salud y, en general, normalizar su vida acoplándose al entorno y las posibilidades que les brinde otro país.

Sin embargo, el grado de facilidad o dificultad con el que esto sea posible depende tanto de las políticas migratorias de los países de destino y su situación política y económica como de los requisitos y oportunidades en materia laboral y de acceso a otros derechos económicos, sociales y culturales, entre otras consideraciones.



Desde esta perspectiva, más allá del registro y la identificación de las personas, identificar la magnitud de la situación de las víctimas en el exterior implica también entender su entorno y sus necesidades más apremiantes, una tarea difícil en un contexto que abarca a poblaciones en movimiento y que, aun cuando tienen necesidades y derechos, en muchos casos se han invisibilizado de las instituciones estatales del país de origen o de acogida, por temor o por desconocimiento de sus derechos.

Debido a que uno de los objetivos de la Ley 1448 es asistir a las víctimas en la superación de las vulnerabilidades ocasionadas por el conflicto y aportar a una vida digna con el goce pleno de sus derechos ciudadanos, los hallazgos del análisis de caracterización realizado por la Unidad para



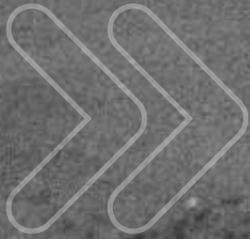
las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados cobran importancia al visibilizar cuáles son esas condiciones de vida que pueden permitir al Estado una implementación más efectiva de la política de atención, asistencia y reparación integral en las víctimas en el exterior²².

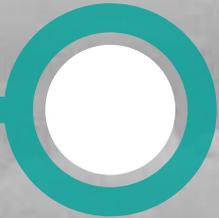
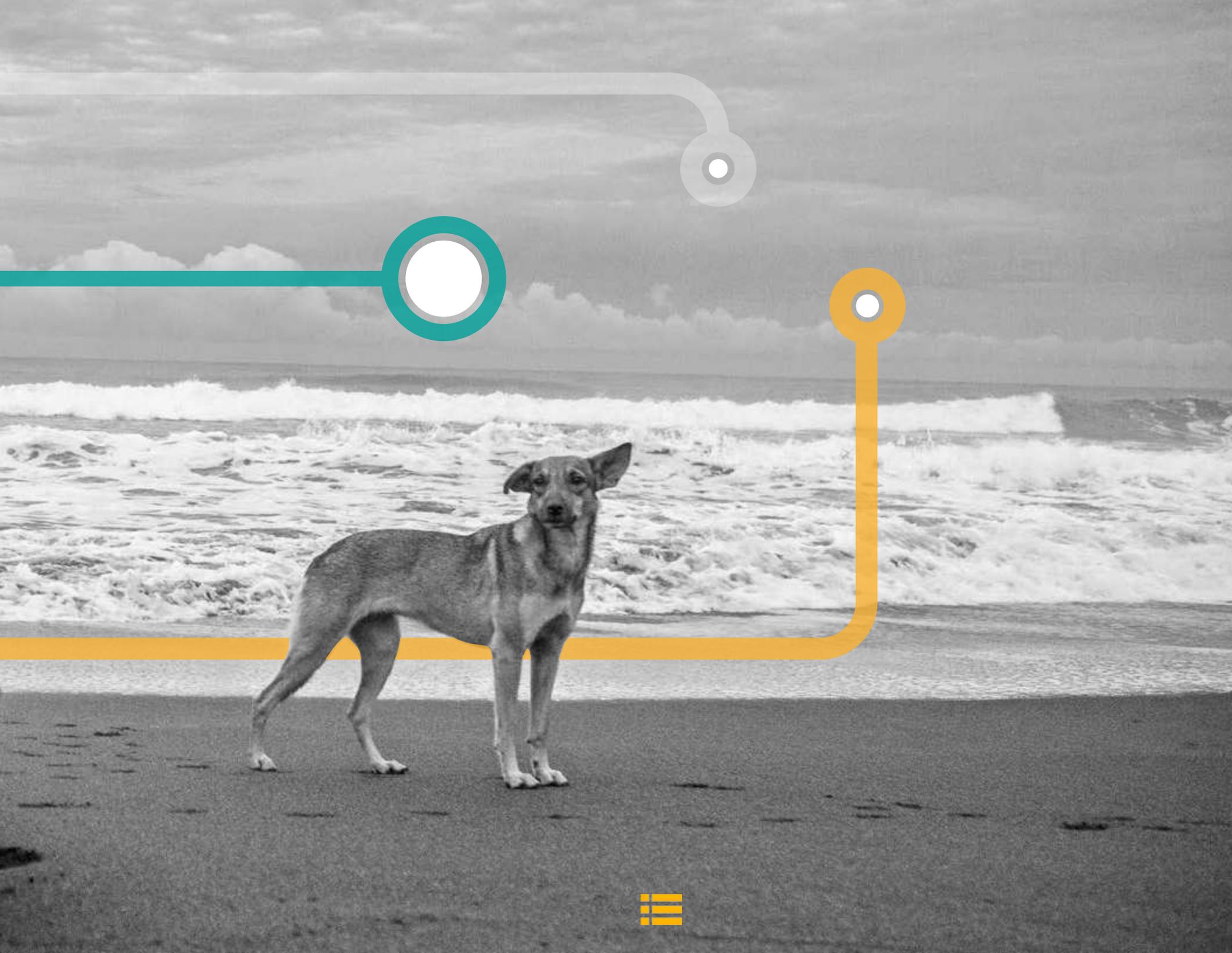
Además de las referencias que se encontrarán a lo largo de este documento respecto a los aportes de los hallazgos de caracterización, en la siguiente sección se presentará una imagen general de la información oficial que el Estado ha podido recabar sobre la población de víctimas en el exterior, a través del Registro Único de Víctimas, lo cual hace parte de visibilizar y aportar a la reflexión social sobre las víctimas del conflicto armado.

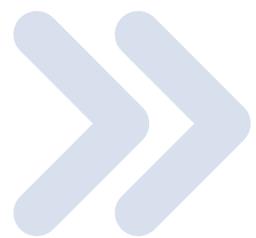


21 Estos porcentajes se calculan con base en las respuestas de 2.612 personas encuestadas en ocho países. La suma de los porcentajes es más del 100 % porque hay personas que han declarado para solicitar la inclusión en el Registro Único de Víctimas y a la vez han solicitado asilo u otra medida de protección internacional.

22 El Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), en referencia a un informe de la OIM (2016), señala que, de acuerdo con el Centro de Análisis de Datos de Migración Global de la OIM, los datos sobre la magnitud de los movimientos migratorios no permiten saber «cuál es el estado actual de [los] migrantes, sus razones para haber abandonado sus países, las habilidades que tienen los migrantes, la escala de la migración irregular y el impacto de las políticas de migración y sus programas». Desde esta perspectiva, el estudio de caracterización realizado por la Unidad para las Víctimas y el NRC entre 2017 y 2019, publicado en 2020, busca aportar a ese tipo de interrogantes que van más allá de las cifras que cuantifican los flujos migratorios y las poblaciones de migrantes.







Capítulo





**REGISTRO
ÚNICO
DE VÍCTIMAS
(RUV)**

A continuación, se presentan las tendencias en las declaraciones recibidas desde el exterior, la composición sociodemográfica y la distribución geográfica de las personas, así como los hechos victimizantes sufridos, de acuerdo con la información que reposa en el Registro Único de Víctimas (RUV).

1. TENDENCIAS EN LAS DECLARACIONES

RECIBIDAS DESDE EL EXTERIOR

- Del 2012 al 31 de diciembre de 2019, el Estado colombiano ha recibido 13.129 declaraciones totales de las víctimas del conflicto armado que emigraron al exterior; estas declaraciones fueron recibidas a través de los consulados ubicados en distintos países del mundo²³.

- El 65,5 % de las declaraciones ha provenido de países de América Latina y el Caribe; el 20,2 %, de Norteamérica; el 13,5 %, de Europa; el 0,7 % se distribuye entre Asia, Oceanía y África.

- Del total de declaraciones recibidas y valoradas por la Unidad para las Víctimas, 25.386 personas únicas han sido incluidas en el RUV, lo cual representa un 70,4 % de la población en el exterior que hasta el momento ha estado sujeta a una posible inclusión en el registro con base en las solicitudes presentadas²⁴.

En los primeros seis años hubo un ascenso casi permanente en la recepción de solicitudes de inclusión, con picos considerables en 2015 y 2017, cuando se recibieron el 20,3 % y el 33,6 % de todas las declaraciones, respectivamente.



Desde el punto de vista institucional, un conjunto de acciones fue decisivo para generar los ascensos de los primeros años, cuando la difusión de la ley y las declaraciones desde el exterior iniciaban de un punto cero.

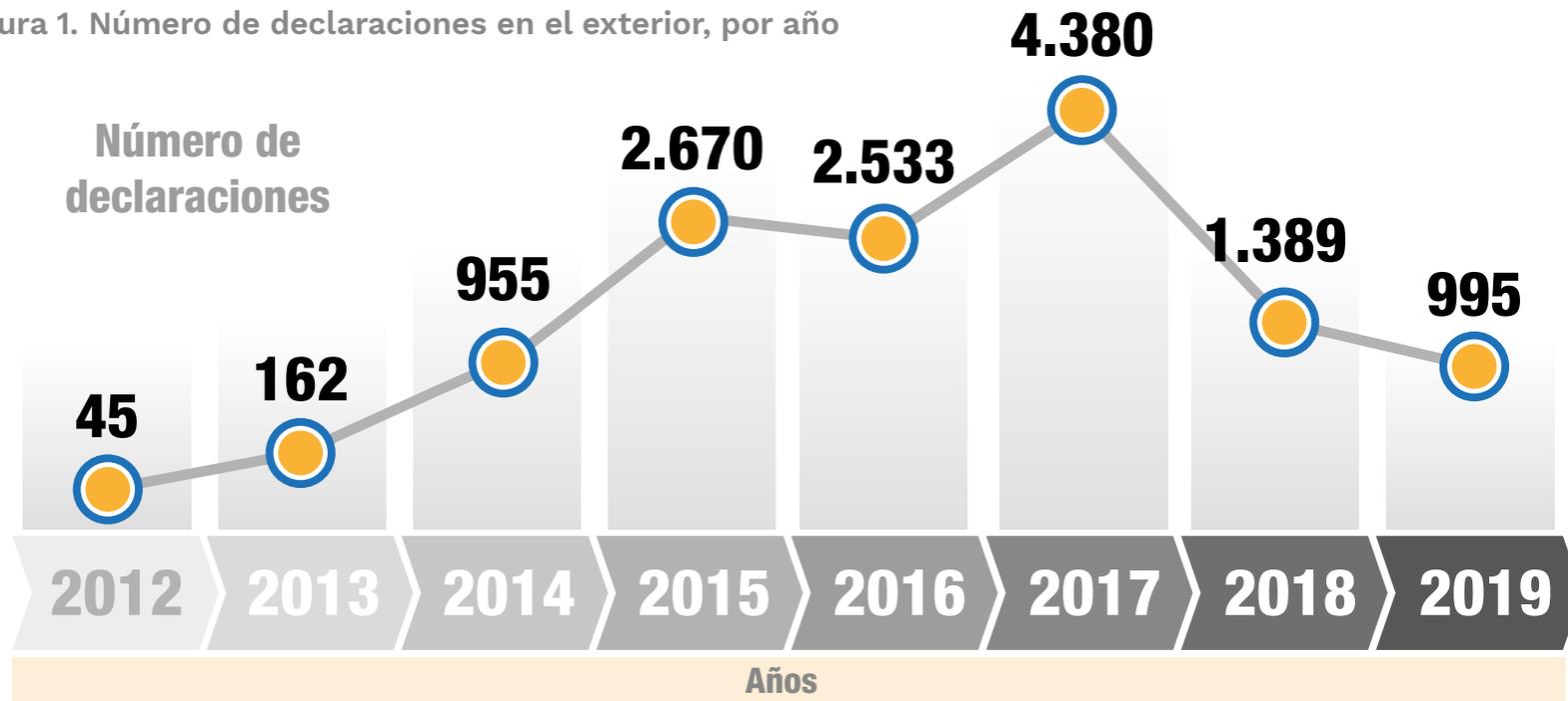
Estas incluyen la adaptación que realizó la Unidad para las Víctimas de un aplicativo en línea para la toma de declaración desde los consulados, así como la coordinación entre dicha entidad y la Cancillería. Como resultado, se realizaron jornadas presenciales de atención que permitieron inicialmente a las instituciones acercarse a las personas para brindarles orientación y tomar su declaración.

Lo anterior estuvo respaldado por campañas de difusión que se acentuaron en los años donde ocurrieron los picos, debido a que en aquellos años se cerraban algunos de los plazos definidos por la ley²⁵.

- 23** De los 122 consulados y oficinas consulares en el mundo, las víctimas han declarado en aproximadamente 94 de ellos, distribuidos en 43 países.
- 24** Entre las fechas señaladas, se identificaron 36.081 personas sujetas a inclusión en el RUV con base en los hechos victimizantes declarados y el conjunto de información suministrada en las declaraciones (se subraya que una declaración puede contener la información de más de una persona que haya sido víctima del conflicto armado). A partir de la valoración que debe realizar la Unidad para las Víctimas para determinar la concordancia de los hechos declarados con el artículo 3 de la ley y con las especificidades del marco regulatorio pertinente, el 70,4 % de las personas fueron incluidas y al 29,6 % se les denegó la inclusión. Este comportamiento del registro es similar al del contexto nacional.
- 25** De acuerdo con el artículo 155, las víctimas tienen cuatro años a partir del 2011 para declarar los hechos ocurridos con anterioridad a esa fecha y dos años para declarar los hechos ocurridos con posterioridad. Aquellos hechos que no hayan sido declarados en los periodos establecidos por la Ley 1448 podían, y aún pueden ser declarados señalando los motivos de fuerza mayor que le impidieron a la persona declarar en el tiempo establecido. Como se verá más adelante, hubo dos resoluciones que permitieron a las víctimas en el exterior disponer de más tiempo para la declaración, razón por la cual 2015 y 2017 fueron años importantes en los primeros cierres de plazos en el exterior.



Figura 1. Número de declaraciones en el exterior, por año



Fuente - Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI)²⁶
 Base: 13.129 declaraciones.
 Las fechas reflejadas van desde el 2012 hasta el 31 de diciembre de 2019²⁷.

A pesar de la amplia distribución geográfica señalada anteriormente, casi el 95% de las declaraciones provino de diez países específicamente. En orden de cantidad, de mayor a menor, estos son Ecuador, Venezuela, Canadá, España, Estados Unidos, Panamá, Costa Rica, Chile, Suecia y Brasil.

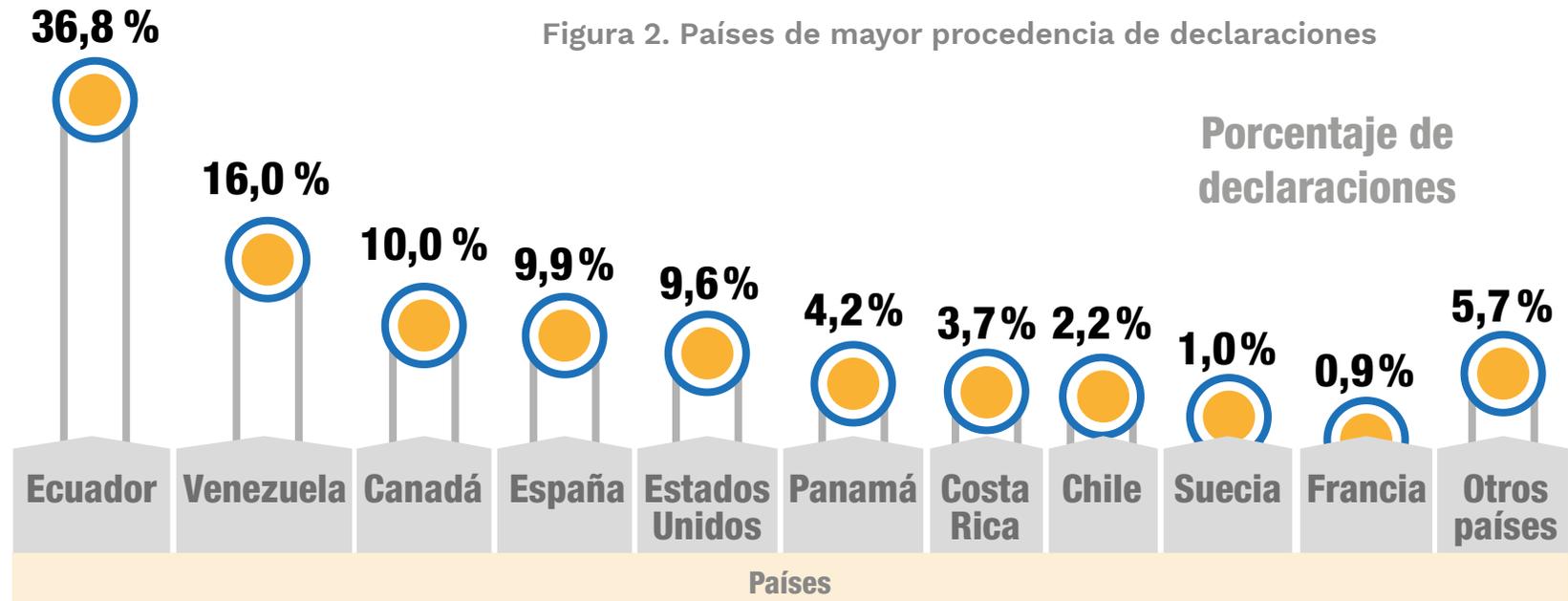
La concentración de declaraciones en estos países refleja que es allí donde ha emigrado la mayor parte de la población de víctimas del conflicto armado, motivadas, en gran medida, por la búsqueda de seguridad, pero con la influencia de otras razones que varían según el país, tales como la cercanía con Colombia, la existencia de redes de apoyo y la posibilidad de obtener el estatus de refugio²⁸.

Adicionalmente, entre los países antes señalados, el 80% de las declaraciones provino de 9 países y 21 ciudades, entre las que figuran Esmeraldas, Quito, Nueva Loja, Guayaquil y Tulcán en Ecuador; Montreal, Calgary y Toronto en Canadá; y Barinas, Maracaibo y Caracas en Venezuela.



Por lo anterior, para ciertos consulados, en especial aquellos ubicados en las 21 ciudades que concentran el 80 % de las declaraciones, es importante disponer de la cantidad de personal capacitado para responder a las necesidades de la población en términos de orientación frente a la ley y las medidas de política pública a las que pueden acceder.

Figura 2. Países de mayor procedencia de declaraciones

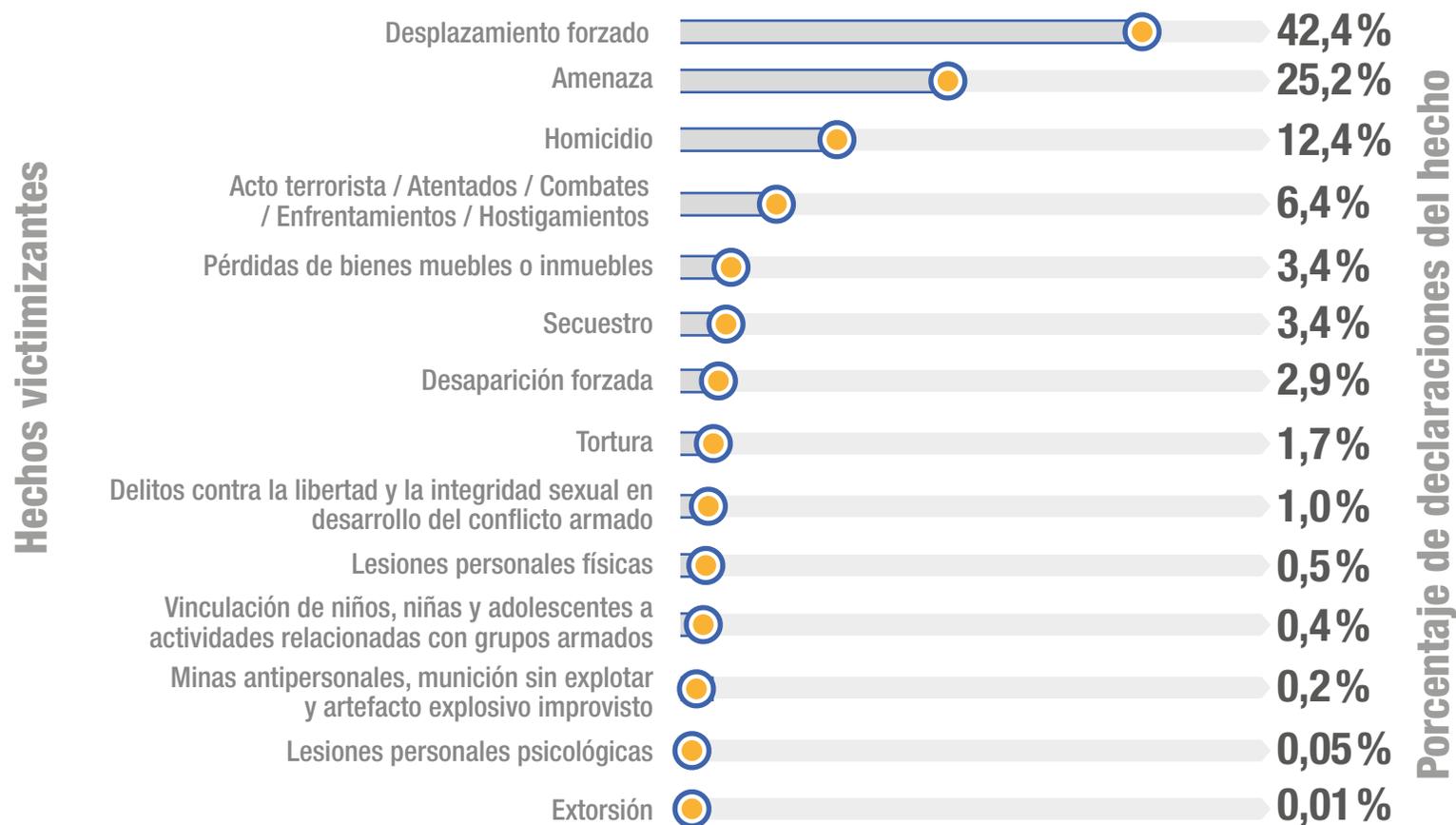


Fuente - Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI)
Base: 13.129 declaraciones.

- 26** La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI) es la fuente oficial de información que, de acuerdo con el artículo 153 de la ley, «será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3.º de la presente ley...».
- 27** Aunque la toma de declaraciones tanto en el Colombia como en el exterior continúa mientras esté vigente la ley, para efectos de este análisis se estableció el 31 de diciembre de 2019 como fecha de corte.
- 28** De acuerdo con el análisis de caracterización de la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), en Ecuador, Venezuela y Panamá, la razón más importante ha sido la cercanía con Colombia; en Canadá, la posibilidad de obtener el estatus de refugio prima; en Estados Unidos, la seguridad ha sido primordial; y en España, Costa Rica y Chile, ha sido de gran relevancia la combinación de seguridad y de redes de apoyo conformadas por familiares y amigos. De Suecia y Francia no se dispone de información a partir del análisis de caracterización.

En relación con los hechos victimizantes únicos declarados²⁹, se encuentra que el 42,4 % de los hechos únicos declarados fue el desplazamiento forzado, el 25,2 % la amenaza y el 12,4 % el homicidio. Aunque en el contexto nacional el desplazamiento forzado es también el hecho más declarado, hay un comportamiento invertido entre declaraciones de homicidio y de amenaza, lo cual permite relacionar la emigración de las personas con la protección de su vida e integridad.

Figura 3. Declaraciones desde el exterior por hecho victimizante



Fuente - Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI)
 Base: 71.549 hechos victimizantes únicos declarados (eventos) que corresponden a 13.129 declaraciones.



2. VÍCTIMAS INCLUIDAS EN EL RUV

- De las 25.386 personas únicas incluidas en el RUV³⁰, el 82 % de las personas están reconocidas como víctimas de desplazamiento forzado; les siguen, en orden de relevancia, las personas incluidas por amenaza y homicidio³¹.

- Dos de cada diez personas han sido incluidas por más de un hecho victimizante.

Todo esto se podrá visualizar en mayor detalle a continuación.

29 Las declaraciones pueden tener más de un hecho victimizante y ese hecho pudo ocurrir más de una vez. Aquí se tiene en cuenta que el hecho haya ocurrido al menos una vez y no más. El objetivo es conocer qué hechos están asociadas a las declaraciones, pero la magnitud de su ocurrencia se verá más adelante donde se desarrolla la cantidad de veces de ocurrencia (las veces de ocurrencia se conoce como «eventos», en el lenguaje técnico de la Unidad para las Víctimas).

30 De las 25.386 personas únicas incluidas en el RUV, el 96,5% (24.522) son víctimas directas y el 11,3% (2.881) son víctimas indirectas. La suma es mayor a la cantidad de personas únicas incluidas porque el 7,8% de las personas son víctimas directas e indirectas. Solo son incluidas víctimas indirectas por desaparición forzada y por homicidio.

31 Adicionalmente, hay más de 3.000 víctimas del conflicto armado que presentaron su solicitud de registro en el periodo 2011 a 2019 en Colombia, y en algún momento actualizaron sus datos en el exterior. De esta población, de acuerdo con datos de la RNI, el 15% presentaron nuevamente una declaración al salir del país, lo cual indica que fueron victimizadas nuevamente.

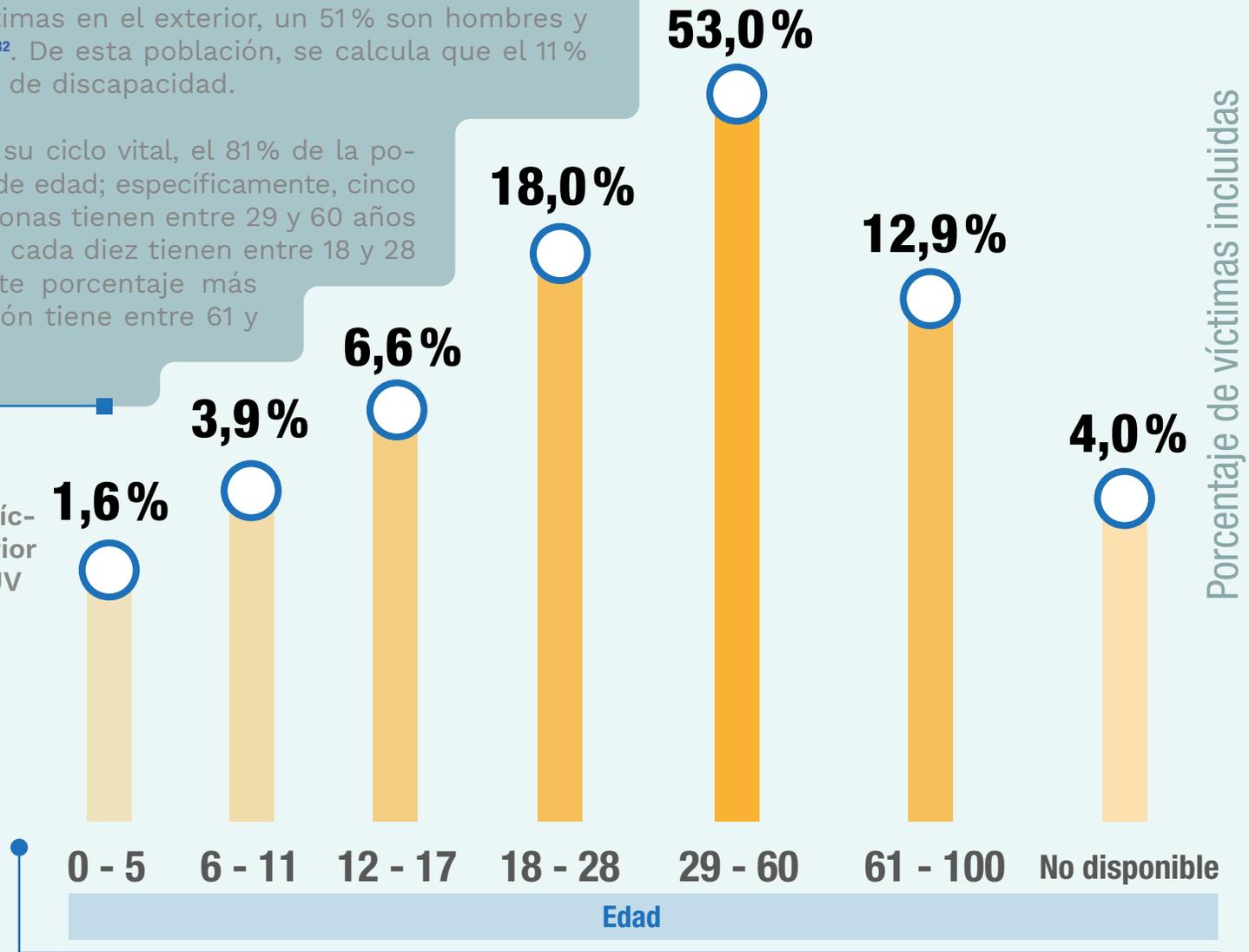


Composición sociodemográfica

De las 25.386 personas únicas incluidas en el RUV e identificadas como víctimas en el exterior, un 51% son hombres y un 49%, mujeres³². De esta población, se calcula que el 11% está en condición de discapacidad.

En términos de su ciclo vital, el 81% de la población es mayor de edad; específicamente, cinco de cada diez personas tienen entre 29 y 60 años y cerca de dos de cada diez tienen entre 18 y 28 años³³; el siguiente porcentaje más alto de la población tiene entre 61 y 100 años.

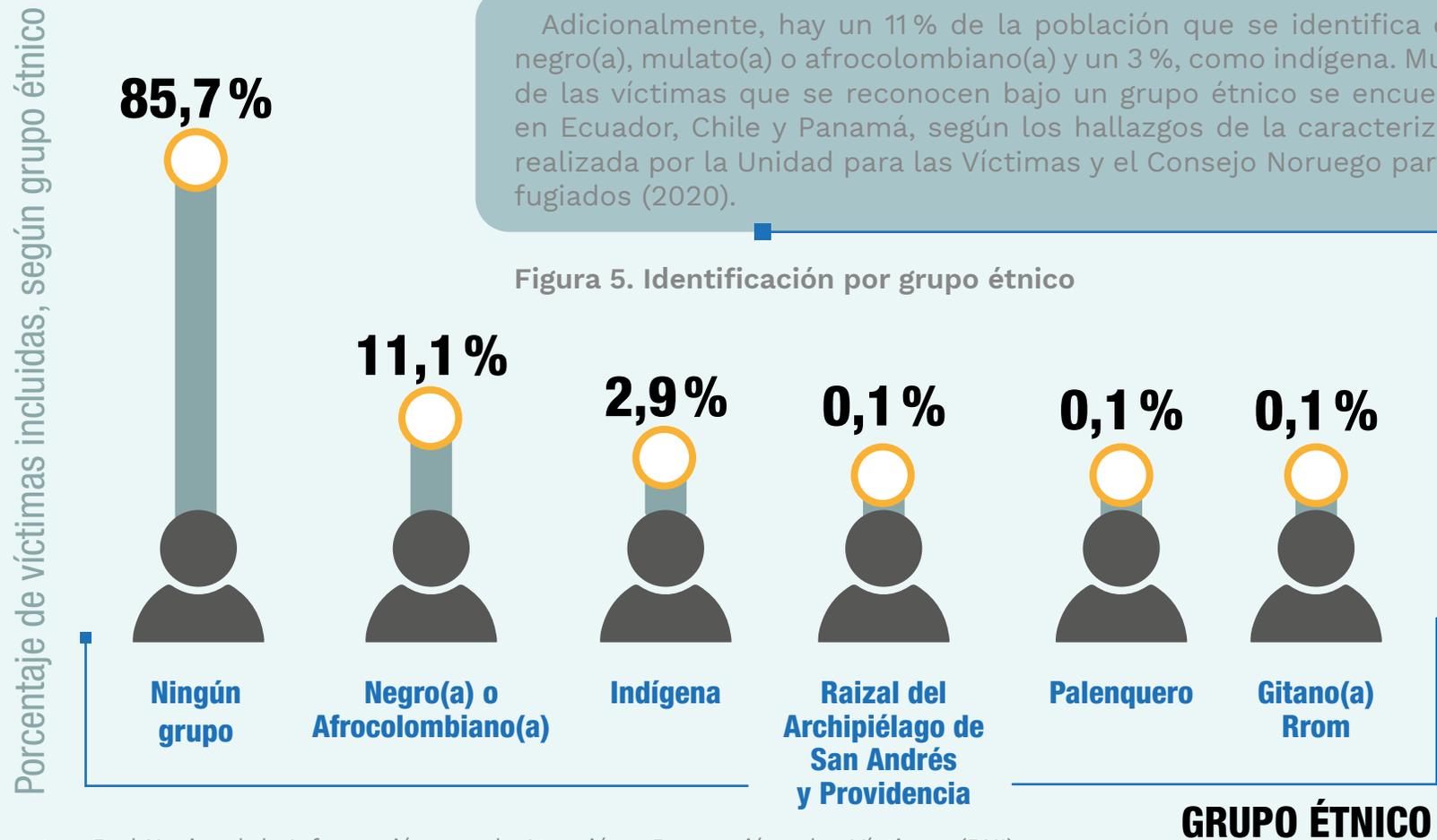
Figura 4. Ciclo vital (edad actual) de las víctimas en el exterior incluidas en el RUV



Fuente - Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI)
Base: 25.386 personas únicas incluidas en el RUV a corte de 31 de diciembre de 2019.

CICLO VITAL





Fuente - Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI)
Base: 25.386 personas únicas incluidas en el RUV.

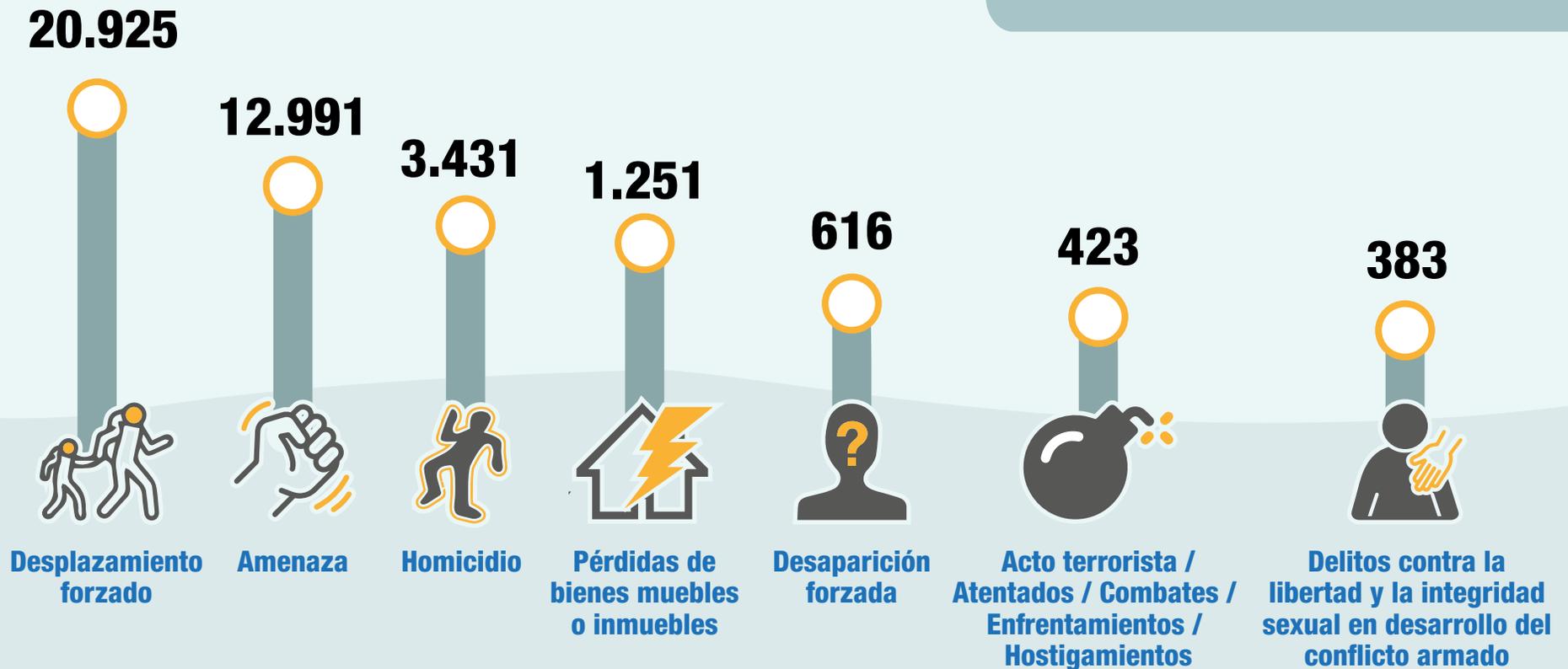
- 32** De acuerdo con la información disponible, el 0,28% de la población se identifica como lesbiana, gay, bisexual, transexual o intersexual (LGBTI). Sin embargo, el dato no es necesariamente representativo, dado que se enmarca en una caracterización de hombres, mujeres o personas LGBTI, lo cual genera una confusión conceptual, puesto que mezcla variables de sexo con identidad de género y orientación sexual.
- 33** En este sentido, el estudio de caracterización realizado por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados ha ayudado a identificar que la población en estos rangos de edad en su mayoría cuenta con estudios de primaria y secundaria, y que la principal dificultad que han enfrentado en sus países de acogida es la oportunidad de desempeñar una actividad económica, entre otros hallazgos significativos.

Hechos victimizantes, frecuencias y años de ocurrencia

Figura 6. Ocurrencia de los hechos victimizantes

La magnitud del conflicto se ve reflejado en la ocurrencia de los hechos victimizantes sufridos por las víctimas, los cuales ascienden a 40.649 veces de ocurrencia entre las 25.386 personas incluidas en el RUV. Con base en

Veces de ocurrencia de los hechos



Hechos victimizantes

Fuente - Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI)
 Base: 40.649 eventos incluidos (veces de ocurrencia de los hechos victimizantes; un hecho puede suceder más de una vez).



dicha información, se han identificado 20.925 desplazamientos forzados, 12.991 amenazas y 3.431 homicidios asociados a las víctimas que declararon desde el exterior. Es así como se corrobora que una persona pudo sufrir más de un hecho victimizante y, a su vez, que este hecho le pudo suceder más de una vez en distintos momentos.



Hechos victimizantes



Entre todas las ocasiones de ocurrencia de los hechos victimizantes antes señalados, se identifican picos significativos hacia finales del SIGLO XX y principios del SIGLO XXI, lo cual coincide con los periodos de intensificación del conflicto armado.

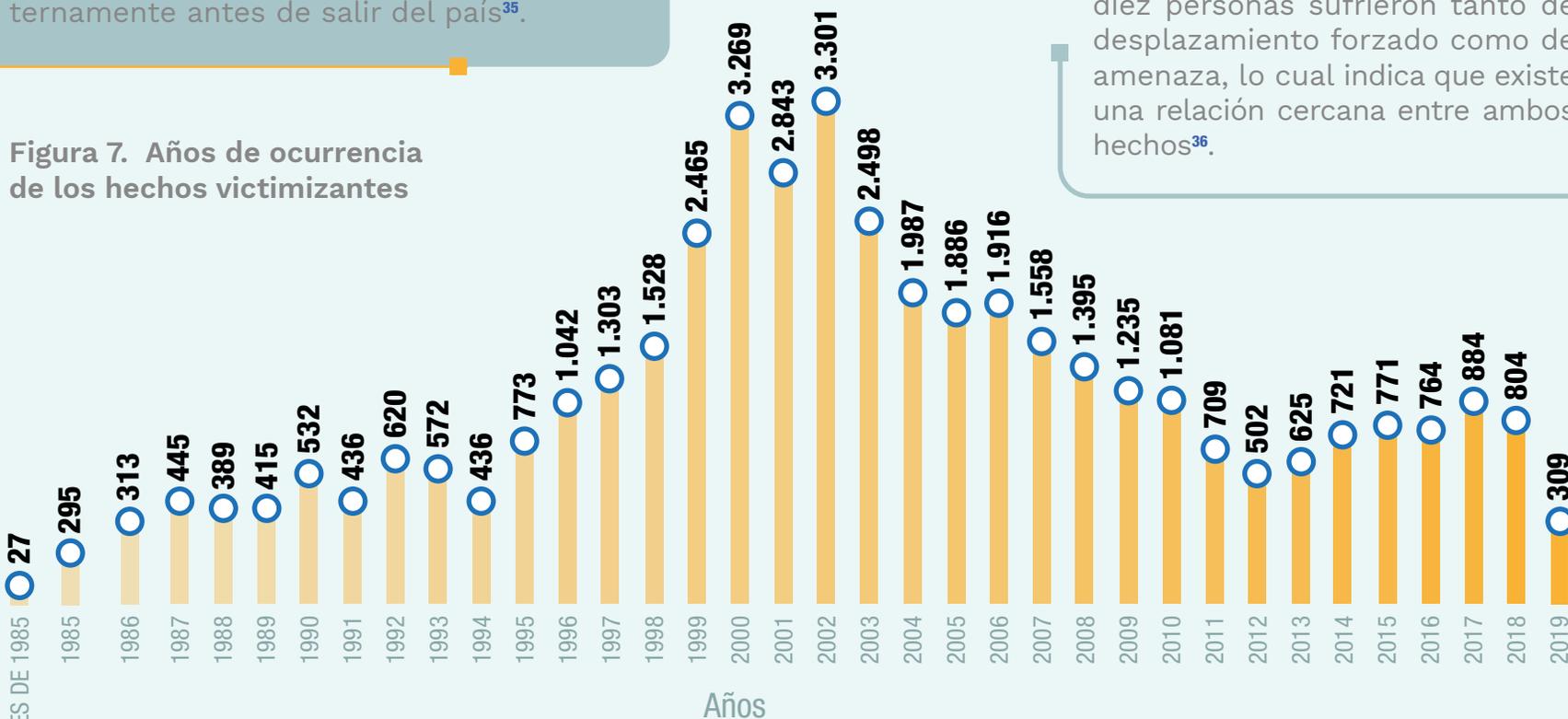
Al observar la ocurrencia de los hechos en proporción a la población, se observa que, de las víctimas incluidas en el RUV, el 82 % de la población sufrió de desplazamiento forzado; de dicha población, aproximadamente dos de cada diez personas sufrieron más de un desplazamiento³⁴. De acuerdo con la caracterización de la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), muchas de las víctimas se desplazaron internamente antes de salir del país³⁵.

Paralelamente, el 51% de las víctimas incluidas en el RUV sufrió de amenaza; de dicha población, una de cada diez personas sufrió más de una amenaza.

Adicionalmente, cinco de cada diez personas sufrieron tanto de desplazamiento forzado como de amenaza, lo cual indica que existe una relación cercana entre ambos hechos³⁶.

Número de veces de ocurrencia de los hechos victimizantes (eventos)

Figura 7. Años de ocurrencia de los hechos victimizantes



Fuente - Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI)
 Base: 40.649 eventos incluidos (veces de ocurrencia de los hechos victimizantes; un hecho puede suceder más de una vez).



Figura 8. Relación entre desplazamiento forzado y amenaza con base en la información de las víctimas en el exterior incluidas en el RUV



Fuente - Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI)
 Base: 25.386 personas. Sin embargo, la tabla no cuantifica a las personas que sufrieron de hechos victimizantes diferentes a desplazamiento o amenaza, por eso la suma porcentual es inferior al 100 %.

Al revisar el comportamiento entre los diez principales países, se encuentra que las víctimas de desplazamiento forzado son la mayoría en cada uno de ellos, a excepción de Estados Unidos, donde se han identificado más víctimas de amenaza³⁷.

34 De las 25.386 víctimas en el exterior incluidas en el RUV, 20.890 sufrieron de desplazamiento forzado, de las cuales el 16 % sufrió más de un desplazamiento, el cual pudo haberse producido entre sectores de una misma ciudad (desplazamiento intraurbano), entre varios municipios de un mismo departamento o entre municipios de diferentes departamentos.

35 De acuerdo con los hallazgos del análisis de caracterización, el 68 % de las 2.612 personas encuestadas para dicho estudio señaló que había sufrido de por lo menos un desplazamiento interno antes de salir del país.

36 Ley 387 de 1997, artículo 1: Del Desplazado Forzado «[...] persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas...».

37 Adicionalmente, de las 25.386 víctimas incluidas, el 11% corresponde a víctimas indirectas del conflicto armado, de las cuales el 85% son víctimas indirectas de homicidio y 15% son víctimas indirectas de desaparición forzada. Al mirar por regiones, Europa es donde más víctimas del segundo hecho se han identificado, en proporción a la población de víctimas en cada uno de los diez principales países antes mencionados.

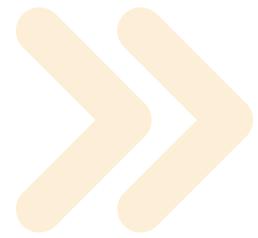
Las estadísticas basadas en el Registro Único de Víctimas (RUV) dan una perspectiva básica sobre las víctimas del conflicto armado que rindieron su declaración en el exterior. Estas estadísticas no incluyen datos sobre víctimas reconocidas en Colombia que hayan salido del país con posterioridad a su inclusión en el RUV.

Como se mencionó en el capítulo anterior, y como se analizará en el capítulo siguiente, es posible que no todas las víctimas en el exterior se encuentren reconocidas ante el RUV; sin embargo, esta es la fuente oficial del Gobierno de Colombia para contar las personas que han sido afectadas por el conflicto armado interno, y es a ellas que se dirigen los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación.

En el capítulo siguiente se ahondará en las implicaciones que tiene para las víctimas en el exterior su reconocimiento, así como el acceso efectivo a sus derechos y a los demás componentes que define la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como parte de la reparación integral.







Capítulo





ALCANCES, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA DE VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

1. PONDERACIONES SOBRE EL REGISTRO DE VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

El Registro Único de Víctimas (RUV) es el mecanismo que tiene el Estado colombiano para registrar a las víctimas del conflicto armado interno. En relación con los alcances, los desafíos y las oportunidades de mejora frente a este componente de la política pública en el exterior, es necesario hacer una reflexión en dos partes: primero, cuán fiel es el registro como reflejo del universo de víctimas del conflicto armado que se han visto forzadas a emigrar; segundo, cuán efectiva ha sido la toma de declaraciones desde el exterior.

Como se señaló en capítulos anteriores, por medio de las declaraciones recibidas en los distintos consulados del mundo, entre el 2012 y el 31 de diciembre de 2019 han ingresado 25.386 víctimas en el exterior al RUV. Para el Estado colombiano disponer hoy de la información de miles de personas que han emigrado a causa de, o en el contexto del conflicto armado es un hito importante como paso para visibilizar los efectos del conflicto más allá de las fronteras. Asimismo, es un paso que ha abierto el camino a la reparación integral de quienes son sujetos de derechos bajo la normatividad colombiana y, a la vez, parte central de la consolidación de la paz.



Además de ser un registro que ha permitido identificar información sobre el sexo, la edad, la pertenencia étnica y los países de emigración de las víctimas del conflicto armado –toda información vital para la aplicación de la política pública–, también es una fuente de información que aporta al estudio y a la comprensión de las dinámicas del conflicto armado que han afectado a la población colombiana en distintas épocas de la historia del país.

A partir de las declaraciones realizadas por las víctimas ha sido posible corroborar que el desplazamiento forzado es el hecho victimizante que más ha afectado a los colombianos y a las colombianas, tanto en el caso de los millones de personas que se han desplazado al interior del país como de los miles de personas que han encontrado en la salida del país la opción más certera de proteger su vida y de salvaguardar su integridad o la de sus familiares.

Adicionalmente, que por medio de las declaraciones recibidas desde el exterior se conozca que cinco de cada diez personas han sufrido

tanto de amenaza como de desplazamiento forzado muestra una relación cercana entre ambos hechos y reafirma las condiciones adversas bajo las cuales muchos colombianos han tenido que emigrar.

Asimismo, las declaraciones desde el exterior sobre otros hechos victimizantes que son sujeto de atención en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –incluyendo homicidio, desaparición forzada, despojo de tierras, delitos contra la libertad y la integridad sexual, secuestro,



y reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes– han contribuido a visibilizar la dimensión más amplia de las violaciones de derechos humanos que ha sufrido la población colombiana por causa de la violencia.

A pesar de la importancia que ha tenido entonces el RUV y la toma de declaraciones desde el exterior para el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado, en lo que concierne a las víctimas en el exterior hay, desde distintos sectores, una preocupación por lo que identifican como un vacío jurídico de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios. Esto es, que el desplazamiento forzado más allá de las fronteras no esté identificado como una forma concreta de victimización sino que esté circunscrito al des-

plazamiento que ocurre al interior del país antes de que se produzca el proceso emigratorio.

Fuentes consultadas³⁸ coinciden en señalar que reconocer «el desplazamiento transfronterizo o la migración forzada como un hecho victimizante autónomo es fundamental para comprender la tipología y magnitud de un daño que es claramente (sic) objeto de reparación. Sin embargo, esto es un vacío jurídico en Colombia» (CODHES, 2017, p. 23).

En efecto, la ley, en su artículo 60, parágrafo 2, redunda en la definición de desplazado forzado que viene aplicándose desde la Ley 387 de 1997, pues indica que es «víctima de desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional». Adicionalmente, dentro del cuerpo jurisprudencial, la Sentencia T-227 de 1997 de la Corte Constitucional dispone que «la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación» son dos elementos que caracterizan a los desplazados internos³⁹.

En este contexto, el reparo de algunas fuentes hacia el marco normativo existente consiste en señalar que hace falta un reconocimiento explícito de que el abandono del país, a causa del conflicto, tiene unas implicaciones específicas que no solo ningún otro hecho logra reconocer, sino que además tienen que ver con las experiencias de destierro o desarraigo⁴⁰, así como con la exposición a nuevas vulnerabilidades en el proceso de buscar protección en otro país, entre otras. De acuerdo con Baigorria y Arrieta (2018), «[n]ingún tipo de hecho victimizante recoge, en estricto sentido, la migración forzada internacional» (p. 85).

Dirimir esta tensión alrededor del reconocimiento de las víctimas del conflicto armado que han emigrado del país, así como buscar una claridad conceptual dentro de la normatividad colombiana para identificar la condición propia del desplazamiento hacia el exterior debe ser uno de los objetivos de las reformas que conduzcan a una reparación más



plena de las víctimas y a una mayor armonización de la Ley 1448 con el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el cual nombra a los exiliados y refugiados con ocasión del conflicto armado como parte de las víctimas en el exterior.

Iranzo y Louidor (2018) proporcionan unas reflexiones encaminadas hacia una conciliación de los lenguajes que han alimentado el debate social sobre las víctimas que hacen parte de la «diáspora colombiana».

«Exiliados», «refugiados», «migrantes forzosos», «víctimas en el exterior», «desplazados forzados transfronterizos» son palabras y conceptos que se disputan no sólo márgenes semánticos, sino reconocimiento político en un momento de transición para el país. Su confluencia tensionada en los lenguajes de la paz enunciados por actores diversos pone de manifiesto la necesidad de hacer un alto en el camino y realizar un análisis conceptual con el fin de comprender (p. 17).

El análisis de los autores señala que en el lenguaje institucional los términos víctimas en el exterior y refugiados son los que más cobran peso porque son los que guardan una relación directa con el marco normativo existente⁴¹; sin embargo, en los otros términos hay un valor también en cuanto a que tienen que ver con otras formas de reconocimiento y porque contribuyen a una comprensión de las «trayectorias de la diáspora» (p. 18)⁴².

38 Ver *Cruzando la frontera: Memorias del Éxodo hacia Venezuela. El caso del Río Arauca* (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015); *Víctimas en el exterior, población exiliada y refugiada: Garantías para los derechos en el marco de la implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las Farc-Ep. Papeles para la incidencia No. 10* (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES, 2017); *Entre la guerra y la paz: los lugares de la diáspora colombiana*, (Iranzo y Louidor, 2018); *Proceso Amplio de Participación*. Ministerio del Interior. Grupo de Articulación Interna para la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado (2017).

39 Lo anterior, así como el artículo 1 de la Ley 387 de 1997 y, en el derecho internacional, los Principios Rectores de los desplazamientos internos junto con el artículo 17 del protocolo 2 de los convenios de Ginebra en lo relativo a los desplazamientos forzados en el marco de conflictos armados internos, son los elementos que constituyen el marco normativo bajo el cual el Gobierno colombiano hace las valoraciones de inclusión de las víctimas de desplazamiento forzado en el Registro Único de Víctimas.

40 «El desarraigo es perder todas tus pertenencias, desprenderte de todo lo que más amas, de los espacios cotidianos que has construido paso a paso, tanto a nivel familiar como social y laboral» (Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas, 2019, p. 38).

41 Además de la Ley 1448 y el *Acuerdo final* ese marco normativo se puede entender también como aquel relativo al derecho internacional del refugio, el cual incluye la *Convención de Ginebra* de 1951 y su protocolo adicional de 1967, así como la *Declaración de Cartagena de 1984*.

42 En relación con las implicaciones prácticas que tiene el lenguaje oficial, Iranzo y Louidor señalan que el modelo de paz (incluyendo la Ley 1448 de 2011 como uno de sus instrumentos normativos), «cuando trata de integrar a la diáspora, produce fugas de sentido y, en consecuencia, problemas políticos y jurídicos» que se deben visibilizar y abordar en un escenario transicional. Argumentan los autores que el derecho a la reparación es uno de los aspectos que se ve afectado dado que en la normatividad colombiana no hay un reconocimiento específico del cruce de frontera como una victimización en sí misma.

A pesar de este contexto que pone luz sobre la importancia de reevaluar los alcances y las implicaciones sociales y jurídicas del lenguaje oficial con el que se ha reconocido a una parte de la población de las víctimas del conflicto armado, la Unidad para las Víctimas, en sus valoraciones de las declaraciones recibidas desde el exterior, ha aplicado criterios que favorecen una comprensión más amplia de lo que ha sido el desplazamiento forzado. Como lo señala CODHES (2017), la Unidad para las Víctimas aplica los siguientes conceptos en su valoración de las declaraciones recibidas desde el exterior:

«traslados dentro de las denominadas fronteras invisibles o desplazamientos de pueblos binacionales [...], «traslados a otro Estado por solicitud de asilo, refugio o categorías análogas [...], «traslados por razones de seguridad: estos son los que ocurren cuando la seguridad de las personas se encuentra en peligro inminente y en los que la única forma de salvaguardar la vida es migrando hacia otro país [...]» [y] desplazamiento transfronterizo: el cual se caracteriza por ser en la mayoría de los casos un desplazamiento en tránsito (pp. 23 y pp. 24).

Esto ha permitido que la mayoría de las declaraciones recibidas haya conducido a una inclusión de las personas en el RUV por este hecho victimizante; una valoración que, siendo consecuente con el marco normativo existente, también ha logrado identificar que el desplazamiento hacia el exterior suele estar precedido por al menos un desplazamiento interno y en algunos casos por dos desplazamientos o más, como lo corrobora el análisis de caracterización realizado por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados⁴³.

Más allá de los desafíos relacionados con el reconocimiento que es posible bajo el marco normativo actual, en lo que tiene que ver con la magnitud del universo de víctimas en el exterior, tanto el informe antes citado como otros análisis que contienen registros de poblaciones en movimiento reconocen que no existe una cifra que logre abarcar la totalidad del universo de personas que han cruzado las fronteras de sus países en busca de salvaguardar su vida. La desconfianza en las

instituciones, el temor a ser nuevamente victimizadas o el desconocimiento de sus derechos son factores que han incidido en que las personas no acudan a la institucionalidad. Específicamente en relación con las personas que han buscado refugio en el exterior, Sánchez (2018) indica: «El miedo a ser deportadas y la ignorancia respecto a sus derechos han mantenido a una fracción de estas personas sumidas en la invisibilidad» (p. 53).

En el contexto colombiano, la caracterización de las víctimas en el exterior (2020) corrobora que, aunque un alto porcentaje de víctimas ha presentado su declaración ante el Estado colombiano, alrededor de dos de cada diez personas se han abstenido de hacerlo, principalmente por falta de información o por temor. Desde esta perspectiva, el RUV es una herramienta que sí ha logra-



do visibilizar a una parte del universo de víctimas en el exterior, pero por la intervención de factores como los mencionados, entre otros, no puede ser un reflejo completo de toda la población de víctimas que ha emigrado⁴⁴.

Otro registro que ha sido importante como referente de la magnitud de las víctimas del conflicto armado ha sido aquel que proporciona anualmente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre refugiados colombianos. Como se señaló anteriormente, para el 2019, año al que corresponden las cifras más recientes presentadas, la cantidad de refugiados colombianos en el mundo se estimaba en 189.454 personas.

Aunque hay una distancia entre esta cifra y aquella que contiene el Registro Único de Víctimas, como se ha argumentado en este balance y en el análisis de caracterización presentados por la Unidad para las Víctimas y por el Consejo Noruego para Refugiados, es importante guardar

perspectiva. En otras palabras, es necesario entender que cada una corresponde al marco normativo que le aplica y que, en el contexto de las distintas causas que dan lugar a la búsqueda de refugio (Declaración de Cartagena de 1984), no todas las víctimas del conflicto armado que se encuentran en el exterior son a su vez refugiadas y no todos los refugiados colombianos son a su vez víctimas del conflicto armado.

43 De las 2.161 víctimas encuestadas que sufrieron de desplazamiento forzado, el 68 % manifestó que se había desplazado internamente antes de salir de Colombia; adicionalmente, los desplazamientos ocurrieron por uno o más municipios de Colombia (Unidad para las Víctimas y Consejo Noruego para Refugiados, 2020).

44 Como lo señalan víctimas entrevistadas para el desarrollo de este balance, hay también razones personales por las cuales las personas pueden abstenerse de declarar, tales como el sentir propio de lo que significa o no la reparación.



Sobre la efectividad en la toma de las declaraciones desde el exterior:

Aun con los alcances identificados, la toma de declaraciones desde el exterior ha sido un proceso que ha experimentado distintos desafíos. Como lo reportó la Defensoría del Pueblo en su vigésimo Informe al Congreso en 2013, a finales del 2012 (año en el que inició el registro de víctimas) los procedimientos para la toma de declaraciones en el exterior no eran claros.

En efecto, como lo corroboran integrantes del Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior de la Unidad para las Víctimas y del Escritorio de Víctimas en el Exterior del Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Conacionales, adscrito a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería, hubo un rezago inicial en la definición de los mecanismos para la toma de la declaración desde el exterior, así como unas limitaciones en la difusión de la ley y en la articulación interinstitucional, que afectaron inicialmente el proceso referido en el exterior.

Estos desafíos fueron abordados gradualmente por las instituciones colombianas, de manera que entre el 2012 y el 2015 se logró un aumento significativo en la toma de declaraciones desde el exterior, que se explica, en parte, por las capacitaciones que la Unidad para las Víctimas empezó a brindar a todos los consulados, en coordinación con la Cancillería, para preparar a los funcionarios en el conocimiento de la ruta de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en el exterior, así como en el uso del aplicativo digital que fue adaptado para la toma en línea de la declaración⁴⁵.

Estas acciones fueron respaldadas por estrategias de comunicación para la difusión de la ley en el exterior, que, además del uso de medios tradicionales, se valieron de los acercamientos presenciales que fueron posibles a través de la conmemoración anual del 9 de abril –Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado–, las ferias de servicios ciudadanos organizadas por los consulados, y las jornadas de atención coordinadas por la Unidad para las Víctimas y la Cancillería en



distintos países⁴⁶. Lo anterior también incidió en que en 2017 surgiera el pico más alto hasta el momento desde la puesta en marcha de la toma de declaraciones en el exterior (ver Figura 1. Número de declaraciones en el exterior, por año)⁴⁷.

Desde entonces, ha habido una tendencia hacia la reducción en la cantidad de declaraciones recibidas en el exterior. Funcionarios consulares entrevistados para este balance explican que, aun cuando se siguen acercando personas para declarar, actualmente la mayoría de las consultas que reciben están relacionadas con el seguimiento que hacen las víctimas a sus procesos de indemnización y, en algunos casos, de restitución de tierras.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la mayoría de las declaraciones recibidas se han basado en hechos ocurridos antes del 2011, funciona-

rios del Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior de la Unidad para las Víctimas estiman que, en adelante, la recepción de solicitudes de inclusión en el RUV desde el exterior se mantendrá en un nivel estable, siempre y cuando las circunstancias del país sean favorables en esa dirección.

Aun cuando a través de acciones concretas el Estado ha abordado algunas de las dificultades que influyeron inicialmente en la efectividad de la toma de declaraciones desde el exterior, las entrevistas realizadas para este balance, así como los hallazgos del análisis de caracterización, dan cuenta de que aún hay un camino por recorrer en la construcción de confianza y en la comunicación asertiva y oportuna por parte de las instituciones con las víctimas⁴⁸.



- 45** Inicialmente, las declaraciones se tomaban en papel y eran enviadas por valija diplomática a Colombia para la respectiva valoración de la Unidad para las Víctimas. La transición en el primer semestre de 2013 a la toma en línea contribuyó a un aumento en la efectividad en la toma de la declaración, como lo corroboran las cifras de declaraciones y lo sustentan funcionarios de las instituciones señaladas. Como se señaló en el capítulo II de este documento, el aplicativo en línea para la toma de declaraciones desde el exterior fue el resultado de una adaptación que hizo la Unidad para las Víctimas del mismo aplicativo utilizado para la toma de declaraciones en el territorio nacional.
- 46** Las jornadas de atención nacieron en 2015 como iniciativa de la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados para fortalecer, en coordinación con la Cancillería, precisamente las tomas de declaraciones desde el exterior. Uno de los criterios para el desarrollo de las jornadas es que estas se realicen en lugares distintos a los consulados, con el fin de que la institucionalidad logre llegar a zonas que pueden ser más asequibles para las víctimas, distintas a aquellas zonas geográficas donde están ubicados los consulados. Sin embargo, como lo establece la ley, solo los funcionarios consulares pueden tomar las declaraciones.
- 47** Sobre los aumentos en 2015 y 2017 también es importante hacer una referencia a la circular 0008 del 19 de mayo de 2015, en la cual la Unidad para las Víctimas reconoce «las circunstancias fácticas» que afectaron la toma inicial de las declaraciones desde el exterior, razón por la cual, bajo un principio de igualdad, define que el plazo para declarar en los consulados, «por hechos ocurridos entre el 1º de enero de 1985 y el 10 de junio de 2011, fecha de promulgación de la Ley 1448 de 2011, es de cuatro (4) años contados a partir del 10 de junio de 2013, es decir la declaración debe rendirse antes del 10 de junio de 2017. Para los hechos victimizantes ocurridos después del 10 de junio de 2011, el plazo para rendir declaración ante los consulados es de dos (2) años contados a partir del 10 de junio de 2013. Es decir, si el evento ocurrió el 11 de junio de 2011, el plazo vence el 11 de julio de 2015». Adicionalmente, las víctimas que no hayan declarado en los tiempos establecidos, de acuerdo con el artículo 155 de la Ley 1448, aún pueden declarar, explicando las razones de fuerza mayor que les impidieron declarar con anterioridad.
- 48** Señalan víctimas entrevistadas que aunque en muchos consulados hay experiencias positivas, también se han presentado casos en los que los funcionarios no brindan la información acertada o no brindan una atención que dignifique a las víctimas y les brinde la confianza para declarar. Adicionalmente, en el ámbito de la comunicación, la caracterización de las víctimas en el exterior (2020) indica que la mayoría de las víctimas encuestadas tienen conocimiento de la declaración como paso para acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación. Sin embargo, de las víctimas encuestadas que no han presentado la declaración, cinco de cada diez señalaron que fue por desconocimiento.

2. EL ESTADO COLOMBIANO EN EL EXTERIOR Y EL DIÁLOGO CON LOS CIUDADANOS

Aunque la ley establece que la atención y la orientación a las víctimas en el exterior son responsabilidades centradas en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en los nueve años de implementación de la ley se ha evidenciado que para lograr como Estado un diálogo más efectivo, coherente y digno con las víctimas son fundamentales la participación y la coordinación interinstitucional.

Uno de los principales obstáculos de acceso a la ley es la falta de difusión de una información clara y precisa sobre la misma y la ausencia de una ruta o protocolo público y oficial que esclarezca la forma en que las víctimas efectivamente pueden acceder a las medidas de reparación allí contempladas.

Así lo manifestaba en 2013 la Comisión Colombiana de Juristas en su presentación del estado de avance de la implementación de la ley de víctimas después de dos años de su entrada en vigor⁴⁹.

Institucionalmente, una de las formas en las que esta brecha se ha buscado subsanar es por medio de las rutas de atención delineadas por la Unidad para las Víctimas en coordinación con la Cancillería, para que tanto las víctimas como las instituciones que intervienen conozcan cuáles son las medidas a las que pueden acceder las víctimas en el exterior y cuáles los procedimientos que se deben llevar a cabo.

Además, a través de capacitaciones conjuntas e internas se ha buscado una mejor preparación de los funcionarios tanto en aspectos procedimentales, como en la sensibilización para abordar el trabajo con víctimas del conflicto armado.

Como lo relata el Escritorio de víctimas en el exterior de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería⁵⁰, actualmente en los planes de inducción de los funcionarios nombrados en la planta externa de Cancillería hay un componente enfocado en los dos puntos antes señalados.

Asimismo, la Unidad para las Víctimas ha brindado en los últimos cinco años capacitaciones anuales para los 120 consulados del mundo y, en 2019, desarrolló también un curso virtual con el objetivo de reforzar el conocimiento de los funcionarios en el exterior y facilitar su acceso a información sobre la ruta de atención a víctimas⁵¹.

Todo lo anterior ha contribuido a una construcción de confianza que, aun con mejoras, sigue siendo un aspecto importante por fortalecer. Víctimas entrevistadas para este balance tienen opiniones diversas respecto a la atención que reciben de las instituciones; mientras algunas

destacan que ha habido un progreso visible en la claridad de la información y en el trato dado a las víctimas, otras señalan que aún hace falta mayor sensibilidad.

La contratación de personal especializado en algunos consulados para el trabajo con víctimas, conformado por trabajadores sociales, psicólogos o especialistas en derechos humanos, ha sido una de las buenas prácticas que ha contribuido a generar una mejor respuesta institucional. En casos concretos como los consulados de Tulcán, Esmeraldas y Quito (Ecuador), San José de Costa Rica, Nueva York (Estados Unidos), y Barcelona y Valencia (España)⁵² han sido contratados asesores de

49 Esta misma fuente señalaba también una preocupación frente a la carga que se les trasladaba a las víctimas para averiguar sobre las implicaciones que podría tener la ley en su estatus legal migratorio. En este punto, el Estado colombiano ha avanzado en recalcar en sus orientaciones para las víctimas en el exterior que, debido a que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es una política de reparación, esta no debería afectar la protección que les brinde otro Estado, teniendo en cuenta que hace parte del marco jurídico de protección internacional.

50 La entrevista fue realizada el 4 de diciembre de 2019.

51 La rotación de personal en los consulados ha sido señalada por algunas fuentes como un elemento que ha afectado la constancia en la comunicación con las víctimas. En este sentido, cobran importancia las capacitaciones y las herramientas de apoyo creadas para facilitar los procesos de formación de los funcionarios.

52 Fuentes del Escritorio de Víctimas en el Exterior de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería señalan que en 2020 se ha planificado la contratación de asesores de víctimas en Tulcán, Esmeraldas, Nueva Loja y Quito (Ecuador); San José de Costa Rica, Nueva York (EE.UU.), Montreal (Canadá), Valencia, Madrid y Barcelona (España) y Maracaibo, Caracas y Barinas (Venezuela). En este último caso, aunque no hay presencia consular, la Cancillería dispone de otros servicios profesionales para brindar asistencia a connacionales.

víctimas; en otros casos ha habido asistentes sociales cuyas labores han incluido la atención a víctimas⁵³.

Un aspecto operativo que influye también en la calidad de esta atención es el intercambio expedito de información entre las instituciones. Los consulados, además de tomar las declaraciones y remitir a las víctimas las notificaciones que emita la Unidad para las Víctimas, reciben cotidianamente consultas que no pueden atender en forma expedita porque no cuentan con la información⁵⁴. Por lo tanto, desde este punto de vista, hay también una oportunidad para mejorar en el uso de herramientas que faciliten a los consulados la entrega de información a las víctimas sobre los procesos que tienen en curso con la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras⁵⁵.

Finalmente, en las entrevistas realizadas para este documento uno de los puntos que sale a relucir con frecuencia es la importancia que tiene para las víctimas el hecho de sentirse escuchadas y consideradas, así como que los funcionarios tengan una disposición de colaboración que no se reduzca al cumplimiento de un trámite; asimismo, el que tengan una mayor apertura hacia propuestas que puedan conducir, en los distintos países, a que el Estado colombiano logre un mayor acercamiento con las víctimas⁵⁶.

En todos los sentidos antes descritos se puede interpretar la atención a las víctimas como un diálogo que involucra a distintas instituciones y actores, y cuyo papel es fundamental para acortar brechas de comunicación que han afectado los alcances de la política pública de víctimas en el exterior.

3. CALIDAD DE VIDA: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS

Desde la perspectiva de las medidas de asistencia que contempla la Ley 1448, la principal limitación para su aplicación en el exterior se evidencia en que el Estado colombiano tiene competencias para activar dicha asistencia fundamentalmente en su propio territorio. Bajo el principio de corresponsabilidad que

- 53** En términos de política pública, estos hallazgos señalan que los consulados requieren un apoyo constante en su sensibilización y en su preparación para el trabajo con ciudadanos de poblaciones que requieren una atención especializada, como es el caso de las víctimas del conflicto armado, entre quienes se encuentran individuos y colectividades diversas en términos de etnicidad, raza, género, orientación sexual y nivel educativo, entre otros. Este apoyo implica tener constancia en los recursos, como los que permite el proyecto de inversión con el que cuenta Cancillería desde 2015, para la contratación de personal y el desarrollo de actividades que les permita a los consulados seguir ampliando los lazos de confianza en la construcción del diálogo con las víctimas.
- 54** Como lo señalan algunos funcionarios de la planta externa de Cancillería, muchas víctimas transitan distancias largas para visitar personalmente los consulados en busca de una respuesta concreta sobre el estado de sus procesos. Sin embargo, actualmente los consulados no tienen acceso directo a esa información y deben esperar la respuesta de las instituciones que llevan los procesos.
- 55** La creación de grupos especializados enfocados en la atención a víctimas en el exterior ha sido también una de las buenas prácticas institucionales que han contribuido al intercambio de información y al seguimiento a trámites y procesos.
- 56** En actos como la conmemoración del Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado o inclusive en asuntos que tengan que ver con la atención a algunas de las necesidades de la población de víctimas, algunas de las lideresas entrevistadas señalan que, a raíz de su experiencia con sus organizaciones de víctimas, han presentado propuestas a los consulados. Al respecto señalan que, aun cuando no siempre sea posible realizarlas, esperan por lo menos que se tengan en cuenta y que encuentren en las instituciones una mayor disposición a escuchar.



establece la ley los entes territoriales, además de los Ministerios, son los responsables de activar la oferta que contribuya a la estabilización socioeconómica de las víctimas.

Por lo anterior, las medidas de asistencia que el Estado ha definido para los colombianos víctimas del conflicto armado en el exterior se concentran en la expedición gratuita por una sola vez de la cédula de ciudadanía o de la copia del documento de identidad⁵⁷ y la expedición gratuita de la libreta militar para los hombres de entre 18 y 49 años que lo requieran. También existen otros servicios como el desarrollo de cursos de educación virtual y un apoyo para la obtención de vivienda en Colombia, aun estando en el exterior⁵⁸.

Estas medidas buscan facilitar el acceso a la documentación necesaria para que un ciudadano en el exterior pueda realizar diversos trámites, capacitarse para el trabajo o asegurar una vivienda en Colombia como parte del proyecto de vida de las personas⁵⁹. Sin embargo, la realidad de las condiciones de vida en el exterior demuestra la importancia de activar y fortalecer mecanismos de política pública que permitan una acción más contundente por parte del Estado colombiano en torno a la asistencia dada a las víctimas en el exterior para una mejora de su calidad de vida.

De acuerdo con la caracterización realizada por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), ocho de cada diez personas están afrontando dificultades en sus países de acogida, debido principalmente a la falta de oportunidades económicas⁶⁰. Algunas de las razones detrás de esta dificultad son la falta de documentación o de otros requisitos exigidos, así como la discriminación que han experimentado por ser inmigrantes colombianos.

Con base en el estudio antes citado se observa, adicionalmente, que un alto porcentaje de las personas desempleadas o que trabajan en la informalidad en los países de acogida han cursado hasta secundaria

o básica primaria, los dos niveles máximos de estudio de la mayoría de la población analizada⁶¹. Las dificultades para encontrar empleo contrastan con la situación de las personas antes de salir del país, donde el 43 % era independiente y un 24 % contaba con empleos formales.

Teniendo en cuenta que los objetivos de las medidas de asistencia contempladas en la Ley 1448 son asistir en la superación de las condiciones de vulnerabilidad que ha generado el conflicto armado y ayudar a las víctimas a asumir el goce pleno de su ciudadanía, se evidencia que en la formación para el trabajo hay una oportunidad importante en términos de acciones de política pública desde el Estado colombiano hacia las víctimas en el exterior.



En términos más estructurales, en lo que concierne a las políticas de los Estados frente al refugio, algunas fuentes señalan que aunque el acto de buscar refugio en otro país represente una ruptura con el Estado de origen (de donde ocurrió la expulsión), dicho Estado aún puede ser partícipe de la búsqueda de bienestar de sus ciudadanos.



Por definición, el refugio implica la ruptura del vínculo entre la persona y el Estado responsable en principio de su protección. Sin embargo, ello no impide que dicho Estado reconozca ciertos derechos o incluso repare a las personas y grupos que han sido forzados a huir de su territorio... Es factible, entonces, que el país de origen de los refugiados, ante la incapacidad de asumir su protección plena, colabore con aquellos que los han acogido, aportando recursos para su sostenimiento y desarrollando planes conjuntos para mejorar su calidad de vida (Sánchez, 2018, p. 67).

comprensible que las instituciones colombianas que administran los servicios para la seguridad y el bienestar social de las personas tengan limitaciones de alcance en el exterior, es importante que en la agenda política se abogue por la cooperación entre Estados, así como entre Estados y otros organismos, para asistir y propender por el bienestar de las víctimas.

En este mismo sentido se inclinan las posturas de algunos de los líderes de organizaciones de víctimas consultados, según quienes, si bien es

- 57** A pesar de esto, el pasaporte es el documento de identificación idóneo para las personas, una vez se encuentran en el exterior. Las víctimas no han sido exoneradas del pago (una vez) por la expedición de este documento.
- 58** Estas medidas se encuentran señaladas en el documento oficial *Orientaciones generales para los colombianos víctimas que están en el exterior* (Unidad para las Víctimas, 2020). Es importante enfatizar que la asistencia en los últimos dos aspectos (educación virtual y adquisición de vivienda) están concebidas para todos los ciudadanos colombianos en el exterior, incluyendo las víctimas.
- 59** A partir de las entrevistas realizadas a las víctimas se evidencia que hace falta reforzar la difusión sobre estas medidas de asistencia y que hay procedimientos por reforzar también en las entidades, de manera que sea más claro de qué manera las víctimas del conflicto armado pueden acceder a las mismas. Esto implica mejorar la articulación interinstitucional y adecuar plataformas virtuales, por ejemplo, para que haya una comunicación clara y una mayor agilidad en los trámites que se realizan desde el exterior. Aunque existe también un segmento de la población que no tiene los medios y las posibilidades de hacer consultas electrónicas, para los consulados es un buen recurso contar con información concreta en las páginas de las instituciones que tienen competencias específicas en materia de asistencia, para ellos brindar una orientación adecuada. El Ejército Nacional es una de las instituciones que, al momento de escribir este documento, está en proceso de adaptar su página para permitir el trámite de la libreta desde el exterior.
- 60** El 83 % de la población de las 2.612 víctimas encuestadas para el análisis de caracterización manifestaron tener dificultad para el desarrollo de una actividad económica. Adicionalmente, nueve de cada diez personas viven con recursos insuficientes.
- 61** Entre las personas que indicaron estar desempleadas o trabajar en la informalidad, en cada caso, el 68 % contaba con estudios hasta básica primaria o secundaria.

Tanto líderes de víctimas como fuentes académicas consultadas coinciden en señalar que esto es prioritario, en especial en relación con las poblaciones que se encuentran en contextos más vulnerables, particularmente las zonas fronterizas⁶² entre Colombia y países vecinos, como Ecuador, Venezuela y Panamá.

Además de la situación precaria, en términos socioeconómicos, en la que se encuentran muchos de los ciudadanos que se vieron forzados a emigrar, muchos enfrentan serias barreras de acceso a los derechos fundamentales por cuestiones motivadas por la estigmatización o la desconfianza hacia ellos. Así lo señala Sánchez, citando a Codhes (2011):

El rápido crecimiento de esta población, sumado al nexo que se establece entre su presencia y el aumento de la conflictividad en las áreas de frontera, ha generado actitudes discriminatorias que dificultan el disfrute efectivo de derechos como la educación, la salud, el empleo digno y el acceso a una vivienda en condiciones adecuadas (Sánchez, 2018, p. 53).

Además de las necesidades identificadas en materia de empleo, algunas fuentes destacan que los servicios que más requieren las víctimas en el exterior son en los ámbitos de la salud, la vivienda y la educación⁶³. A partir de la caracterización realizada por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), se encontró que, en los dos primeros aspectos, la población ha logrado, con mayor o menor dificultad, acceder a ambos servicios en los países de acogida⁶⁴.

Sin embargo, en el primer caso, el hecho de que dos de cada diez personas encuestadas hayan indicado que no contaban con atención

en salud es una alerta importante en cuanto a su acceso a un derecho fundamental en los países de acogida. Además, que cinco de cada diez personas hayan expresado tener dificultad para acceder a vivienda, particularmente por la falta de ingresos económicos, refuerza algunos de los riesgos existentes para la población.

Con respecto a la educación, el análisis de caracterización encontró que cerca de siete de cada diez personas no están estudiando actualmente⁶⁵. Considerando que la mayoría de la población analizada contaba con estudios máximo hasta secundaria antes de salir del país y que ya se encuentran en edad productiva, los bajos índices de estudio que continúan en los países de acogida son un indicador de las brechas educativas que pueden estar afectando el acceso al empleo y, por consiguiente, a mejores condiciones de vida.

Esta situación se exagera para quienes tienen una situación migratoria irregular. De acuerdo con el análisis de caracterización antes citado, entre la población encuestada siete de cada diez personas han logrado regularizar su estatus migratorio de manera temporal o a largo plazo. De ellas, el 74 % había solicitado asilo o alguna medida de protección internacional, de las cuales un poco más de la mitad ya había recibido el estatus de refugiado(a) y otras más estaban a la espera⁶⁶.

La importancia de traer a colación algunas de las características antes descritas, junto con algunas de las reflexiones que ha aportado la academia, está en identificar en qué aspectos se pueden tomar decisiones de política pública que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las víctimas en el exterior.

Aunque el acceso a salud, y en general a derechos sociales, económicos y culturales en el exterior, depende fundamentalmente de las garantías que brinden los países de acogida, ante las necesidades identificadas y bajo una perspectiva de igualdad en la aplicación de las medidas de asistencia de la Ley 1448 de 2011 es importante que el Estado colombiano continúe en la búsqueda de adecuar los mecanismos para ampliar su marco de acción.

- 62** Como lo señalan distintas fuentes, la población de víctimas que ha emigrado al exterior es una población heterogénea, y una buena parte se encuentra en países vecinos; aquellos que se encuentran en países de frontera experimentan dificultades particulares. Cuando por miedo a la deportación o a otros señalamientos no se han acogido a la medida del refugio, en términos formales, esto les impide una protección en un sentido integral.
- 63** Esta fue una de las conclusiones del Proceso Amplio de Participación tras la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, según el Grupo de Articulación Interna para la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado, del Ministerio del Interior (mayo 2017).
- 64** Entre las 2.612 personas encuestadas, el 77 % de las personas vive en casa o apartamento, el 19 %, en una habitación y el 4 %, en un inquilinato. En el ámbito de la salud, el 77 % también afirmó tener cobertura.
- 65** Quienes sí están estudiando son, sobre todo, aquellas personas que ya contaban con estudios de educación superior antes de salir de Colombia.
- 66** En el estado ideal de la aplicación del estatus de refugio, quienes cuentan con él tienen mayores posibilidades de acceder a educación, vivienda, salud y empleo en condiciones de igualdad a los ciudadanos propios del país de acogida y, como mínimo, en condiciones de igualdad a otros connacionales con estatus migratorio resuelto. Sin embargo, para aquellos que no han solicitado formalmente asilo y no gozan de otro estatus regularizado, su estatus migratorio irregular interfiere en su acceso a derechos y los expone a múltiples situaciones de riesgo para su vida e integridad.

Redes de apoyo y fuentes de asistencia

En lo que concierne a la asistencia humanitaria que provee el Estado colombiano, dicha asistencia se brinda específicamente a víctimas de desplazamiento forzado y, al igual que sucede con otras medidas de asistencia, se activa solo en territorio colombiano⁶⁷.

Con base en lo anterior, esta sección analiza las alternativas que tienen los individuos y las familias que, forzados a emigrar, se encuentran en diversas condiciones de vulnerabilidad y requieren apoyo y asistencia humanitaria; asimismo, presenta lo que la información disponible sugiere sobre las oportunidades de fortalecimiento de la política pública en este aspecto.

De acuerdo con el análisis de caracterización de la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), tres de cada diez personas en el exterior han recibido asistencia en sus países de acogida. La ayuda que han recibido como inmigrantes y víctimas del conflicto armado colombiano ha provenido principalmente de organizaciones no gubernamentales, seguido de organismos internacionales y, en tercer lugar, de los gobiernos locales.

Particularmente, en aquellos casos en que las personas sí han recibido ayuda del gobierno local, dicha ayuda ha llegado en mayor proporción a quienes tienen estatus de refugio o visa de tiempo limitado, pero considerablemente en menor proporción a quienes carecen de un permiso de permanencia; ello corrobora la importancia que cobran las organizaciones dedicadas al trabajo humanitario en estas circunstancias⁶⁸.



Es importante resaltar que, además de las asistencias que en algunos casos han provenído de las fuentes antes señaladas, también existen formas de organización social a través de las cuales se han canalizado ayudas. Aunque el análisis de caracterización muestra que los niveles de organización social son bajos⁶⁹, hay víctimas que ejercen una labor social, principalmente a través de organizaciones religiosas, de derechos humanos y de beneficencia⁷⁰.

A esto se suman las redes de apoyo que configuran organizaciones de víctimas en el exterior que hacen gestión y colaboran con otras organizaciones de tipo humanitario para atender algunas de las necesidades básicas de las personas más necesitadas⁷¹. Líderes entrevistados en Ecuador, Venezuela, Argentina y Estados Unidos hablaron de esa gestión, particularmente necesaria para aquellos que aún no tienen un estatus migratorio regularizado.

- 67** Esta medida se enmarca en el proceso de retorno acompañado por el Estado. Su aplicación, para víctimas de desplazamiento forzado que hayan solicitado acompañamiento, consiste en lo siguiente: «de ser necesario, la Unidad para las Víctimas gestionará asistencia humanitaria en efectivo o en especie. Esta medida de carácter temporal busca mitigar carencias en la subsistencia mínima al momento de llegar a Colombia, en los componentes de alojamiento temporal y alimentación». (Unidad para las Víctimas, Orientaciones para los colombianos víctimas frente a la Ley 1448 de 2011 y su implementación el exterior, 2020).
- 68** La ayuda humanitaria resulta fundamental para una población con capacidades socioeconómicas limitadas, particularmente en países de acogida que tienen sus propias limitaciones en cuanto a sus capacidades institucionales y económicas. Esto se visibiliza sobre todo en zonas fronterizas con Colombia, aunque también ocurre al interior de otros países, particularmente de América Latina. En este contexto, la participación de organismos no gubernamentales o de organizaciones internacionales es importante para copar los vacíos o las limitaciones institucionales tanto del país de acogida como del país desde donde se produjo la expulsión, en este caso, Colombia.
- 69** El 12 % de las 2.612 personas encuestadas en el análisis de caracterización antes citado estaban vinculadas a algún tipo de organización social en el exterior.
- 70** Esto indica que entre las víctimas mismas hay personas que participan activamente en brindar asistencia a quienes lo necesitan. Lo que las entrevistas con víctimas sugieren es que el tipo de activismo en el que se involucran suele estar orientado a ayudar a otras víctimas o a otros colombianos con necesidades particulares en su proceso de adaptación e integración en los países a donde llegan.
- 71** En cuanto a las redes de apoyo conformadas por círculos más cercanos, como amigos, familiares y otros conocidos, los hallazgos del análisis de caracterización muestran que cerca de seis de cada diez personas cuentan con alguien en su ciudad de residencia. Al mismo tiempo, dos de cada diez personas carecen de alguien que los ayude en momentos de necesidad.

El Estado colombiano, aun sin tener definidos mecanismos específicos de asistencia o ayuda humanitaria en el exterior, no ha estado del todo ausente. Las entrevistas realizadas evidencian que algunos consulados en particular, ante el amplio abanico de carencias y vulnerabilidades que observan en la población de colombianos que se encuentran en su ámbito de circunscripción, han buscado formas de gestionar alianzas con organizaciones humanitarias que puedan asistir a quienes lo necesitan. Esto mismo ha ocurrido en las jornadas de atención, en las que, en la práctica, los funcionarios de la Unidad para las Víctimas y la Cancillería han enfrentado estas realidades y se han preparado para contar con el respaldo de organizaciones que puedan brindar asistencia⁷².



En términos de política pública, todo lo anterior contribuye a vislumbrar que, aunque actualmente el Estado colombiano no tenga definidos los mecanismos para ampliar los alcances de las medidas de asistencia a las víctimas en el exterior, la realidad es que hay una población significativa de colombianos enfrentando múltiples carencias y vulnerabilidades, lo cual implica que tanto su subsistencia como su dignidad e integridad están en riesgo.

Lo que esto subraya es que sí es importante que el Estado esté en capacidad de gestionar alianzas en el exterior para facilitar la asistencia a quienes lo requieren. Mantener un diálogo lo más constante y abierto posible con las organizaciones de víctimas, organizaciones sin ánimo de lucro y organismos internacionales sugiere ser un paso en esta dirección que se debe cuidar y reforzar.



4. SALUD PÚBLICA: LA IMPORTANCIA DE UNA SENSIBILIDAD PSICOSOCIAL

La vivencia de violaciones de derechos humanos, como el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, el secuestro, el homicidio, la violencia sexual y la persecución por cuestiones de orientación sexual, opinión política o raza ha generado secuelas profundas en la salud mental y emocional de las personas afectadas. De acuerdo con los testimonios de las víctimas entrevistadas para este documento, las personas encuentran mecanismos de supervivencia y de superación de lo vivido, pero esto no desconoce que el camino que recorren está marcado por múltiples retos que impactan diversos ámbitos de su vida⁷³.

72 Dicho apoyo, más de allá de asistencia en términos socioeconómicos, ha tenido también un fuerte énfasis en atención psicosocial, con las limitaciones que las atenciones a corto plazo tienen, pero que, no obstante, tienen impacto. En este aspecto la organización internacional sin ánimo de lucro HIAS, por nombrar un ejemplo, se ha configurado en un actor importante dentro de la red de apoyo para colombianos víctimas del conflicto armado en el exterior en los países de frontera. Como se verá más adelante en el balance, la atención psicosocial es un asunto prioritario y primordial para las víctimas.

73 En las entrevistas con víctimas ubicadas en distintos países, así como con funcionarios del Escritorio de Víctimas en el Exterior de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano y de la planta externa de Cancillería, los entrevistados recurrentemente subrayaron las necesidades en materia de atención psicosocial en el exterior.



El estudio de caracterización de la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020) corrobora la dimensión de la necesidad de atención en esta materia. En este se encontró que cerca de nueve de cada diez personas señalan la afectación psicosocial como uno de los mayores daños causados por el conflicto armado⁷⁴. A pesar de ser esta la situación, se encontró también que la mayoría de las víctimas no ha recibido ningún tipo de atención en sus países de acogida⁷⁵.

En lo que concierne a la necesidad identificada, además de los retos o traumas asociados a los hechos vividos, se identifican también dificultades emocionales relacionadas precisamente con la emigración, tales como el destierro, el desarraigo, la ruptura o fragmentación de los vínculos familiares y afectivos⁷⁶, la incertidumbre alrededor del proyecto de vida y la adaptación a un nuevo contexto.

«Los procesos de salida del país son precisamente el vínculo causal y emocional que guarda el exilio colombiano con los hechos de violencia del conflicto armado», señala el Centro Nacional de Memoria Histórica (2018, p. 43). Sumado a lo anterior, el informe también describe el miedo como un denominador común en la historia de los migrantes que buscan proteger su vida en el exterior, y que también experimentan inseguridad, ansiedad e inclusive esperanza, como sentimientos entrelazados en el desplazamiento hacia un territorio desconocido.

Como lo atestigua también la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas (2019)⁷⁷,

el desarraigo es una experiencia que se transita en el exilio. Cuando te obligan a salir de tu hogar para proteger la vida y la de tu familia, se produce una ruptura del tejido familiar y social, un tejido que se ha hilado a lo largo de toda una vida (p. 80).

Habiendo identificado este contexto, funcionarios públicos y líderes de organizaciones de víctimas entrevistados señalan que, aunque hay países que cuentan con servicios de salud asequibles para los migrantes, sobresale el hecho de que los profesionales que brindan atención psicológica no están capacitados para abordar las emociones asociadas con las vivencias del conflicto armado y, por ende, no logran asistir adecuadamente a quienes más lo necesitan⁷⁸.

En relación con estas necesidades y estos desafíos en cuanto a la atención psicosocial y la atención integral en salud para atender a las

víctimas en el exterior, actualmente la política pública carece de mecanismos sistematizados en la materia para dicha población, por cuanto la oferta institucional, en cabeza principalmente del Ministerio de Salud, está limitada al territorio nacional. A pesar

de esto, «el equipo psicosocial de la Unidad para las Víctimas ha brindado acompañamiento psicosocial de víctimas en el exterior de manera telefónica como una acción focalizada de acompañamiento y no como una medida de rehabilitación» (Codhes, 2017, p. 49).

Adicionalmente, existen diversas acciones asumidas por los consulados de Colombia en distintos países del mundo. De acuerdo con el Escritorio de Víctimas en el Exterior de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería, los consulados de Quito, Esmeraldas, París, México, Nueva York y Barcelona son algunos de los que han asumido un rol activo en atender y asistir a víctimas del conflicto armado desde una perspectiva psicosocial. Sus funcionarios han identificado las necesidades y han creado alianzas o destinado parte de sus recursos para vincular a trabajadores sociales y profesionales en este campo⁷⁹. Este acompañamiento psicosocial, como lo explican

- 74** De una muestra de 2.612 víctimas encuestadas en ocho países, el 86 % identificó la afectación psicosocial como el principal daño causado por el conflicto.
- 75** Entre las pocas personas (671) que indicaron haber recibido atención psicosocial por parte de alguna organización o institución en el exterior, quienes más la han recibido tienen estatus de refugiado o alguna medida de protección del Estado en el país de acogida (el 35 %); adicionalmente, en su mayoría son mujeres (el 65 %).
- 76** Entre las víctimas encuestadas para el análisis de caracterización previamente citado, el 84 % de las personas también indicó que uno de los principales daños causados por el conflicto fue la afectación de los vínculos familiares y sociales.
- 77** La incidencia de la Colectiva se ha centrado en la construcción de paz y en buscar el reconocimiento de mujeres víctimas del conflicto armado colombiano que se vieron obligadas a desplazarse más allá de las fronteras (comunicado del 2 de agosto de 2017, dirigido a la Instancia Especial para garantizar el enfoque de género en la implementación del *Acuerdo final*). La Colectiva está constituida desde el 2004 por mujeres de distintos perfiles que comparten una acción común con un enfoque social y de derechos humanos. Tienen representatividad en distintas regiones del mundo. Ver: <http://colectivaexiliorefugio.org/rompiendo-el-silencio-desde-el-exilio/>.
- 78** De acuerdo con algunos testimonios, hay casos de personas que resultan medicadas, pero lo que de fondo necesitaban abordar queda irremediado y, por lo tanto, su afectación perdura.
- 79** Como lo explican integrantes del Escritorio de víctimas en el exterior de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería, el acompañamiento psicosocial que brindan algunos consulados se manifiesta en atención tanto individual como grupal. Asimismo, estos aplican un criterio de atención integral enfocado en identificar herramientas que las personas tienen para superar situaciones de vulnerabilidad. En el ámbito grupal, las atenciones psicosociales han incluido la aplicación de un enfoque diferencial, dentro del cual se destacan sesiones de trabajo realizadas con grupos de jóvenes.

funcionarios entrevistados, ha sido importante no solo en términos de sesiones individuales o talleres colectivos, sino también antes y durante la toma de declaraciones⁸⁰.

Desde esta misma perspectiva, durante las jornadas de atención que se han realizado en diversos países, la Unidad para las Víctimas y la Cancillería han vinculado a funcionarios del equipo psicosocial de la Unidad y han convocado a organizaciones no gubernamentales con especialidad en la materia⁸¹, con el interés de contar con personal capacitado que en las jornadas pueda brindar atención, tanto como la temporalidad de estas actividades lo permita. Si bien estas iniciativas de brindar un mínimo de acompañamiento psicosocial no se pueden valorar como esfuerzos estructurales para atender las necesidades de rehabilitación y salud integral que tienen las víctimas del conflicto armado, sí pueden ser entendidas como intentos de cubrir momentáneamente unas necesidades puntuales.

En este contexto, los testimonios de los líderes y funcionarios entrevistados para este documento demuestran que las organizaciones de víctimas, las organizaciones no gubernamentales especializadas en derechos humanos y en salud y los trabajadores sociales en el extranjero han desempeñado un papel importante en acompañar los procesos de recuperación en materia de salud mental y emocional de las víctimas del conflicto armado en el exterior.

Algunas de las víctimas entrevistadas indican que por medio de sus organizaciones han gestionado sesiones individuales de atención psicosocial y, así mismo, han organizado talleres, orientados por psicólogos y

trabajadores sociales en los que, de manera colectiva, se da inicio a procesos de sanación y se abordan afectaciones que las víctimas, a pesar de ser una población heterogénea, afrontan en común.

El apoyo psicosocial es muy importante, nos dimos cuenta con el taller que hicimos [...] a pesar de haber víctimas que llevan más de diez años y sin tocar ese tema, pero hay víctimas muy afectadas. Muchas de estas personas después de terminar el taller salieron personas diferentes, con mucho más ánimo. Todos creemos que solo me pasó a mí y esto agobia, pero al escuchar otras historias [hay más oportunidad de] sanar las heridas (testimonio de uno de los líderes de víctimas entrevistados; reside en Canadá hace 16 años).



En términos de fortalecimiento de la política pública, lo que las experiencias antes descritas reflejan es que, aunque la atención psicosocial y la atención integral en salud como aspectos centrales de la medida de rehabilitación que contempla la Ley 1448 de 2011 actualmente no tienen un alcance puntual en el exterior, hay necesidades significativas en asuntos de recuperación mental y emocional de las víctimas que han enfrentado distintas formas de violencia y a su vez los desafíos propios de la migración⁸².

En aras de fortalecer la acción del Estado en este aspecto, la Cancillería y la Unidad para las Víctimas han implementado formas de atención psicosocial que tienen un valor reconocible, pero a su vez un alcance moderado. A partir de las necesidades identificadas, la Unidad para las Víctimas está estructurando un plan para brindar la medida de rehabilitación emocional en el exterior a través de la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal, así como explorar mecanismos virtuales para la atención psicosocial de forma individual.

Con base en el análisis aquí expuesto, este es un paso importante que reconoce y busca responder a algunas de las necesidades de las víctimas en el exterior en materia de salud mental y emocional. En este mismo sentido, los ejemplos presentados corroboran la importancia de dar continuidad y respaldo a las buenas prácticas de algunos consulados que han incorporado la atención psicosocial dentro de sus planes de trabajo⁸³.

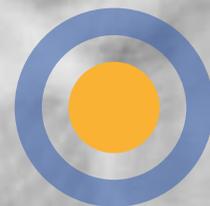
80 Como lo relató una de las víctimas entrevistadas para este documento, la experiencia misma de describir los hechos ocurridos tiene una fuerte carga emocional, y las personas, como ocurrió en el caso de él, muchas veces minimizan e inclusive omiten parte de lo ocurrido por la dificultad que les implica hablar de ello. Sentirse en un ambiente seguro y contar con psicólogos y trabajadores sociales con la preparación adecuada para acompañar una toma de declaración es parte importante del proceso.

81 HIAS es una de las organizaciones que más ha participado en brindar acompañamiento psicosocial en los países vecinos.

82 Como antecedente, existe un diagnóstico del Consejo Noruego para Refugiados, la Unidad para las Víctimas y la Corporación Centro de Atención Psicosocial (CAPS), realizado en 2018 en San Lorenzo, Ecuador, donde se identifican distintas formas de afectación en la salud integral de las personas víctimas del conflicto armado y se proponen líneas de trabajo para darles respuesta. Se identifica, entre ellas, la importancia de ayudar a las personas a reestablecer la puesta en práctica de capacidades y/o habilidades fundamentales para la recuperación de la autonomía y del poder individual.

83 Finalmente, fomentar la investigación y la comprensión de las afectaciones tanto psicosociales como en otros ámbitos de la salud a causa del conflicto es un área en la que aún se puede ahondar. Sobre una comprensión más amplia de los impactos en la salud generados por el conflicto armado, se recomienda el documento Consecuencias del conflicto armado en la salud en Colombia. Informe técnico 9/2017, publicados por el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud y el Observatorio Nacional de Salud (2017).





5. LA INDEMNIZACIÓN:

Dos de las medidas de reparación más representativas en términos tangibles son la indemnización y la restitución de tierras, ambas habilitadas para las víctimas en el exterior, aunque bajo parámetros específicos⁸⁴. Acceder a estas medidas requiere de una solicitud expresa por parte de las víctimas para iniciar un proceso ante cada una de las instituciones mencionadas⁸⁵. Con respecto a lo anterior, esta sección del balance analiza los alcances hasta la fecha en la implementación de la medida de indemnización, los desafíos de fondo y de forma y las oportunidades de mejora que se vislumbran⁸⁶.

Uno de los primeros puntos por reconocer es que las personas a la espera de la medida de indemnización son personas heterogéneas, y que si bien hay personas que solicitan esta medida porque lo consideran un acto importante de reparación por parte del Estado, hay también quienes optan por omitir esa solicitud, así como quienes buscan acceder a esta medida por las necesidades que afrontan y para dar pasos iniciales para la reactivación de su proyecto de vida.

Así lo señalan algunos de los líderes de víctimas entrevistados, quienes relatan casos de personas que no han declarado porque consideran que no hay medida económica que pueda reparar los daños causados, como también hay muchos casos de personas que declaran fundamentalmente con el interés de poder acceder después a alguna de las medidas de reparación administrativa aquí mencionadas, particularmente, la indemnización.

Respecto a la dimensión y la importancia que actualmente tienen estas dos medidas de reparación para las víctimas en el exterior, algunas fuentes señalan que:

UN DESAFÍO CONTINUO

En lo relativo a las medidas de reparación propiamente dichas contempladas por la ley 1448 (sic), la indemnización es la principal medida que ha sido contemplada por las autoridades para ser otorgada a las víctimas que se encuentren en el exterior, independientemente de que regresen o no al país (Comisión Colombiana de Juristas, 2013).

Para las víctimas que se encuentran en el exterior en necesidades de protección internacional la restitución de tierras representa una oportunidad para recuperar las tierras que les fueron usurpadas o abandonadas, pero también un medio para poder desarrollar su proyecto de vida en el lugar en el que se encuentran (Comisión Colombiana de Juristas y Consejo Noruego para Refugiados, 2012).



De acuerdo con los datos reportados por la Subdirección de Reparación Individual de la Unidad para las Víctimas, desde el 2013 el Estado ha indemnizado a cerca de 3.000 víctimas en el exterior con una inversión superior a veintiún mil millones de pesos colombianos; las personas que han accedido a la medida representan un 12 % del universo de víctimas susceptibles a indemnización entre las víctimas en el exterior incluidas en el RUV a corte del 31 de diciembre de 2019. Con un comportamiento cercano al de los casos de indemnización de las víctimas registradas en el territorio nacional, la aplicación de esta medida de reparación a toda la población de víctimas del conflicto armado es un desafío latente para la política pública.

En los años de aplicación de esta medida en el exterior, se destaca que entre el 2016 y el 2018 hubo un aumento en la expedición de la indemnización para las víctimas en el exterior dado que fueron una de las poblaciones priorizadas bajo la Resolución 090 de 2015 de la Unidad para las Víctimas⁸⁷.

Sin embargo, a corte de 31 de diciembre de 2019, el comportamiento de entrega de la indemnización para las víctimas en el exterior se redujo, bajo los nuevos parámetros establecidos por la Resolución 1049 de 2019 de la Unidad para las Víctimas. Esta delimitó la priorización de todas las víctimas del conflicto armado sujetas a esta medida de reparación a personas en «situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad», específicamente: a víctimas incluidas en el RUV de 74 años o mayores; a personas con enfermedades huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo y a personas con discapacidad.

84 Los hechos victimizantes que son susceptibles de indemnización administrativa son los siguientes: homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones que generaron incapacidad permanente, lesiones que generaron incapacidad temporal, reclutamiento forzado de menores, delitos contra la libertad e integridad sexual, incluidos hijos(as) concebidos(as) como consecuencia de una violencia sexual en el marco del conflicto armado, tortura o tratos inhumanos o degradantes y desplazamiento forzado que esté relacionado con el conflicto armado.

85 En el caso específico de la indemnización administrativa, competencia de la Unidad para las Víctimas, señala el documento antes citado que una vez la persona interesada diligencia el formato de solicitud y lo envía a la Unidad por vía electrónica: «la Unidad para las Víctimas contará hasta con 30 días hábiles para dar respuesta, indicando los datos registrados y si se recibió o no la documentación completa. De no ser así se le informará qué documentos se requieren con el fin de que usted los remita por el mismo medio. Una vez se cuenta con la documentación completa, se realizará la radicación de la solicitud de indemnización administrativa. Dentro de los 120 días hábiles siguientes la Unidad para las Víctimas realizará un análisis del caso y le brindará una respuesta de fondo, informando si usted tiene o no derecho a la entrega de esta medida» (2019).

86 El diagnóstico se enfocará principalmente en abordar la medida de indemnización administrativa, la cual es competencia de la Unidad para las Víctimas, como coautor de este balance. Lo que concierne a restitución de tierras se aborda de manera general, puesto que se trata de una medida que es competencia directa de la Unidad de Restitución de Tierras.

87 Del 2016 al 2018 fueron indemnizadas anualmente, en promedio, 730 personas únicas, en comparación con un promedio anual de 223 personas del 2013 al 2015.

En el caso de las víctimas en el exterior, desafíos en la entrega de la indemnización también están asociados con los métodos de acceso a los recursos, las diferencias en las tasas de cambio, la oportunidad y claridad de la comunicación, la dificultad para flexibilizar ciertos requisitos, la constancia y eficiencia en los trámites y los mecanismos para el cobro de los recursos en los países de domicilio.

En cuanto a los métodos de acceso, la intermediación de los bancos ha tendido a ser un obstáculo debido a que, como lo señala la Comisión Colombiana de Juristas 2013, «existe una tasa muy baja de acceso a cuentas bancarias y a las entidades financieras en general» entre la población de víctimas en el exterior, principalmente por falta de la documentación requerida por las entidades bancarias para la apertura de productos financieros.

Esta condición se puede presentar especialmente entre las personas que se encuentran en una situación migratoria irregular⁸⁸, señalan tanto Codhes (2017) como funcionarios y víctimas entrevistados. Adicionalmente, cuando la medida de indemnización ha sido otorgada se presentan casos en los que el monto que la persona sujeta a la medida logra reclamar sufre una disminución significativa por causa de las tasas de cambio y de divisas.

Por otra parte, en términos de la comunicación y la puesta en marcha de los trámites, las fuentes secundarias consultadas, y en especial según lo relatado por funcionarios que con frecuencia brindan atención a las víctimas, actualmente un desafío central es la posibilidad de brindar información clara y oportuna a las víctimas, lo cual, a su vez, está ligado con la constancia y la eficiencia en los trámites.

Como lo enuncia Codhes, «las personas víctimas en el exterior [...] han tenido serias dificultades para conocer en qué va su proceso, situación que les genera incertidumbre y en varias ocasiones falsas expectativas» (2017, p. 48). En jornadas de atención y en consultas realizadas en los consulados, con frecuencia se presentan situaciones en las que las personas que asisten en busca de atención esperan respuesta sobre el estado de sus procesos de indemnización o de restitución de tierras.

Uno de los trámites que ha afectado a las víctimas en el exterior es la expedición de certificados médicos que confirmen que las personas tienen alguna de las condiciones de salud aplicables para acceder a la indemnización de manera prioritaria. Tras identificar que obtener certificados médicos del exterior que cumplieran con los estándares administrativos colombianos es-

taba generando una carga en las víctimas, en abril de 2019 la Unidad emitió un concepto que flexibilizó este trámite, con el fin de que las víctimas pudieran presentar certificados más acordes a los sistemas de salud de sus países de acogida.

Desde la perspectiva de la comunicación y la credibilidad, el clamor de las personas por recibir una información veraz que les permita planificar a corto, mediano o largo plazo es hoy un punto central en lo que concierne a los trámites de indemnización. Como lo señalan tanto funcionarios de Cancillería como líderes de víctimas, más allá de la importancia práctica de acceso a la medida de indemnización, la comunicación

respecto a los estados de los procesos de indemnización es fundamental para brindarles un trato digno a las personas y generar expectativas claras en ellas.

En un sentido estructural, abordar los desafíos existentes en la entrega de la indemnización es un asunto de planeación y gestión presupuestal. A corto plazo, a pesar de las dificultades que aún se presentan, hay también buenas prácticas que instituciones y funcionarios del Estado han implementado.

En el ámbito de los métodos de acceso a los recursos de indemnización, la Unidad para las Víctimas, al momento de publicar este documento, trabaja en vincular a intermediarios financieros distintos a los bancos que también pueden recibir los recursos, con el fin de sobrepasar esta barrera en algunos casos⁸⁹; existen inclusive situaciones especiales en los que las personas han viajado a Colombia para reclamar su indemnización y posteriormente han regresado al exterior⁹⁰.

88 De acuerdo con el análisis de caracterización de la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), el 78 % de las 2.612 víctimas encuestadas para dicho análisis cuenta con un estatus migratorio regularizado (lo cual incluye residencias permanentes, visas con tiempo limitado, estatus de refugio o alguna medida de protección internacional y nacionalidad). Esto indica que más allá del estatus migratorio hay otros factores, posiblemente los costos, que también influyen en la posibilidad de las personas de abrir y mantener una cuenta bancaria.

89 Durante 2020, la Unidad para las Víctimas modificó el mecanismo de pago de indemnización en el exterior, introduciendo la modalidad de giro internacional, a través de Giros y Valores, operador de Western Union. Esta alternativa suprime el requisito de bancarización, que se había convertido en una barrera de acceso para acceder al cobro de esta medida de reparación.

90 Sobre este punto, y teniendo en cuenta el tipo de desafíos descritos, la Unidad para las Víctimas ha flexibilizado otros criterios en la entrega de la indemnización para víctimas en el exterior, tales como consignar los montos correspondientes a distintos miembros de la familia en una sola cuenta o permitir el retiro de la indemnización en cuentas tanto extranjeras como nacionales.

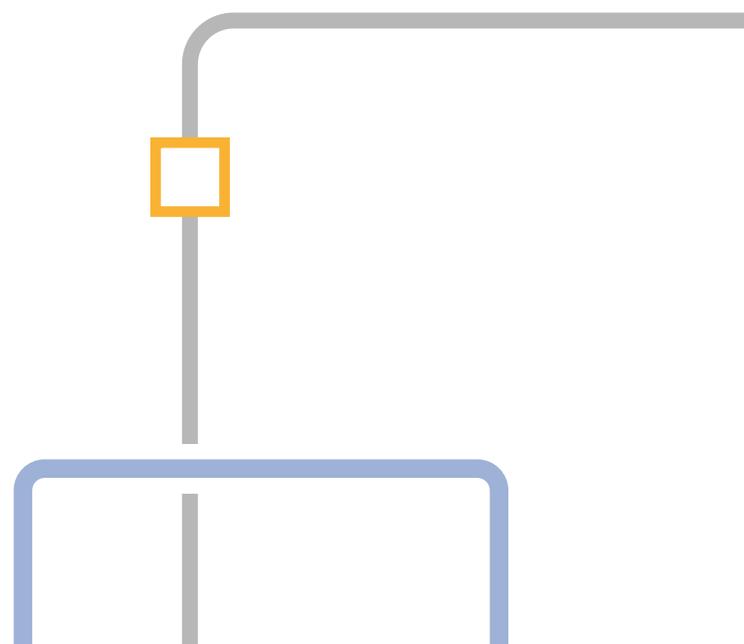
Por otra parte, en materia de comunicación y de la constancia y la eficiencia en los trámites, señalan funcionarios del Escritorio de Víctimas en el Exterior de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería que tras cada jornada de atención buscan implementar mejoras. Ellos resaltan, en primer lugar, la importancia de contar con una presencia interinstitucional durante las jornadas de atención con el fin de brindar a la población información más sustancial y acorde con las competencias de cada institución, respecto a los estados de los procesos de indemnización y de restitución de tierras⁹¹.

Adicionalmente, desde el 2019 la Unidad para las Víctimas empezó a implementar un sistema de seguimiento a todos los trámites iniciados o revisados durante dichas jornadas, así como a los recibidos a través de los demás canales de atención no presencial (escrito, virtual y telefónico). Esto ha contribuido a que surja un intercambio de información más ágil entre las instituciones⁹², y ha dado soluciones más expeditas a asuntos de trámite, lo que ha redundado, a su vez, en la posibilidad de brindar una mejor atención y avanzar en una respuesta de fondo a las personas cuyos casos fueron revisados durante las jornadas o remitidos por otros medios a la Unidad.

Desde esta perspectiva, la búsqueda de alternativas para liberar a las víctimas de las cargas procedimentales que han afectado la entrega de la indemnización en el exterior es un paso importante dentro de los lineamientos para fortalecer la política pública. Asimismo, el seguimiento a los casos de indemnización y el buen funcionamiento de los canales de comunicación entre la Unidad y la Cancillería ha demostrado ser fundamental para la resolución o avance de los casos o, como mínimo, para brindar información clara y oportuna a las víctimas.

No obstante, como se señaló anteriormente, los indicadores demuestran que en cuanto a recursos aún se requiere un fortalecimiento sustancial en el marco de la política pública. Aunque los actuales criterios

en la aplicación de la medida de indemnización denotan un trato igualitario para todas las víctimas del conflicto armado sujetas a esta medida, también demuestran que el asunto estructural que resolvería la satisfacción de esta medida es la disposición de los recursos⁹³, para lo cual se requiere un refuerzo importante de la proyección económica y planeación por parte de las entidades del Estado responsables de la política social y económica del país, con respaldo de una gestión en el ámbito de la cooperación internacional.



6. MEMORIA, VERDAD Y RECONCILIACIÓN



En su libro *Desterrados* (2001), el sociólogo y periodista Alfredo Molano narra y recrea las historias de hombres y mujeres colombianos que han experimentado la violencia en múltiples dimensiones y que, a causa de esta, han tenido que desplazarse obligatoriamente, tanto dentro como fuera del país.

Quienes han sobrevivido a familiares, amigos y miembros de su comunidad, cuyas vidas han sido segadas por la violencia, son los portadores de la memoria. Como lo señala Osiris, uno de los personajes de las historias recreadas en el libro, «Para nosotros podría ser mejor que no supieran nuestra historia, pero si no contamos ni hablamos, todos nuestros muertos van a quedar muertos para siempre» (Molano, 2001, p. 158). Como lo señala también una de las líderes de víctimas entrevistadas para este balance: «siempre es vital la galería de la memoria, de una memoria viva».

La literatura, el arte y diversas formas de expresión cultural han sido importantes para la construcción de la memoria, para captar momentos, exponerlos y abrir el camino para las reflexiones individuales y las colectivas. En el caso colombiano, además de obras literarias como la

- 91** Las jornadas de atención donde ha habido presencia tanto de la Unidad para las Víctimas como de la Unidad de Restitución de Tierras han sido de gran importancia para brindar la información que más requieren las víctimas en relación con sus procesos de indemnización y de restitución de tierras, resaltan los integrantes del Escritorio.
- 92** En el caso de la Cancillería y de la Unidad para las Víctimas, estos intercambios se dan entre los grupos de atención a víctimas en el exterior, al interior de cada entidad, respectivamente.
- 93** En términos de visión de la política pública a futuro, algunos de los líderes de víctimas alertan sobre el cuidado que se debe tener de preservar como mínimo lo existente y de evitar que se impartan decisiones en detrimento de todas las víctimas.

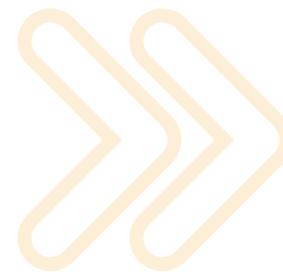
citada, exposiciones como Fragmentos, de Doris Salcedo, y El testigo, de Jesús Abad Colorado, son algunos ejemplos de los ejercicios de memoria que llaman a los ciudadanos a recordar y, en algunos casos, a conocer lo vivido.

En este contexto, se abren espacios para el encuentro en sociedad, para el diálogo a partir de la reflexión, para el reconocimiento de los hechos ocurridos, para compartir, tanto como la memoria lo permite, una parte del dolor sufrido y para que, en todos estos sentidos, haya mayores posibilidades de construir paz y de buscar la no repetición de los hechos. La memoria, por ende, tiene un lugar central en la transformación social y en los procesos de justicia transicional.

Como lo sugieren los ejemplos antes señalados, los ejercicios de memoria nacen de múltiples lugares y se experimentan de maneras distintas. Como política pública de reparación a víctimas, fomentar y propender por ejercicios de memoria histórica es un acto de reparación simbólica para las víctimas del conflicto armado.

Desde esta perspectiva, uno de los actos públicos más representativos es la conmemoración del 9 de abril como Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado, fecha a la que se han sumado los consulados de Colombia en el mundo.

Adicionalmente, el Centro Nacional de Memoria Histórica, por medio de sus investigaciones y publicaciones, así como de talleres y diversas iniciativas, ha jugado también un papel central. Actualmente, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comisión de la Verdad), la cual hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), también está desempeñando un papel importante en la recopilación de testimonios que aporten a una comprensión del conflicto desde las voces de las víctimas.



Y así como en lo territorial hay múltiples iniciativas de memoria promovidas tanto por entes territoriales (por ejemplo, el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación en Bogotá) como por organizaciones de víctimas, en el exterior también hay iniciativas de memoria organizadas por los consulados y por las organizaciones, líderes y colectivos de víctimas en distintos países del mundo.

Con base en entrevistas realizadas para este análisis, el balance general sobre la reparación simbólica de las víctimas en el exterior permite concluir que, si bien hay unos actos concretos que demuestran que esta es una medida que se está desarrollando, aún hay un camino amplio por

recorrer en el reconocimiento sobre los efectos del conflicto armado en las vidas de las personas que se han visto forzadas a emigrar.

En su estudio *El exilio colombiano: huellas del conflicto armado más allá de las fronteras*, el Centro Nacional de Memoria Histórica subraya la importancia de visibilizar las memorias de quienes han emigrado, señalando que hablar en plural significa «reconocer los diferentes repertorios de violencia, los grupos poblacionales que han sido víctimas y las causas que los obligaron a salir de manera forzada, por diferentes modalidades de persecución, a diversos lugares del mundo» (CNMH, 2018, p. 49).

Desde esta perspectiva, son de gran importancia los ejercicios de memoria realizados con un enfoque diferencial que reconozca las distintas trayectorias de las víctimas que han emigrado al exterior: «[La] heterogeneidad de recuerdos, experiencias, motivos y demandas contenidas en sus testimonios dificultan la comprensión del exilio desde un mismo enfoque temporal o territorial específico», (pp. 26-27).

Por consiguiente, construir memoria implica reconocer las experiencias en común, pero a la vez diversas de las víctimas, alrededor de los hechos sufridos, de la salida, del proceso de búsqueda de protección, de la integración en el país de acogida y del imaginario de retorno.

Simultáneamente, en lo concerniente al diálogo entre el Estado y las víctimas en este aspecto, en las entrevistas realizadas con la Cancillería y algunos consulados se evidencia que, entre su planeación anual, la organización de actividades en torno al 9 de abril tiene un lugar central⁹⁴. Integrantes del Escritorio de víctimas en el exterior de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de Cancillería

⁹⁴ Uno de los casos por destacar es el de los laboratorios de paz organizados en Esmeraldas, Ecuador como acto de memoria.

señalan que los encuentros en torno a la memoria no solo han incrementado en importancia en los diversos consulados, además han creado oportunidades valiosas de acercamiento y diálogo entre el Estado, las víctimas y los ciudadanos colombianos en general que se involucran en estas actividades.

En relación con lo anterior, líderes de organizaciones de víctimas entrevistados reportan que, en efecto, estos espacios han sido valiosos, y que ellos participan en ayudar a convocar a los ciudadanos colombianos; sin embargo, también señalan que a veces la asistencia es baja y que en ocasiones han querido hacer propuestas de ejercicios de memoria o expresar vivencias u opiniones en el marco de algunas de las actividades organizadas, pero estas no han sido tenidas plenamente en cuenta.

Lo que estos testimonios sugieren es la importancia que para las víctimas tiene el ser escuchadas y el ser partícipes en la construcción con el Estado de las manifestaciones, talleres y oportunidades alrededor de la memoria. Asimismo, los ejercicios de memoria pueden tener diversos niveles de profundidad, y todos son valiosos en cuanto a la posibilidad de manifestar puntos de vista y experiencias que abran el camino al diálogo, o incluso simplemente a la reflexión personal. Sin embargo, escuchar las propuestas de las víctimas e involucrarlas en una construcción conjunta puede derivar en actos de memoria más profundos y conciliadores.

Ahora bien, en lo que refiere a la articulación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición

(SIVJRNR), lo que la estructura de ambos sistemas sugiere es que sus competencias confluyen en la construcción de la memoria y la búsqueda de la verdad como aporte a la reparación. La articulación entre los sistemas antes señalados, por lo tanto, se refiere a la importancia de que los dos por igual propicien los espacios necesarios para la narración de las historias relacionadas con la migración externa asociada al conflicto armado.

Actualmente, algunos de los testimonios recopilados sugieren que los ejercicios de memoria que en años anteriores se desarrollaron con el Centro Nacional de Memoria Histórica (institución que hace parte del SNARIV) en relación con la población en el exterior se han rezagado; no obstante, perciben que la Comisión de la Verdad les ofrece nuevas



oportunidades para contar sus historias y ser reconocidos como víctimas del conflicto armado en el exterior.

En vista de las competencias entrelazadas, aunque diferentes, de instituciones como las antes mencionadas, una mayor articu-

lación entre estas sería favorable para la construcción de la memoria de las víctimas en el exterior y la comprensión de los efectos del conflicto armado más allá de las fronteras colombianas.

Con el objetivo de fortalecer la integración y reconstrucción de los tejidos sociales afectados por la guerra y el desplazamiento forzado, [se recomienda] poner en marcha programas de sensibilización, pedagogía y difusión sobre el impacto de la migración forzada en los territorios, las comunidades y las personas que huyen, promoviendo una conciencia social hacia la no repetición (REVICPAZ, 2018).



7. LAS VOCES DE LAS VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

Las personas que han emigrado hacia el exterior por causas relacionadas con el conflicto armado interno no solo tienen una pluralidad de experiencias, sino que se han organizado de distintas maneras para dar a conocer sus historias, visibilizar los hechos sufridos e incidir en la política pública de víctimas.

Desde esta perspectiva, en esta sección se analizan los alcances y los desafíos en materia de la expresión de las voces de las víctimas en el exterior por medio de mecanismos oficiales, como la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas (MNPEV)⁹⁵, experiencias como el Proceso Amplio de Participación derivado del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* y otras formas de incidencia con las cuales las víctimas han visibilizado sus derechos.

En relación con lo primero, a partir de la Resolución 01281 de 2016 la Unidad para las Víctimas modificó el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. Con ello abrió el camino, oficialmente, a la creación de organizaciones de víctimas en el exterior, con el fin de que a partir de ellas las víctimas no solo tuvieran por primera vez representatividad en la Mesa Nacional de Participación, sino que además pudieran contar con el acompañamiento de una organización defensora de sus derechos.

En dicha resolución quedaron definidos dos cupos para las víctimas en el exterior, los cuales, con base en un proceso de elección establecido, han estado en cabeza de delegados de Venezuela y Ecuador (2017) y de Venezuela y España (2019). Uno de los avances en este aspecto es que han crecido los procesos organizativos de las víctimas en los distintos territorios donde se encuentran. Entre los dos periodos en los que se han llevado a cabo las elecciones ha habido un aumento tanto de las organizaciones de víctimas registradas como del número de países desde los que participan, pasando de 186 organizaciones de 18 países en 2017 a 329 organizaciones de 20 países en 2019.

El registro de las organizaciones y la postulación de sus representantes se realiza a través de los consulados (con el acompañamiento técnico de la Unidad para las Víctimas y la Defensoría del Pueblo en el proceso de organización y preparación para las elecciones). Teniendo en cuenta lo anterior, ha surgido mayor acercamiento entre las organizaciones de víctimas y el Estado, lo cual, a su vez, ha contribuido a disminuir algunas de las brechas existentes en el diálogo.



La adaptación del protocolo de participación para incluir a las víctimas en el exterior ha significado un avance sustancial en términos de que, por primera vez, la población de víctimas que ha emigrado del país tenga representatividad en la Mesa Nacional de Participación. Esta representación ante la Mesa Nacional es proporcionalmente mayor a la que tienen otras poblaciones en Colombia por criterios basados en la aplicación de un enfoque diferencial, tales como género y orientación sexual, grupo étnico o situación de discapacidad.

A pesar de que desde la concepción de la ley este ha sido el mecanismo oficial para la incidencia de las víctimas en el seguimiento, diseño e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación, este componente de participación también tuvo algunos años de rezago en su adaptación para la aplicación por fuera del territorio colombiano.

En busca de fortalecer la representatividad de las diferentes regiones del mundo donde están domiciliadas las víctimas, en 2019 la Unidad para las Víctimas emitió la Resolución 00250, que aunque mantuvo los dos cupos ante la Mesa Nacional de Participación, modificó el proceso electoral con el objetivo de equilibrar la representación de los países y las regiones según el número de víctimas registradas en el RUV⁹⁶.

Aun con sus avances, este mecanismo de participación, en lo que concierne a las víctimas en el exterior, muestra que tiene campo para su fortalecimiento, en términos de los flujos de información, los canales de comunicación y, en algunos casos, los alcances de la representatividad que es posible según los temas que conciernen a las víctimas en cada región.

Esto lo corrobora el Sexto Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y la Restitución de Tierras al Congreso de la República 2018-2019, de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, del 16 de agosto de 2019, según el cual:

95 Este mecanismo oficial de participación está definido por los artículos 192, 193 y 194 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

96 Países con el 10% o más de la población víctima en el RUV tienen derecho a enviar un delegado por país; países con el 1% al 9.99% de la población víctima en el RUV registrada en el exterior tienen derecho a enviar dos delegados entre todos; países con menos del 1% de la población víctima del RUV registrada en el exterior tienen derecho a enviar un delegado entre todos (ver Orientaciones para los colombianos víctimas frente a la Ley 1448 de 2011 y su implementación en el exterior, 2020). Bajo este nuevo modelo de elección, las organizaciones eligen a ocho delegados, quienes posteriormente eligen a los dos representantes ante la Mesa Nacional de Participación.

Respecto de la participación de dos representantes de las víctimas connacionales en la Mesa Nacional, las organizaciones de víctimas connacionales han manifestado que no ha sido creado un medio expedito ni una herramienta idónea, mediante la cual se pueda mantener informadas a las organizaciones sobre los avances y estado de la política pública de víctimas en el país (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448, 2019, p. 242).

Adicionalmente, algunas de las víctimas entrevistadas para este documento señalan que si bien el ingreso de los cupos a la Mesa Nacional de Participación es un paso importante en la garantía del derecho a la participación, también es necesario considerar la creación de espacios alternos, organizados por regiones del mundo, desde los cuales las víctimas puedan discutir temas que les impactan y desde ahí, además de hacer seguimiento a la política, canalizar sus propuestas para el fortalecimiento de la acción pública.

Asimismo, algunas de las víctimas identifican que para que la Mesa Nacional de Participación sea un espacio más idóneo en torno a su objetivo, es importante, en general, evitar su politización. Por el contrario, es necesario buscar que sea un espacio donde las víctimas puedan llevar propuestas claras para el mejoramiento de las condiciones de toda la población, sin distinción de su ubicación fuera o dentro del país.

Precisamente con objetivos como el antes señalado, entre el 27 y 29 de junio de 2018 la Unidad para las Víctimas, en convenio con el Consejo Noruego para Refugiados, organizó en Lima, Perú el Encuentro de víctimas en el exterior para el fortalecimiento de la participación y la incidencia en la política pública, al cual asistieron representantes de organizaciones de víctimas de 17 países y delegados tanto de instituciones estatales y organizaciones internacionales como de la sociedad civil.

Según la relatoría del encuentro, en este participaron expertos técnicos que pudieran asistir en las reflexiones y en la estructuración de propuestas de las víctimas hacia los distintos ejes de la política; allí se presentaron inquietudes como las antes señaladas en relación con la representatividad en la Mesa Nacional de Participación, y se realizó la importancia de considerar la participación como algo que va más allá de este mecanismo concreto y que se acerca más a la expresión de las diversas voces de las víctimas y a lo que ellas tienen para aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

[...] el desafío pendiente es la construcción del relato que les dé visibilidad a las víctimas en el exterior, que dé cuenta de las diversidades de las víctimas y que permita la negociación. Este relato también servirá para que la sociedad colombiana se conduzca (segmento de la relatoría del encuentro en mención).

Desde esta misma perspectiva empezaron a darse algunos pasos en 2017, cuando el Gobierno Nacional, junto con organizaciones no gubernamentales, como Codhes, convocó a las víctimas en el exterior a Quito, Ecuador. Allí se puso en marcha el Proceso Amplio de Participación, uno de los componentes enmarcados en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Otros espacios de participación convocados por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados incluyen el taller de fortalecimiento de organizaciones de víctimas en Europa, celebrado en 2018 en Barcelona, España, con la participación de representantes de organizaciones de víctimas de dicho país, así como de otros seis países de la región. El Alto Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo acompañaron el encuentro. Se suma a lo anterior el taller de fortalecimiento de organizaciones de víctimas en Estados Unidos y Canadá, que se llevó a cabo el mismo año en Newark, New Jersey.

Desde otro punto de vista, la expresión de las voces de las víctimas, además de canalizarse a través de investigaciones propias y de distintos mecanismos para aportar a la memoria histórica del país desde lo que ellas han vivido, también se refleja en cómo las víctimas han buscado una incidencia en sus países de acogida y en espacios internacionales para visibilizar sus historias, buscar reconocimiento y participar en las políticas que contribuyan a generar mayor bienestar para la población de inmigrantes.

Como lo manifestó una de las líderes entrevistadas, una causa importante en Suecia ha sido visibilizar la situación de quienes han sufrido de desaparición forzada y la de quienes los han sobrevivido. Recordando lo vivido en Colombia, la entrevistada señala «tuvimos una lucha enorme para demostrar lo que era la desaparición», lucha que ha continuado en el exterior por medio de marchas y otros actos simbólicos.



Otro ejemplo proviene de Canadá, donde uno de los líderes entrevistados señala que allí se han organizado para promover ante el Gobierno canadiense políticas públicas que reconozcan la situación y las necesidades de muchos migrantes, incluyendo los colombianos que han sido víctimas del conflicto armado y que allí han buscado protección.

Sin presentar un recuento exhaustivo de las formas de activismo en el exterior, lo cual amerita una atención particular, vale la pena destacar que existen foros y organizaciones de víctimas –algunas solo de personas de nacionalidad colombiana y otras interculturales– a través de las cuales las víctimas se expresan e inciden en las diversas causas que a ellas les concierne en procura de sus derechos y necesidades⁹⁷.

Finalmente, es importante resaltar que la participación que buscan las víctimas en el exterior no se enmarca solo en lo que les concierne como población que ha emigrado, sino también como población que se preocupa por los avances en materia de paz y desarrollo en Colombia⁹⁸. Una de las víctimas entrevistadas para este documento comenta: «la evolución de los medios de comunicación nos ha permitido vincularnos mucho más en el ejercicio participativo en Colombia».

En sintonía con esta visión, los actuales representantes titulares ante la Mesa Nacional de Participación corroboran que, aun siendo representantes de las víctimas en el exterior, su participación también tiene que ver con las causas que convocan a las víctimas en el territorio nacional.

El análisis expuesto sostiene que la expresión de la pluralidad de voces de las víctimas en el exterior se desarrolla en un contexto y en plataformas que son tanto nacionales como internacionales. Desde este punto de vista, las acciones de política pública en el futuro deben, además de concebir la participación como un conjunto amplio de expresiones, facilitar herramientas para articular los mecanismos existentes de participación.



8. PROSPECTIVAS DE RETORNO: IMAGINARIOS, POSIBILIDADES Y MATERIALIZACIÓN

La salida del país es una experiencia que tanto para víctimas del conflicto armado como para quienes emigran por otras causas está marcada por el imaginario y la pregunta alrededor de un eventual regreso. En el caso de quienes se han ido por una necesidad profunda de proteger su vida e integridad, esta inquietud tiene un lugar importante en su experiencia migratoria.

«Muchos de quienes emigran tienen el regreso dentro de sus planes como un sueño constante, pero con frecuencia aplazado y en ocasiones no alcanzado», señalan testimonios conjuntos de algunos de quienes se han visto afectados (Discursos de colombianos refugiados en Ecuador, 2017, p. 5).

97 Algunos ejemplos son el Movimiento de Víctimas Capítulo Suecia– Organización Multicultural de Integración y Derechos Humanos (la OMIDH es una organización conformada por personas latinoamericanas, en su mayoría colombianas, que buscan promover la integración de la población inmigrante -principalmente en Suecia-, preservar la identidad cultural propia y trabajar por la defensa y el respeto de los derechos humanos. Ver <http://www.omidh.org/sobre-nosotros.html>); el Foro internacional de Víctimas (fundado en 2013, cuyo objetivo ha sido aportar, desde una comprensión del exilio y la emigración, a la implementación del *Acuerdo final* y a la consolidación de la paz, con énfasis en la reparación integral y a un retorno digno de las víctimas del conflicto armado. Ver web.facebook.com/pg/forointernacionaldevictimas); y RevicPaz Lac (red de organizaciones de refugiados(as), exiliado(as) y/o víctimas del conflicto armado colombiano ubicadas en países de América Latina y el Caribe. Ver: <https://web.facebook.com/Revicpaz.Lac/>). Estos son solo algunos ejemplos para ilustrar el tipo organizaciones y de redes que desde el exterior han generado distintas formas de incidencia. Sin embargo, como se señaló anteriormente, existen cientos de organizaciones de víctimas que están distribuidas en distintas regiones del mundo

98 «Ante la imposibilidad de un regreso físico, muchos ven la probabilidad de hacerlo de manera simbólica, por medio de su participación en diferentes escenarios desde los cuales puedan reconstruir su relación con Colombia» (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, p. 46).



Asimismo lo expone el Centro Nacional de Memoria Histórica: «El exilio, que comenzó con un viaje no deseado, supone siempre el constante interrogante sobre las condiciones de posibilidad y el deseo de regresar al país abandonado» (CNMH, 2018, p. 45).

Por consiguiente, en el análisis sobre la perspectiva de retorno de quienes han tenido que emigrar por distintas causas relacionadas con el conflicto armado, es fundamental reconocer, en primera instancia, que en el imaginario de quienes se van la contemplación del regreso suele estar presente, pero en la práctica hay una gran distancia entre el anhelo y su materialización.

Desde esta perspectiva, resulta necesario revisar cuáles son las posibilidades en general que tienen las personas para retornar, incluyendo asuntos que conciernen al contexto de seguridad en el país y a los mecanismos que contiene la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, en complemento con otros instrumentos que han surgido posteriores a la ley.

Como lo dispone la normatividad nacional e internacional (y lo reafirman acuerdos de voluntad política como el Pacto Mundial de Refugiados), todo prospecto de retorno parte de la voluntariedad de quienes tienen la intención de retornar bajo condiciones de dignidad y seguridad⁹⁹.

Los mecanismos que contempla la Ley 1448 para posibilitar esos retornos incluyen el suministro de asistencia humanitaria¹⁰⁰, apoyo para el transporte de personas, muebles y enseres dentro del territorio nacional y la potencial activación de un Esquema Especial de Acompañamiento, que se aplica de manera focalizada para facilitar la realización de proyectos productivos y emprendimientos de las víctimas retornadas¹⁰¹. Sin embargo, uno de los desafíos actuales es el hecho de que no existe un apoyo para el traslado desde el exterior a Colombia, lo cual sería necesario para un tratamiento igualitario frente a la asistencia que corresponde a las víctimas de desplazamiento forzado sin distinción del lugar geográfico desde el cual se origine su retorno.



Como complemento a lo anterior, para quienes cuentan con estatus de refugio reconocido el proceso de retorno tiene el potencial de activar apoyos alternativos que dependen de organismos internacionales, como ACNUR y, en ocasiones, de los mismos países receptores de refugiados. En el contexto internacional, hacer viable el proceso de retorno hace parte de las soluciones duraderas que se buscan para atender la situación de los refugiados. Como lo señala el Pacto Mundial para Refugiados:

Si bien facilitar la repatriación voluntaria es ante todo una responsabilidad de los países de origen hacia su pueblo, la comunidad internacional en su conjunto está dispuesta a prestar su apoyo, en particular para facilitar la sostenibilidad del retorno (ONU, 2018, p. 40).

Lo anterior señala que brindar los mecanismos para hacer posible el retorno de quienes han emigrado en busca de protección, en este caso víctimas del conflicto armado colombiano, es un asunto que aunque

compete a las autoridades nacionales del país de origen, también cuenta con un sustento internacional significativo, tanto en términos de principios como de reconocimiento del rol importante que, en este contexto, desempeña la cooperación internacional.

- 99** Aunque el objetivo por la seguridad de las personas es propender por una movilidad organizada transnacional, se requiere una atención particular en casos de retornos involuntarios, como ha ocurrido para algunas de las víctimas y refugiados que han regresado desde Venezuela. En estas condiciones es necesaria una respuesta rápida del Estado y una participación de las instituciones que velan por los derechos humanos. Señala la Defensoría del Pueblo: «La Delegada para la Atención y Asesoría a las Víctimas puso en marcha una estrategia de acompañamiento especializado con los equipos de profesionales, desde el nivel nacional y regional a las víctimas a fin de fortalecer y aportar en la estabilización de la crisis humanitaria de deportación de connacionales» (Defensoría Delegada, Rendición de Cuentas. 2012-2016).
- 100** La asistencia humanitaria aplica solo para víctimas de desplazamiento forzado y consiste en la entrega de hasta tres giros durante un año, que en total equivalen a cerca de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Si bien hay casos donde el apoyo ha fluído acertadamente y ha llegado de manera efectiva a las personas, la asistencia humanitaria para los retornados no siempre ocurre expeditamente, señalan algunos entrevistados, para quienes el hecho de que la asistencia se active solamente una vez la persona haya ingresado a territorio colombiano hace que las personas queden en el vacío en algunos casos, puesto que es una ayuda que tiene unos tiempos de trámite que sobrepasan las necesidades de las personas. En este aspecto es importante fortalecer los canales de comunicación entre la Cancillería, la Unidad para las Víctimas y las instituciones territoriales, con el fin de proveer dicha ayuda humanitaria de manera oportuna y eficaz.
- 101** La Unidad para las Víctimas brinda apoyo a los traslados internos de personas, muebles y enseres solo en aquellos casos en que las personas se dirijan a un municipio que cuente con un concepto de seguridad favorable. Este apoyo consiste en una única entrega de efectivo de 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Adicionalmente, para activar los Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA), la Unidad para las Víctimas realiza antes un procedimiento de focalización en las víctimas que han informado su retorno para indagar sobre las actividades productivas que tienen la intención de desempeñar las personas, y tras evaluar la factibilidad de los proyectos o emprendimientos que tienen las víctimas activan un apoyo que fortalezca dichos proyectos o emprendimientos.

Además del componente de la Ley 1448 que hace referencia al retorno, bajo la Ley 1565 de 2012¹⁰² también existe la figura del retorno solidario promovido como política pública del país para todos los connacionales en el exterior, incluyendo a las víctimas del conflicto armado.

Esta norma se ha reglamentado por medio de los Decretos 1000 de 2013 y 1288 de 2018 en busca de establecer los mecanismos y asignar las responsabilidades institucionales correspondientes para hacer efectivos los procesos de retorno a los que también se refiere la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* no solo reconoce a las víctimas que emigraron del país a causa del conflicto armado, sino que propende por su reparación a través de un retorno acompañado y asistido (Acuerdo final, punto 5.1.3.5).

Sin embargo, el balance general de la materialización de las posibilidades que han creado los instrumentos antes señalados indica que hay un rezago importante entre lo contemplado y lo que ha ocurrido en la práctica.

Esto debido a que hace falta fortalecer los mecanismos y la articulación interinstitucional, particularmente en la provisión de oferta de estabilización socioeconómica, con especial atención en las necesidades de la población retornada del exterior.

En este sentido, juegan un papel central no solo las instituciones que tienen un contacto directo con las víctimas en el exterior, sino tam-

bién las instituciones que a nivel territorial tienen a su cargo las responsabilidades tanto de activar la oferta como de tener una evaluación actualizada del estado de seguridad de los distintos municipios del país.

En términos de seguridad, la situación en muchos municipios del país demuestra que estas garantías no están en pie y que la seguridad, más que otras cuestiones, tiene un peso preponderante en las intenciones de retorno de las personas.





De acuerdo con el análisis de caracterización realizado por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), cerca de dos de cada diez personas tienen intención de retornar al país. Esta baja tasa de intención se mantiene aun cuando una parte significativa de la población atraviesa dificultades, sobre todo económicas, en sus países de acogida. El análisis demuestra además que entre quienes no tienen la intención de retornar la razón principal es el temor de sufrir una nueva victimización.

Otro factor que también interviene en que los índices de retorno sean bajos es el tiempo de permanencia en el exterior. Cuando los periodos han sido extensos las personas también han establecido familias y proyectos de vida en el exterior que dificultan su regreso. Como lo indica también el estudio de caracterización, cerca de cinco de cada diez personas han vivido diez años o más en el exterior.

Esta combinación de factores hace que los casos de retorno de quienes han buscado protección en el exterior sean una minoría frente a la cantidad de personas que han emigrado. Como lo señala Sánchez (2018), «los pocos estudios llevados a cabo revelan que, en su gran mayoría, [las] personas no desean regresar a Colombia» (p. 55).

Según el análisis de caracterización, las razones más fuertes que motivarían un eventual retorno al país son la posibilidad de estar nuevamente con la familia, la seguridad que las personas creen puede traer el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* y la añoranza general de volver a la tierra. Entre quienes sí tienen la intención de volver en un futuro cercano, señala el análisis citado, los municipios a los que regresarían varían (tres de cada diez volverían a los municipios donde residían y dos de cada diez, a su lugar de nacimiento).

En un lapso de nueve años, la Unidad para las Víctimas, en coordinación con Cancillería y entes territoriales, ha acompañado el retorno a Colombia desde el exterior de 1.781 personas, con corte a 31 de diciembre de 2019¹⁰³.

102 En su artículo 2, esta norma señala que las víctimas del conflicto armado interno deben demostrar que han vivido en el extranjero durante los últimos tres años, y deben hacer una solicitud por escrito en la que indiquen su deseo de retornar a Colombia y de acogerse a los beneficios de la ley.

103 Este número de personas refleja solo a aquellas que brindaron su información para solicitar el acompañamiento, pero no necesariamente refleja a las personas de las familias que regresaron con ellas. Adicionalmente, de acuerdo con la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, hay más de 5.000 personas entre las víctimas en el exterior que posiblemente han regresado en algún momento al país, teniendo en cuenta que han actualizado sus datos señalando como ubicación más reciente a Colombia. Solo se puede constatar que, de ellos, aproximadamente un 30 % efectivamente retornó, puesto que han accedido a la oferta de estabilización socioeconómica de sus territorios. En los otros casos, la actualización de datos puede corresponder a estadías temporales o a la realización de trámites.

Los cinco principales países desde donde se han generado esos retornos son Venezuela (en un 57 % de los casos), seguido de Ecuador, España, Chile y Canadá. Aunque las personas se han ubicado en 236 municipios del país, la mayoría se ha concentrado en diez de ellos¹⁰⁴, entre los cuales Cúcuta, Ipiales, Arauca y Villa del Rosario están en zonas fronterizas con otros países.

Llama la atención que, salvo en el caso de Cali y Bogotá, los lugares de retorno no guardan una relación fuerte con los municipios de salida del país¹⁰⁵. Entre quienes han regresado con acompañamiento, el 40 % ha accedido a la oferta de asistencia socioeconómica del Estado; entre dicha población, el 23 % ha recibido atención psicosocial, el 10 % ha accedido a programas de acompañamiento al retorno como apoyo a proyectos productivos y el 10 %, a subsidios de vivienda¹⁰⁶.

La Unidad para las Víctimas ha implementado durante tres vigencias (2017 a 2019) Esquemas Especiales de Acompañamiento a hogares retornados del exterior, que consisten en apoyo a proyectos de autosostenimiento en generación de ingresos. Durante estas tres vigencias se apoyaron 114 hogares.

En general, una vez en territorio colombiano, las víctimas tienen el derecho de acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación integral contempladas en la ley. Como se mencionó anteriormente, además de recibir orientación, las víctimas de desplazamiento forzado específicamente pueden acceder a ayudas humanitarias; asimismo, pueden recibir apoyo para el traslado al municipio final de asentamiento y contar con remisiones iniciales a la oferta en salud y educación.



Desde la perspectiva de las reflexiones y hallazgos aquí presentados, como fortalecimiento de la política pública se vislumbran las siguientes oportunidades de mejora:



Articular los mecanismos que se deben activar en los procesos de retorno y definir claramente las responsabilidades de las instituciones.



Elevar la coordinación con consulados y actores humanitarios internacionales para un retorno asistido.



Reforzar la participación de los entes territoriales en la asistencia y la activación de oferta para las víctimas retornadas del exterior.



Contemplar incentivos que favorezcan la movilidad de las personas (tales como asistencias del Estado para su traslado desde el exterior).



Consolidar alianzas internacionales que aporten a la ejecución de lo anterior.



Generar garantías de seguridad en el país, lo cual implica un trabajo estructural en torno a la consolidación de la paz.

104 El 55 % de los retornados que recibieron acompañamiento institucional regresaron a los siguientes diez municipios, en orden descendente: Cúcuta (207 personas), Valledupar (160 personas), Bogotá (130 personas), La Paz (69 personas), Arauca (65 personas), Ipiales (54 personas), Pasto (44 personas), Cali (44 personas) y Villa del Rosario (42 personas).

105 Bogotá, Cali, Medellín, Buenaventura y San Andrés de Tumaco se encuentran entre los principales municipios de salida del país, con base en la información suministrada por las víctimas encuestadas para el análisis de caracterización realizado por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020). Paralelamente, de acuerdo con datos del Registro Único de Víctimas disponibles para 2019, Tibú, Cúcuta, Arauca, Valledupar y Buenaventura fueron los principales municipios de expulsión de las víctimas del conflicto.

106 Aquí se destacan aquellos componentes de la oferta del Estado a los que más han accedido las víctimas que han contado con acompañamiento institucional para su retorno a Colombia, con base en información suministrada por la Red Nacional de Información.





CONCLUSIONES

La búsqueda de paz en Colombia ha estado trazada por principios fundamentales, como el reconocimiento y la dignificación de las víctimas del conflicto armado interno.

Con ese objetivo, la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas y Restitución de Tierras– ha recogido normas anteriores pertinentes y ha marcado las pautas de una política pública que, por medio de un conjunto de medidas de atención, asistencia y reparación integral, debe velar por reparar a las víctimas, asistirles en la superación de las vulnerabilidades que el conflicto les haya ocasionado y acompañarlas en asumir el goce pleno de su ciudadanía.

Situado en este contexto, así como en los objetivos del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el fin del presente documento ha sido presentar un diagnóstico sobre los alcances y los límites de la política pública en la satisfacción de los derechos de los miles de víctimas del conflicto armado que han emigrado al exterior.

Con corte a 31 de diciembre de 2019, se trata de 25.386 personas incluidas en el Registro Único de Víctimas, con base en las declaraciones recibidas desde los distintos consulados del mundo. Este registro en el exterior, abierto a partir de la Ley 1448, es un primer paso en el reconocimiento del Gobierno de Colombia a las implicaciones del conflicto armado y su conexión con la emigración.

En el recorrido de este análisis basado en la consulta de fuentes diversas (institucionales, académicas, jurisprudenciales, no gubernamentales, víctimas y organizaciones de víctimas) se ha identificado que, aun con

unos alcances significativos y sin precedentes para el país, hay unas áreas fundamentales que requieren atención y refuerzo para alcanzar una mayor satisfacción de los derechos de las víctimas que han emigrado como consecuencia de o en el marco del conflicto armado.

Para la Unidad para las Víctimas, como entidad del Gobierno Nacional y coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (SNARIV), presentar este balance en coordinación con el Consejo Noruego para Refugiados, organización no gubernamental de carácter humanitario, significa aportar unas reflexiones que, desde una perspectiva objetiva y técnica, puedan orientar las decisiones de política pública y de cooperación internacional en el futuro, en lo que corresponde a la reparación integral y el bienestar de las víctimas en el exterior.

Reconocimiento

Desde una perspectiva histórica tiene un valor que, a partir de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Registro Único de Víctimas (RUV) tenga identificadas a 25.386

víctimas del conflicto armado que emigraron al exterior como consecuencia de o por razones asociadas al conflicto armado interno¹⁰⁷. Desde el punto de vista de la acción pública, este registro ha hecho posible, en los últimos nueve años, la aplicación de medidas de atención, asistencia y reparación a miles de víctimas en el exterior y hacer visible a esta población.

A pesar de lo anterior, uno de los principales desafíos que hoy persisten es el reconocimiento que desde el marco normativo se ha dado a la victimización que han sufrido las personas por las causas reconocidas en el artículo 3 de la ley y por la emigración como consecuencia de esto. Este documento recoge las perspectivas de diferentes actores que no solo han ahondado en las implicaciones de este reconocimiento a partir de la legislación actual, también han atribuido diferentes categorías a lo que representa una migración forzada hacia el exterior como consecuencia o por razones asociadas al conflicto.

Si bien existe un contexto multicausal que ha intervenido en la emigración de los colombianos en la historia del país, existe suficiente evidencia para reconocer que en el caso de las víctimas del conflicto armado, en gran medida, su salida ha estado ligada a la búsqueda de seguridad y a la protección de su vida y su integridad. Esta evidencia es algo que debe tenerse en cuenta en el proceso de reconocimiento de las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario para las víctimas que emigran.

En efecto, el 82 % de las víctimas incluidas en el RUV son víctimas de desplazamiento forzado¹⁰⁸. Este es el hecho que más ha afectado a todos los colombianos que han sufrido los impactos directos del conflicto, y su dimensión se ha visto no solo al interior del país, sino también en la emigración de miles de colombianos y colombianas.



Desde un punto de vista normativo hace falta una armonización de los conceptos que definen, nombran y reconocen la salida del país como una consecuencia del conflicto armado. Dado que bajo la normatividad y la jurisprudencia colombiana el desplazamiento forzado se reconoce como un hecho que solo ha ocurrido al interior del país, no existe, en el contexto de la Ley 1448 de 2011 y su marco regulatorio, una identificación directa del desplazamiento más allá de las fronteras.

107 Este es el número de víctimas con corte a 31 de diciembre de 2020. Para la fecha de publicación de este informe el número de víctimas registradas en el RUV ha ascendido.

108 Como lo demuestra el análisis de caracterización realizado por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), en un alto porcentaje las víctimas se han desplazado internamente antes de salir del país.

Sin embargo, en el 2016, el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* abrió el camino hacia la búsqueda de tal armonización al incorporar el reconocimiento de los refugiados y exiliados, a causa del conflicto armado, como sujetos de reparación integral¹⁰⁹.

En este sentido, el reconocimiento por parte del Estado de las víctimas en el exterior debe tener en cuenta tanto las condiciones que las llevaron a salir del país, como consecuencia o por razones aso-

ciadas al conflicto, así como el impacto diferencial que deben tener las medidas de asistencia y reparación fuera del territorio, particularmente para personas con necesidades de protección internacional.



Desde otra perspectiva, el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado en el exterior también tiene que ver con la apertura de un diálogo social alrededor de los efectos del conflicto armado más allá de las fronteras. En este aspecto, las expresiones e investigaciones que aporten a la construcción de la memoria histórica y los relatos de las víctimas en el exterior para hilar la verdad son fundamentales, y se deben abordar con un sentido de prioridad. Para lo anterior es importante ahondar en la heterogeneidad de la población y la importancia de reconocer sus distintas vivencias desde un análisis sobre las trayectorias (la salida, la llegada y la perspectiva de retorno), así como sus condiciones actuales, necesidades y expectativas.

En este aspecto, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), a través de la recopilación de testimonios de las víctimas en el exterior, está desempeñando una labor importante en la reivindicación histórica de las víctimas que han sobrellevado los efectos de una emigración asociada al conflicto armado. En pro de las víctimas es importante que estas acciones se coordinen con las demás iniciativas del Estado como parte de un proceso de construcción de memoria, paz y reconciliación.



Mecanismos para la aplicación de la política pública en el exterior, superación de vulnerabilidades y reparación integral

Uno de los principales retos en la aplicación de la política pública de víctimas en el exterior ha sido la adecuación de los mecanismos que les permitan a las instituciones tener un marco de acción más allá de las fronteras territoriales del país.

Parte de la dificultad ha sido la ausencia de lineamientos claros que, a partir de la reglamentación de la Ley 1448 de 2011, orientaran a las instituciones sobre la aplicación de las medidas, más allá de la toma de declaraciones en

cabeza de la Cancillería, de la inclusión de las víctimas en los planes de retorno bajo la coordinación de la Unidad para las Víctimas y la facilitación de los trámites para ciertas medidas de reparación, como la indemnización administrativa y la restitución de tierras.



La ausencia de estos lineamientos en aspectos como la asistencia para la estabilización socioeconómica de las personas, la atención a las afectaciones generadas por el conflicto o la respuesta a situaciones de crisis humanitaria ha limitado los alcances de la política pública en las víctimas en el exterior. En vista de estas dificultades de trámite y de estos vacíos de forma, una de las principales oportunidades de fortalecimiento de la política pública yace en crear lineamientos que les permitan a las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), de manera coordinada, ampliar su alcance hacia las víctimas en el exterior.

109 Estos dos conceptos (refugiados y exiliados), representativos de la condición de muchas de las personas que han emigrado como consecuencia del conflicto armado, hoy exigen una armonización con los alcances de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Ahora, las políticas migratorias, el contexto socioeconómico y la aplicación de las normas del derecho internacional al refugio son factores que han incidido en la integración de las víctimas en el exterior a los sistemas locales de salud, vivienda, educación y empleo en sus países de acogida. Reconociendo este contexto, el análisis de caracterización de la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), realizado en ocho de los diez países donde mayor concentración de víctimas del conflicto armado y refugiados colombianos hay, ha permitido identificar unas necesidades que están afectando la calidad de vida de un porcentaje alto de la población de víctimas en el exterior.



Una medida fundamental para mitigar los daños causados por el conflicto armado es la recuperación emocional. En este documento se ha evidenciado que si bien la mayoría de la población ha sufrido afectaciones psicosociales, estas han sido ampliamente desatendidas en el exterior. La rehabilitación emocional es una medida de reparación necesaria y, por lo tanto, debe estar disponible como oferta del Estado para las víctimas en el exterior. En este sentido, cualquier acción encaminada a mejorar la calidad de vida de las víctimas en el exterior debe partir del reconocimiento de los daños ocasionados por el conflicto armado y la necesidad de aportar a su recuperación emocional.

Con base en lo anterior, como oportunidad de fortalecimiento de la política pública se enfatiza en la importancia de ampliar los alcances de las medidas de asistencia para las víctimas en el exterior, con acciones que en primera instancia busquen abordar las necesidades que más están afectando su calidad de vida. Esto reconociendo que, frente a una vocación de permanencia en los países de acogida, estas acciones deben tender a fortalecer los procesos de arraigo socioeconómico e integración local.

De otro lado, en lo que corresponde a la indemnización como medida de reparación administrativa, el principal reto en el exterior ha sido la entrega de esta medida a través de entidades financieras, a las cuales no siempre tienen acceso las víctimas o cuyos costos de transacción se convierten en una carga excesiva para las personas. Si bien la Unidad para las Víctimas ha avanzado paulatinamente hacia la flexibilización de ciertos trámites que les permitan a las víctimas en el exterior acceder a la medida de indemnización sin que su ubicación fuera del territorio nacional sea una barrera, aún falta camino por recorrer.

En este documento se ha expuesto que la consolidación de alianzas ha sido una de las buenas prácticas que ha dado resultados importantes para instituciones como la Unidad para las Víctimas y la Cancillería, en busca de ampliar los alcances de la atención y la asistencia a víctimas en el exterior. Para continuar en esta vía se requiere fortalecer un diálogo interinstitucional que involucre a los gobiernos de los países de acogida, la cooperación internacional, los organismos no gubernamentales y las instituciones colombianas involucradas en la política de asistencia a víctimas.

En general, aunque la toma de declaraciones y la orientación fuera del territorio nacional es inicialmente la primera obligación con las víctimas en el exterior, este documento demuestra que la acción pública debe dirigir esfuerzos hacia la coordinación de acciones que garanticen no solo el acceso a medidas de asistencia para las víctimas en el exterior y su recuperación emocional, sino también la resolución de los procesos de indemnización y de restitución de tierras.

Una política integral de retorno

Así como se ha expresado a lo largo de este documento que la salida del país representa para las víctimas un conjunto de desafíos, entre ellos la adaptación y la integración a un nuevo contexto, es necesario precisar también que el retorno al país, aun cuando se trata de volver al lugar de origen, conlleva asimismo un proceso de adaptación y de integración comunitaria que requiere una atención particular de las instituciones públicas, tanto de aquellas del orden nacional como de los entes territoriales.

Si bien esto está contemplado dentro de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así como en el cuerpo normativo que hace referencia al acompañamiento institucional que se debe activar en los procesos de retorno al país de las víctimas en el exterior, la experiencia de nueve años de implementación de la política pública indica que aún hay

una distancia entre los ideales del retorno y su satisfacción en la práctica.

Ciertamente, en este aspecto la comunicación entre las instituciones que desempeñan un papel central en la coordinación de los retornos (la Unidad para las Víctimas, la Cancillería, los organismos humanitarios y los entes del orden territorial) es fundamental para lograr una acción articulada que permita garantizar, a la mayor cantidad de víctimas que deseen retornar, un acompañamiento y un retorno organizado.



La experiencia de la Unidad para las Víctimas ha demostrado que en aquellos casos donde el retorno ha sido acompañado, ha habido mayores posibilidades de facilitar el acceso a una oferta de estabilización socioeconómica reflejado, por ejemplo, en una mayor aplicación de Esquemas Especiales de Acompañamiento, por medio de los cuales se otorga un respaldo a emprendimientos y proyectos productivos de las víctimas retornadas.

Adicionalmente, también se ha identificado que, en lo que corresponde a la oferta pública, las personas han accedido en mayor proporción a subsidios de vivienda y a programas de atención psicosocial. Esto sirve como un indicador sobre la importancia de

focalizar esfuerzos en aquellas áreas donde se ha presentado una mayor demanda de las víctimas, en especial para quienes retornan con mayores necesidades y para quienes la asistencia pública es esencial en su reintegración y bienestar.

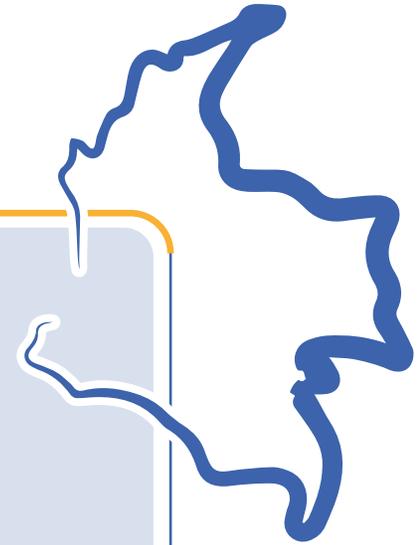
En cuanto a los municipios de retorno, si bien en los 1.781 retornos acompañados desde el exterior se ha encontrado que las personas regresan a una gama amplia de municipios, el hecho de que entre los principales municipios de llegada haya cuatro en zonas fronterizas ayuda a vislumbrar la importancia de que en dichas zonas también haya un refuerzo en la atención institucional y en la preparación para acoger a los retornados¹¹⁰.

En términos de planeación, se debe tener en cuenta que de acuerdo con el análisis de caracterización de la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados, corroborado también por análisis académicos y tendencias mundiales en contextos similares, la intención de retorno de quienes han emigrado en busca de protección es baja. Aunque las personas experimenten dificultades en sus países de acogida, la seguridad es su principal motivación no solo para permanecer donde se encuentran, sino también para considerar, como segunda opción, reasentarse en otro país. El temor de ser nuevamente victimizadas es la razón principal que interviene en sus consideraciones para no retornar.



Sin embargo, también se ha identificado que en las personas hay un anhelo de lograr algún día una reunificación con sus familias, así como de tener un contacto nuevamente con la tierra. La firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* significa también, para muchos, la posibilidad de que un día existan las condiciones de seguridad que posibiliten su retorno.

En un sentido estructural, es fundamental, por un lado, crear las condiciones para brindar las posibilidades de retornar a los colombianos que han tenido que emigrar del país por causa del conflicto armado interno. Por otro, lograr que desde esta visión la construcción de paz se entienda también como la medida última que garantice la no repetición y la reparación integral de unas vidas que se vieron interrumpidas por la violencia, pero que pertenecen a personas que anhelan ejercer el derecho a volver un día al país sin temor a esa violencia que los hizo emigrar.



110 Adicionalmente, es en las zonas fronterizas donde en el pasado se han presentado crisis en casos de retornos involuntarios desde países de acogida de la región.

REFLEXIONES FINALES



A lo largo de este documento se ha buscado construir un diálogo entre las distintas voces que han manifestado posturas, reservas y argumentos alrededor de los alcances y las limitaciones de la política pública derivada de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en la satisfacción de los derechos de las víctimas que han emigrado al exterior. Este diagnóstico se ha alimentado, por lo tanto, de fuentes oficiales, bajo unas realidades normativas y de evidencia que han recogido múltiples actores que han estudiado las implicaciones del conflicto armado en la migración forzada al exterior.



Es claro que una de las causales de las dificultades en la implementación de la política pública ha sido una invisibilidad histórica. Sin embargo, además de los esfuerzos de múltiples sectores –comenzando por las mismas víctimas– para visibilizar sus historias y su situación como emigrantes en el contexto del conflicto armado, desde el punto de vista institucional ha habido también avances importantes a través del Registro Único de Víctimas y el conjunto de acciones dirigidas a visibilizar a las víctimas en el exterior.





En esta visibilidad, en la comprensión del contexto migratorio y en entender los alcances del derecho internacional del refugio sin que estos entren en contravía de la aplicación de una política de reparación, se han identificado unas valiosas oportunidades para fortalecer las decisiones de política pública que, en términos de recursos, lineamientos y mecanismos, con los debidos respaldos normativos, permitan ampliar la aplicación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral para la satisfacción de los derechos de las víctimas en el exterior.



En esta búsqueda, la vinculación y participación de un conjunto de actores –organizaciones de víctimas, academia, organizaciones humanitarias, organismos internacionales e instituciones públicas– son y serán fundamentales. Lograr un mejor impacto de la política pública de víctimas en el exterior no solo requiere ajustes institucionales, sino también una reflexión sobre los desarrollos normativos nacionales e internacionales de cara a la garantía de derechos de los colombianos y colombianas que, con ocasión del conflicto armado o por razones asociadas al mismo, tuvieron que emigrar.



BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS

Aliaga, F., Uribe, C., Blanco, J., Ballén, D., y Robayo, I. (2017). Imaginarios del retorno a Colombia posconflicto. Discursos de colombianos refugiados en Ecuador. *Digithum*, no. 20:1-13. Recuperado de: Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55053517005>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2019, (2020). <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>

Baigorria, U., Arrieta, E. (2018). ¿Cómo reconocer el exilio colombiano? En: *Entre la guerra y la paz: los lugares de la diáspora colombiana*, 75–96. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Javeriana.

Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH. (2018). Exilio colombiano: Huellas del conflicto armado más allá de las fronteras. Recuperado de: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=z-IImmNlx3cl.kk2z8jDQE6rY>

CODHES, C. para los D. H. y el D. (2017). Víctimas en el exterior, población exiliada y refugiada: Garantías para los derechos en el marco de la implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las Farc-EP. (10), 60.

Colectiva de Mujeres Refugiadas, E. y M. (2019). Rompiendo el Silencio desde el Exilio, aportes para la memoria y la construcción de la paz con enfoque de género. Recuperado de: https://issuu.com/centronacionalmemoriahistorica/docs/rompiendo_el_silencio_desde_el_exil

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de. (2019). Sexto Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y la Restitución de Tierras al Congreso de la República 2018-2019. Bogotá.





- Congreso de la 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. (2011).
- Juristas, C. C. de. (2013). Ley de víctimas y Refugiados. Estado de avance de la implementación de la ley de víctimas luego de dos años de su entrada en vigencia.
- Juristas, C. C. de, y Refugiados, C. N. de. (2012). Refugiados y Ley de Víctimas: Reparación para las personas en necesidad de protección internacional: Igualdad en el acceso y diferencia en su desarrollo y aplicación.
- Iranzo, Á. y Loidor, É. (2018). Una aproximación a la problemática. La inclusión de la diáspora de la guerra o la lucha por ‘un lugar’ en la paz. En: Entre la guerra y la paz: los lugares de la diáspora colombiana, 11–39. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Javeriana.
- Molano, A. (2001). Desterrados: crónicas del conflicto armado. Bogotá: El Áncora editores.
- ONU, A. G. (2018). Pacto mundial sobre los refugiados. Recuperado de <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>.
- REVICPAZ-LAC, R. de V. C. por la P. en L. y E. C. (2018). Retorno Voluntario, Digno y con Garantías. Reflexiones de la población refugiada, exiliada y víctima del conflicto armado colombiano en América Latina y el Caribe. Buenos Aires.
- Sánchez, B. (2018). Refugiados colombianos ante la firma de la paz en Colombia: ¿Un retorno no deseado? En: Entre la guerra y la paz: Los lugares de la diáspora colombiana, 41–73. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Javeriana.
- Unidad para las Víctimas, y Consejo Noruego para Refugiados. (2020). Las víctimas del conflicto armado colombiano en el exterior: una caracterización. Bogotá.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2012), Resolución 2349 de 2012, «Por la cual se dicta el manual operativo de entrega de la ayuda humanitaria para las víctimas de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado».



Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2019), Resolución 00250 de 2019, «Por la cual se modifican disposiciones de la Resolución 0388 de 2013, 0588 de 2013, 00828 de 2014, 01281 de 2016 y 01392 de 2016 “Protocolo de Participación efectiva de las víctimas del conflicto armado” y se dictan otras disposiciones».

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2019), Resolución 1049 de 2019, «Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones».

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2015), Resolución 00090 de 2015, «Mediante la cual se actualizan los criterios de priorización para el acceso de las víctimas a las medidas de reparación integral en el marco de los principios de gradualidad y progresividad previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, 8 y 155 del Decreto 4800 de 2011, y el Decreto 1377 de 2014, y se derogan las resoluciones 223 de 8 de abril y 1006 de 20 de septiembre de 2013».

UNHCR. The UN Refugee Agency. (2008). 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons.



BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

Morales Nieto, J. (2015). *¿Qué es el postconflicto? Colombia después de la guerra*. Bogotá, D.C., Colombia: Ediciones B Colombia S.A.

REVISTAS CIENTÍFICAS Y OTRAS PUBLICACIONES DE CARÁCTER ACADÉMICO

Cantor, D.J. (2011). Restitución, compensación, satisfacción: Reparaciones transnacionales y la Ley de Víctimas de Colombia (Informe de investigación 215). Recuperado de ACNUR website: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51751f1f4>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2019). *Las personas refugiadas en España y Europa*.

Comisión sobre Migraciones Forzadas, Exilio y Reconciliación. (2018). Declaración Colombia en el pacto global de personas migrantes y el pacto global de personas refugiadas 2018. Recuperado 10 de diciembre de 2019, de Comisión sobre Migraciones Forzadas, Exilio y Reconciliación website: <https://cercomision.wordpress.com/2018/02/21/declaracion-colombia-en-el-pacto-global-de-personas-migrantes-y-el-pacto-global-de-personas-refugiadas-2018/>

Defensoría del Pueblo. (2016). *Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República* (n.o XXIII).

Gobierno de Colombia. (2018). *Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto* (n.o XIII). Colombia.

Dejusticia. (2019). El Congreso debe fortalecer la Ley de Víctimas y Restitución de tierras antes de que expire en 2021. Recuperado 28 de noviembre de 2019, de Dejusticia website: <https://www.dejusticia.org/el-congreso-debe-fortalecer-la-ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-antes-de-que-expire-en-2021/>



Humanidad Vigente. (2019). La urgente necesidad de prorrogar la Ley 1448 de 2011. Recuperado 28 de noviembre de 2019, de Humanidad Vigente website: <https://humanidadvigente.net/la-urgente-necesidad-de-prorrogar-la-ley-1448-de-2011/>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado. (2017). Las víctimas en el exterior, el exilio y la migración, también tenemos derechos -Movice- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado. Recuperado 23 de diciembre de 2019, de Movice website: <https://movimientodevictimas.org/las-victimas-en-el-exterior-el-exilio-y-la-migracion-tambien-tenemos-derechos/>

FUENTES PERIÓDISTICAS, COMUNICADOS, BLOGS Y MEDIOS AUDIOVISUALES

Baquero Torres, N. (s. f.). Las víctimas en el exterior también cuentan. Recuperado 23 de diciembre de 2019, de Diálogo y Reparación website: <https://www.dialogoyreparacion.com/single-post/2018/07/25/LAS-V%C3%8DCTIMAS-EN-EL-EXTERIOR-TAMBI%C3%89N-CUENTAN>

Canal Institucional. (2017, abril 7). Canal Institucional rinde un homenaje a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Recuperado 23 de diciembre de 2019, de Canal Institucional TV website: <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/canal-institucional-rinde-un-homenaje-a-las-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia>

Caracol Radio. (2019a, marzo 29). Ramón Rodríguez: «La prórroga de la Ley de Víctimas es necesaria». Recuperado 28 de noviembre de 2019, de Caracol Radio website: https://caracol.com.co/radio/2019/03/29/judicial/1553879404_859025.html

Caracol Radio. (2019b, noviembre 5). Inicia la elección de la Mesa de Participación de Víctimas 2019-2021. Recuperado 2 de diciembre de 2019, de Caracol Radio website: https://caracol.com.co/emisora/2019/11/05/tunja/1572979777_127529.html

Casa Editorial El Tiempo. (2019a, octubre 11). Gobierno busca prorrogar la ley de víctimas por 10 años más. Recuperado 28 de noviembre de 2019, de El Tiempo website: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ley-de-victimas-presidente-duque-la-prorroga-durante-10-anos-mas-422316>



- Casa Editorial El Tiempo. (2019b, octubre 30). Prórroga a ley de víctimas toma vuelo en el Congreso. Recuperado 28 de noviembre de 2019, de El Tiempo website: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/prorroga-a-ley-de-victimas-avanza-en-el-congreso-de-la-republica-428986>
- Casa Editorial El Tiempo. (2019c, noviembre 8). En paipa se instaló la mesa nacional de víctimas. Recuperado 28 de noviembre de 2019, de El Tiempo website: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/se-instala-la-mesa-nacional-de-victimas-en-paipa-boya-ca-431666>
- Confidencial Colombia. (2019, septiembre 6). Prórroga de Ley de Víctimas, un gran reto para el director de la Unidad. Recuperado 23 de diciembre de 2019, de Confidencial Colombia website: <https://confidencialcolombia.com/actualidad/prorroga-de-ley-de-victimas-un-gran-reto-para-el-director-de-la-unidad/2019/09/06/>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019, diciembre 5). Decisión de la sala plena de la Corte Constitucional sobre demanda contra el término de vigencia de la ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas). Recuperado 6 de diciembre de 2019, de [https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Decisi%C3%B3n-de-Sala-Plena-de-la-Corte-Constitucional-sobre-demanda-contra-el-t%C3%A9rmino-de-vigencia-de-la-Ley-1448-de-2011-\(Ley-de-V%C3%ADctimas\).-8799](https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Decisi%C3%B3n-de-Sala-Plena-de-la-Corte-Constitucional-sobre-demanda-contra-el-t%C3%A9rmino-de-vigencia-de-la-Ley-1448-de-2011-(Ley-de-V%C3%ADctimas).-8799)
- El Espectador. (2018, noviembre 26). Razones para que la Ley de Víctimas tenga vida después de 2021 [Text]. Recuperado 28 de noviembre de 2019, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/razones-para-que-la-ley-de-victimas-tenga-vida-despues-de-2021-articulo-857414>
- France 24. (2019, junio 18). Migrantes—Las víctimas colombianas del conflicto, en el exilio por la guerra. Recuperado 23 de diciembre de 2019, de France 24 website: <https://www.france24.com/es/20190618-migrantes-victimas-colombianas-conflicto-exilio>
- Sáez, F. A., y Mendoza, C. U. (Eds.). (2018). *Migración de retorno: Colombia y otros contextos internacionales* (1.a ed.). <https://doi.org/10.2307/j.ctvr33dfv>
- Salazar Hoyos, P.A. (2017). El rol de las víctimas del conflicto armado colombiano residentes en el exterior en la aplicación de la ley 1448 de 2011. -TraHs- Trayectorias Humanas Transcontinentales, (NE 1). <https://doi.org/10.25965/trahs.432>

Sánchez, N. C., Rudling, A., Moffett, L., & Dixon Peter. (2019). *Reparations in Colombia: Where to? Mapping the Colombian Landscape of Reparations for Victims of the Internal Armed Conflict*. Policy paper.

Universidad Nacional de Colombia. (2016, septiembre 6). Atención a víctimas del exterior, otro desafío del posconflicto. Recuperado de <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/atencion-a-victimas-del-exterior-otro-desafio-del-posconflicto.html>

Verdad Abierta. (2018, septiembre 13). El exilio por razones del conflicto armado, aún invisibilizado: CNMH. Recuperado 23 de diciembre de 2019, de verdada-bierta.com/exilio-razones-del-conflicto-armado-aun-invisibilizado-cnmh/

NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA

Acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Decreto 2591 de 1991. DO 40.165 (1991).

Código Penal, Ley 599 de 2000. DO 44097 (2000).

Comisión de la Verdad, (2018), Acuerdo 002, «Por el cual se adopta el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición».

Convención americana sobre Derechos Humanos ‘Pacto de San José de Costa Rica’, Ley 16 de 1972. DO 33780 (1972).

Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Ley 22 de 1981. DO 35711 (1981).

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Ley 51 de 1981. DO 35794 (1981).

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, Ley 70 de 1986. DO 37737 (1986).

Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES (2018), No. 3950, «Estrategia para la Atención a la Migración desde Venezuela». Departamento Nacional de Planeación, 23 de noviembre de 2018.



Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES (2009), No. 3603, «Política Integral Migratoria». Departamento Nacional de Planeación, 24 de agosto de 2009.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, Decreto 588 de 2017. DO 50197 (2017).

Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, Ley 409 de 1997. DO 43164 (1997).

Convención internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Ley 248 de 1995. DO 42171 (1995).

Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Ley 1418 de 2010. DO 47910 (2010).

Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, Ley 707 de 2001. DO 44632 (2001).

Convención sobre el estatuto de los refugiados, Ley 35 de 1961. DO 30566 (1961).

Corte Constitucional (2019), Sentencia C-588 de 2019, Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional (2016), Auto 373 de 2016, Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional (2014), Sentencia T-832 de 2014, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chajub.

Corte Constitucional (2007), Sentencia T-821 de 2007, Magistrada Ponente: Catalina Botero Marino.

Corte Constitucional (2004), Sentencia T-025 de 2004, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Declaración y Plan de Acción de Brasil (Brasilia, 2014), adoptados en conmemoración del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 3 de diciembre.

Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes (Nueva York, 2016), Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 19 de septiembre.



Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de relaciones exteriores, Decreto 1067 de 2015. DO 49523 (2015).

Decreto Único Reglamentario del sector inclusión social y reconciliación, Decreto 1082 de 2015, DO 49523 (2015).

Estatuto de Roma de la Corte Internacional, Ley 742 de 2002. DO 44826 (2002).

Funciones del SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Decreto 790 de 2012. DO 48407 (2012).

Ministerio de Relaciones Exteriores (2004), Resolución 3131 de 2004, «Por medio del cual se suprime un Grupo Interno de Trabajo y se crean y se establecen las funciones de unos Grupos Internos de Trabajo».

Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, Ley 74 de 1968. DO 32682 (1968).

Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, Ley 833 de 2003. DO 45248 (2003).

Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Ley 984 de 2005. DO 46002 (2005).

Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, Ley 65 de 1979. DO 35442 (1979).

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), Ley 171 de 1994. DO 41640

Protocolo adicional a la Convención americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales «Protocolo San Salvador», Ley 319 de 1996. DO 42884 (1996).

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Decreto 589 de 2017. DO 50197 (2017).

Procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Resolución 01958 de 2018.

Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular (Marrakech, 2018), firmado el 19 de diciembre.

Sistema Nacional de Migraciones, Ley 1465 de 2011. DO 48116 (2011).







**El futuro
es de todos**

**Unidad para la atención
y reparación integral
a las víctimas**

NRC

**CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS**