



El rol de las víctimas del conflicto armado colombiano residentes en el exterior en la aplicación de la ley 1448 de 2011

Paula Andrea Salazar Hoyos

Universidad de Lieja, Bélgica

paulaasalazarh@gmail.com

El conflicto armado colombiano ha sido analizado desde muchas aristas. Sin embargo, el enfoque pro-víctima es relativamente reciente y se desprende de la reglamentación internacional que consagra un marco jurídico para la protección de las víctimas de violaciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). En este trabajo de investigación se toman elementos del derecho y de la Ciencia Política para analizar el papel que han jugado las víctimas del conflicto armado colombiano residentes en el exterior, en la aplicación de la ley de reparación de víctimas y restitución de tierras, desde dos perspectivas teóricas: el transnacionalismo político de las migraciones y la justicia transicional. A pesar del sentimiento de exclusión que manifiestan tener las víctimas que participaron en la investigación, una nueva relación se construye entre el Estado colombiano y los emigrantes, víctimas del conflicto; un escenario en donde las mismas víctimas se organizan y participan y donde el Estado comienza a reconocerlas como sujetos políticos e interlocutores legítimos.

Palabras claves: conflicto armado, negociación de paz, migraciones internacionales, transnacionalismo político, justicia transicional

Many perspectives have been used to analyze the Colombian armed conflict. Nevertheless, the pro-victim approach is relatively recent; it appears with international regulation that enshrines a juridical frame for the protections of the victims of violations to the international humanitarian law. This contribution takes law's and political science's tools to analyze the role played by the victims of the armed conflict living abroad in the application of the victim's repair law from two theoretical perspectives : the political transnationalism of migrations and the transitional justice. Despite the feeling of exclusion expressed by the victims who participated in this study, a relationship between Colombian state and emigrants victims of the conflict is currently emerging. This relationship is one in which the victims organized themselves to participate and where the state recognizes them as the political subjects and legitimate speakers.

Keywords: armed conflict, peace negotiation, international migrations, political transnationalism, transitional justice

Introducción

La discusión no es pacífica en cuanto a los orígenes y las causas del conflicto armado colombiano. Mientras que unos se refieren a las características del Estado-Nación, el bipartidismo y su cultura sectaria en sus orígenes, otros ponen como punto de partida el llamado “Frente Nacional”¹(CNMH, 2013). Lo cierto es que el país estuvo sumido durante 53 años en una guerra protagonizada por tres actores principalmente (“Nunca más”, 2000): las guerrillas, los paramilitares y el Estado, dejando atrás un impresionante número de víctimas (alrededor de 7 millones). Fenómenos como el desplazamiento forzado interno, el secuestro, el narcotráfico, el desaparecimiento forzado y la extorsión, salpicaron lo largo y ancho del territorio nacional.

Sin embargo, hay un fenómeno que generalmente no se asocia al conflicto armado colombiano pero que no se puede desconocer: la emigración transfronteriza de colombianos y colombianas que han sido víctimas directas o indirectas del mismo. Habida cuenta de que es un tema que no ha sido abordado a profundidad, este artículo pretende mostrar los resultados de la investigación de maestría llevada a cabo por la autora y que buscaba responder a la pregunta de investigación: ¿Fueron las víctimas del conflicto armado colombiano residentes en el exterior, tenidas en cuenta en la aplicación de ley 1448 de 2011?

La temática estudiada atañe tanto al derecho como a la ciencia política; por esta razón, su análisis está estructurado a partir de dos perspectivas teóricas. La primera, el transnacionalismo político, enfoque que aborda el tema de las migraciones y de la participación política y, en segundo lugar, la justicia transicional - perspectiva que ha permeado los diálogos de paz y se ha erigido como fundamento, tanto de la negociación como del actual proceso de transición hacia la paz.

La ley 1448 de 2011, encuentra sus antecedentes en el año 2004 con la sentencia T-025 de 2004. Con ella, la Corte Constitucional colombiana declara el “estado de cosas inconstitucionales”² a causa del incumplimiento de la ley 387 de 1997³. Es decir, la ausencia de respuesta del Estado frente a una problemática de envergadura: el desplazamiento forzado interno. El organismo colegiado revela la necesidad urgente de poner en marcha mecanismos eficaces de atención a esta población vulnerable impartiendo directivas concretas al gobierno nacional.

En el año 2010, luego de que la continuidad del “estado de cosas inconstitucionales” fuera constatada por la Corte Constitucional, un proyecto de ley⁴, a iniciativa parlamentaria y gubernamental, fue inscrito con el objetivo de

“instituir una política de Estado de asistencia y de reparación a las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario” (Congreso de Colombia, 2010: 2).

El proyecto pretendía, además, alcanzar la protección integral de las víctimas con enfoque diferencial, con acceso a la justicia y conocimiento de la verdad, ofreciéndoles herramientas para poder reivindicar su dignidad y desarrollar un modelo de vida.

1 Acuerdo político bipartidista, en el cual durante 16 años la presidencia del país fue alternada entre liberales y conservadores. Se dio entre 1958 y 1974.

2 Noción adoptada por la Corte Constitucional colombiana. Hace referencia a una violación masiva a los derechos fundamentales de diversas personas producto de fallas estructurales de entidades estatales.

3 Ley por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, la consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.

4 Proyecto de ley 107 de 2010 de la cámara de representantes acumulado al proyecto de ley 85 de 2010.

La migración internacional colombiana⁵ se ha manifestado en periodos intermitentes que han sido llamados por los académicos “oleadas migratorias”. La primera se presentó entre los años 60 y 70, época del Frente Nacional⁶, caracterizada por la lucha bipartidista y el aumento de la concentración de la tierra, a causa del desplazamiento de la población rural hacia las zonas urbanas y la llegada de los cinturones de miseria. (Pizarro, 2015).

La segunda ola migratoria surgió a mediados de los años 80 cuando el país avanzaba hacia el nuevo sistema capitalista, limitando la capacidad de intervención estatal en las políticas sociales. La misión del Estado es redefinida, la mercantilización de los servicios públicos pone en riesgo empresas tanto públicas como privadas, trayendo consigo el aumento del desempleo. La última oleada migratoria es, según Guarnizo (2006), la más importante. En los años 2000 los colombianos estuvieron motivados por una nueva crisis económica y por la escalada del conflicto armado para salir del país.

La diáspora colombiana no siempre ha estado en el centro de las políticas públicas del país; sólo es después de la significativa migración registrada a finales de los años 90 cuando el gobierno comienza a interesarse en los colombianos residentes en el exterior, debido en gran parte al potencial económico que éstos representan pues el envío de remesas es cada vez más importante. Algunos autores como Clavijo (2013) describen la relación Estado- colombianos en el extranjero como una relación netamente comercial, pues éstos últimos son simplemente vistos como posibles inversionistas o contribuyentes en los proyectos de desarrollo económico, en particular el programa “Colombia nos Une”⁷ del gobierno Uribe Vélez.

A lo largo de este artículo se mostrará la situación particular de las víctimas del conflicto armado colombiano residentes en el exterior, su recorrido, los obstáculos que han enfrentado, cómo se han posicionado frente a la ley 1448 de reparación y restitución de tierras de 2011, cómo han obtenido visibilidad y han logrado volverse interlocutores legítimos del Estado, empoderándose de sus reivindicaciones y a través de iniciativas propias (transnacionalismo político desde abajo), amparados por el marco de la justicia transicional, mecanismo jurídico que pone a las víctimas en el centro del debate político y jurídico, en procesos de transición hacia la paz.

I- Metodología de investigación

La evolución de las migraciones ha hecho que las interacciones que se crean alrededor de los migrantes y de las sociedades donde se establecen o con las cuales se construyen lazos durables, salgan a relucir. Así, mientras que en un inicio los académicos se conformaban con la utilización de los métodos cuantitativos para estudiar las migraciones, hoy en día gracias al rol que los migrantes juegan en un mundo globalizado y las cuestiones que los rodean, la comunidad científica estudia las migraciones a la luz de perspectivas pluridisciplinarias, incorporando métodos cuantitativos y cualitativos. (Mora, 2013)

El presente trabajo de investigación conjuga dos fenómenos: de un lado la migración y de otro el conflicto armado, centrándose en la comprensión del lugar que ocupan las víctimas. De esta manera el estudio se puede categorizar dentro de la tradición comprensiva a través de la cual se hace indispensable tomar en cuenta el significado que

5 No existe hoy día una cifra exacta y confiable respecto al número de colombianos residentes en el exterior. Sobre este tema ver el documento «Primer perfil migratorio de Colombia» (Ramírez et al, 2011) donde la Organización Internacional para las Migraciones afirma que Colombia no dispone de una herramienta que permita precisar la magnitud de la migración. Según la información suministrada por el Banco Mundial recogida en 210 países, habría 2.122.100 de emigrantes colombianos en 2011. Para más información respecto al tema consultar igualmente Mejía Ochoa, 2012.

6 Ver pie de página 2.

7 Programa liderado por el Ministerio colombiano de relaciones exteriores que tiene como objetivo atender y vincular a los colombianos en el exterior entre ellos mismos y con su país y hacerlos sujetos de políticas públicas.

los actores implicados le atribuyen a esta realidad social. (Quivy et Campenhoudt, 2006: 90). El marco metodológico que orientó la investigación es el del enfoque cualitativo, permitiendo realizar análisis documentales al tiempo que basarse en las percepciones y experiencias tanto de las víctimas como de los demás actores tomados como objetos de estudio.

Cuatro herramientas propuestas por el método cualitativo fueron utilizadas para recolectar la información: las entrevistas individuales semi-estructuradas, los *focus group* o grupos de discusión, la observación participante y el análisis de documentos pertinentes y debates parlamentarios.

Cuatro grupos de discusión compuestos de entre 10 y 12 personas se realizaron en el segundo encuentro internacional del Foro Internacional de Víctimas que tuvo lugar en Tynset, Noruega entre el 21 y 23 de marzo de 2016, con cuestionarios guías construidos previamente. Allí estaba reunido gran número de víctimas provenientes de varios países de Europa, hombres y mujeres entre los 25 y 76 años de edad. Tres perfiles de personas podían percibirse: el primero, desplazados forzados transfronterizos que antes de llegar a Europa ya habían emigrado una vez a un país fronterizo con Colombia; el segundo, refugiados, exiliados, defensores de derechos humanos y sindicalistas, que se vieron obligados a abandonar el país, perseguidos o amenazados por el Estado, la guerrilla o los paramilitares y, el tercero, jóvenes colombianos, estudiantes en el exterior interesados en el trabajo del Foro Internacional de Víctimas, con el deseo de participar como observadores y alimentar el Foro con sus trabajos de investigación.

Las preguntas que guiaban el debate buscaban identificar las impresiones, las experiencias, la participación y las identidades de las víctimas. En las entrevistas semi estructuradas las preguntas fueron diseñadas de tal manera que permitieran poner en evidencia las percepciones de los entrevistados respecto a la aplicación de la ley sobre las víctimas en el exterior y sus experiencias personales, desde sus posiciones profesionales.

Dos entrevistas fueron realizadas, para lo cual se redactaron protocolos de entrevistas previamente. La primera, a un cónsul de Colombia en el exterior y la segunda a Juan Carlos Villamizar, uno de los fundadores del Foro Internacional de víctimas. Los documentos pertinentes analizados fueron principalmente documentos que daban cuenta de las acciones emprendidas por el Estado, para integrar las víctimas en el extranjero en los programas destinados a su reparación y los impactos y alcances de la ley, teniendo en cuenta que en el objeto de estudio se interrelacionan dos actores: el Estado y las víctimas (era necesario contar con puntos de vista que no solamente provinieran de las víctimas).

La observación participante se realizó a lo largo de toda la investigación, siendo yo integrante del Foro internacional de víctimas, a través de reuniones virtuales y presenciales en el foro local de Bélgica discutiendo los temas de interés del momento y aportando ideas y conocimiento.

Con el fin de nutrir el trabajo de terreno, construir un marco teórico y metodológico sólido y plantear un estado del arte de un buen alcance, se acudieron a amplias y diversas fuentes bibliográficas: libros físicos y electrónicos, capítulos de libros, artículos científicos, tesis y disertaciones, documentos oficiales e informes, conferencias, sitios webs y legislación en general.

II- La justicia transicional y el transnacionalismo político como claves de análisis de la situación de las víctimas del conflicto residentes en el exterior

No existe un modelo universal de justicia transicional. Cada país, en función del contexto adopta las herramientas que ésta le ofrece y las adapta a sus especificidades. Diferentes modelos de justicia transicional se han desarrollado principalmente en América Latina en contextos de dictaduras, guerras civiles, conflictos armados internos, en países como Chile,

Argentina, Perú, Salvador, Uruguay, Ecuador, Bolivia, Guatemala y Brasil, instaurando mecanismos como las leyes de amnistía y las Comisiones de la Verdad.

En el caso colombiano, la ley 1448 de 2011 no instituyó la creación de una Comisión de la Verdad o leyes de amnistía, lo que podría explicarse en razón a la particularidad del caso colombiano. La ley de reparación de víctimas fue proferida en medio de un conflicto armado en vigor. En algunos países de los citados anteriormente, el trabajo de las Comisiones de la Verdad ha sido determinante pues ha permitido que las víctimas sean tenidas en cuenta. Así, en estos países, las víctimas se han convertido en el motor de los procesos de judicialización, gracias a la demanda permanente de la satisfacción de sus derechos.

A pesar de que los procesos penales llevados a cabo en el marco de la justicia transicional estén lejos de respetar los estándares internacionales, el compromiso de las víctimas ha permitido avanzar en el camino de la justicia; la legitimidad alcanzada no es una concesión del Estado sino un logro propio. (Due Process of Law Foundation, 2010)

En el caso colombiano, la justicia transicional le ha abierto al país las puertas hacia un modelo de justicia que le permite superar la violencia y el conflicto. Este modelo, promovido igualmente por la normativa internacional, incita a cada actor a ceder terreno en vista de alcanzar la paz y que las víctimas se apropien de la reivindicación de sus derechos.

El Congreso colombiano adoptó, el 14 de junio de 2012, el marco jurídico para la paz, llevando al nivel constitucional los principios de la justicia transicional. La aplicación de dicha justicia en Colombia ha sido ampliamente criticada desde sus primeras apariciones. Una de las principales razones fue haber puesto en marcha ciertas medidas, sin haberle dado fin al conflicto. Sin embargo, a pesar de que esto podría ser una especie de desnaturalización del mecanismo, otros lo presentan como el principal aporte del caso colombiano a la evolución del concepto.

El transnacionalismo político, por su parte, nos da la posibilidad de elucidar el lugar que ocupan las víctimas del conflicto residentes en el extranjero, en la aplicación de la ley. Permite comprender la posición asumida por este grupo de personas, conocer las actividades que emprenden desde el exterior y su participación política, la manera como se organizan para interactuar con el Estado, así como las acciones lanzadas por el Estado para procurarles la atención que requieren.

III- La ley 1448 de 2011 y las víctimas residentes en el exterior

La ley 1448 de 2011 aporta una definición precisa de la noción de víctima⁸, determinando claramente su universo, el periodo a cubrir y los titulares de la reparación. No obstante, dentro de esta definición no se hace referencia expresa a las víctimas residentes en el exterior. La ley sólo las considera en dos ocasiones: la primera, en su artículo 149, enunciando como una garantía de no repetición la difusión de la información sobre los derechos de las víctimas que residen en el exterior. La segunda, en el artículo 204, cuando encarga al gobierno nacional, a través del ministerio de relaciones exteriores, informar a las víctimas que se encuentran por fuera del país, orientarlas adecuadamente sobre sus derechos, las medidas y los recursos con los que cuentan.

Al analizar los debates parlamentarios que antecedieron la ley y, más particularmente, en lo que se refiere al artículo 204, éste aparece simplemente al final del texto de ley aprobado.

8 “Son consideradas víctimas para los efectos de esta ley, las personas que, individualmente o colectivamente, hubieran sufrido un daño por hechos sobrevenidos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos del hombre y que hayan tenido lugar con ocasión del conflicto armado interno.” (art. 3 ley 1448 de 2011).

La definición de víctima de desplazamiento forzado⁹ consignada en la ley, es pertinente para describir las circunstancias bajo las cuales las víctimas residentes en el extranjero debieron abandonar el país, pero el concepto se limita al territorio nacional, dejando por fuera las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo.

IV- Las víctimas en el exterior devienen visibles, “desde abajo”, a través del transnacionalismo político

Aun cuando la ley 1448 de 2011 consagra un título exclusivo a la participación de las víctimas, instaurando mecanismos como “las mesas de participación nacionales, territoriales y municipales” y “el protocolo efectivo de participación”, en ningún momento se hace referencia a las víctimas residentes en el extranjero. Ninguna pista de respuesta fue encontrada en los debates parlamentarios, al respecto.

La observación participante y las entrevistas realizadas permitieron determinar que las víctimas en el exterior solicitaron ellas mismas su inclusión en el proceso transicional iniciado por la ley a través de la creación de organizaciones como el Foro Internacional de Víctimas (FIV), por ejemplo, induciendo un cambio de paradigma en la relación migrantes-Estado. Fue el sentimiento de abandono o de haber sido olvidadas lo que las motivó a agruparse alrededor de un objetivo común: solicitar del Estado atención y asistencia, de la misma manera que lo hacía con las víctimas en Colombia a través del dispositivo de la ley. A este fenómeno se le denomina teóricamente como transnacionalismo político desde abajo y está determinado por el actor que encabeza la actividad política transnacional, en este caso los propios migrantes (Blanco, 2007, p:23).

La creación del FIV, en 2014, sirvió para dar un carácter formal a las actividades políticas transnacionales de este grupo de migrantes, quienes poco a poco fueron ganando reconocimiento. Luego del llamado lanzado por la Cancillería con el fin de poner en marcha el sistema nacional de migración del que habla la ley 1465 de 2011, el FIV fue reconocido como representante de las víctimas y obtuvo participación directa en las discusiones de modificaciones de la ley y su desarrollo.

V- Las demandas de las víctimas en el exterior, como punto de partida del transnacionalismo, “desde arriba”

A pesar del vacío legislativo, el Estado colombiano se ve obligado a hacerle frente a las demandas de las víctimas en el exterior y encabeza, en este sentido, ciertas actividades transnacionales convirtiéndose en un actor esencial, lo que se denomina transnacionalismo político desde arriba.

A través de la Cancillería y de la Unidad para la Reparación y la Atención global de las Víctimas¹⁰, se publica en abril de 2014 el documento titulado: “Orientaciones generales para colombianos/as víctimas en el exterior sobre el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación en el marco de la ley 1448 de 2011”.

Este documento oficial da fe de cierto interés por parte del Estado hacia las víctimas en el exterior y le da continuidad al artículo 204 de la ley. El gobierno pone a disposición igualmente el sitio web www.victimaseenlexterior.org, reemplazado posteriormente por

9 “Art. 60. Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda 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, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley.”

10 Institución creada en enero de 2012 a partir de la ley 1448 de 2011, busca el acercamiento del Estado a las víctimas y promueve la participación efectiva de las víctimas en su proceso de reparación.

el de unidadvictimas.gov.co, en éste una parte se encuentra destinada específicamente a las víctimas en el exterior. Se da respuesta a preguntas como quiénes son considerados víctimas por la ley, cómo declarar la condición de víctima si no reside en el territorio colombiano, qué debe saber sobre la ley si cuenta con protección internacional, etc. A través de este sitio se orienta a las víctimas en el exterior sobre sus derechos y los procedimientos a seguir y se les brinda la posibilidad de ser aconsejadas en línea.

VI- La situación particular de las víctimas en el extranjero en relación con la ley 1448 de 2011

Una parte de las víctimas en el exterior se encuentra en necesidad de protección internacional¹¹, lo que constituye un impedimento al momento de aplicar la ley de Reparación a Víctimas y Restitución de Tierras. La Comisión colombiana de juristas identificó, en 2012, las repercusiones negativas que la aplicación de la ley puede traerles, en razón a la incompatibilidad que se podría generar con el estatus de refugiado, el cual implica que la persona refugiada no pueda apelar a la protección de su país de origen.

El hecho de acercarse a las instalaciones de las embajadas o de los consulados colombianos para solicitar la inscripción en el registro único de víctimas, tal como lo señala la ley, puede ser interpretado por el país de acogida como un indicio de que la persona desea voluntariamente beneficiar de la protección de su país. Dos obstáculos pueden presentarse: la persona toma el riesgo de perder el estatus de refugiado o simplemente no acude a las embajadas y consulados por miedo a poner en peligro su situación¹²:

(...) Y los tramites que hay que seguir para acceder a las medidas es un mecanismo muy polémico; además, hizo referencia el cónsul ayer al tema, y tiene que ver con que se hace un proceso de inscripción ante el consulado; un proceso muy largo de ir detallar los hechos, entregar pruebas, y es un tema supremamente engorroso que ha traído muchas preguntas para las víctimas que estamos en el exterior, porque eso implicaría ingresar simbólicamente al territorio colombiano. Las embajadas y los consulados se asumen como territorio nacional. Cuando se ingresa al consulado o a la embajada colombiana, se ingresa al territorio colombiano y quienes tienen estatuto de asilados o refugiados correrían el riesgo eventualmente de perder el estatuto como asilados por haber regresado a un país del cual salió huyendo, siendo perseguido. (Participante 7, grupo de discusión 1, 21 de marzo de 2016)

Por su parte, el cónsul entrevistado afirmó no conocer el caso del primer país que haya puesto un obstáculo a una víctima en el extranjero porque deseara acceder al registro único de víctimas. Sin embargo, el documento emitido por el gobierno nacional para orientar a las víctimas en el exterior aconseja claramente que, antes de acudir a los consulados, se informen con las autoridades del país de acogida.

Otro estudio llevado a cabo por el Servicio Jesuita para refugiados¹³, en 2015, puso en relevancia los principales desafíos que afrontan las víctimas que se encuentran en la frontera, especialmente con Venezuela y Ecuador, región de los Andes. El primero, es el

11 Aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o de residencia habitual y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible o efectiva. (Corte Interamericana de derechos humanos, p:14).

12 Preocupaciones que manifestaron tener las víctimas participantes en los *focus group*.

13 Organización humanitaria de carácter internacional, fundada en 1980 como una respuesta humanitaria y de solidaridad de la iglesia católica a las víctimas del refugio y de desplazamiento forzado en países afectados por conflicto interno y externo.

profundo desconocimiento de la ley y el segundo, la falta de caracterización adecuada de la población beneficiaria.

VII- La percepción de las víctimas en el exterior de la aplicación de la ley y la visión institucional

La adopción de la Ley de Reparación a Víctimas fue precedida de una audiencia pública a la que fueron convocadas, como medida de participación y representación, todas las personas interesadas en el tema. No obstante, tal disposición no fue suficiente para difundir entre las víctimas en el exterior que participaron en el trabajo de campo de la presente investigación, un sentimiento de inclusión. Al contrario, ellas manifestaron sentirse completamente excluidas:

(...) ¿Piensan o se sienten que fueron tenidos en cuenta en el proceso de formulación de la ley? ¹⁴

Rotundamente no, y no porque piense, sino porque no fuimos tenidos en cuenta. Nadie fue tenido en cuenta en la formulación de esa ley de las víctimas. Cuando supimos, fue la ley ya aprobada por el Congreso; además yo no tengo acceso a los análisis del Congreso, sabiendo qué orden del día se va estudiar en cada sesión. Entonces no podía estar informado. (Participante 5, grupo de discusión 1, 21 de marzo de 2016)

(...) la mayor parte de las víctimas no nos sentimos incluidas en esa ley, como no hicimos parte de la construcción, aprobación de la ley; muchas de las demandas de las exigencias se quedaron por fuera de la ley. En el caso de las medidas de las víctimas residentes en el exterior, en un primer momento la ley dejó por fuera las víctimas en el exterior; fue muy somera la referencia a las víctimas en el exterior y, ha sido posteriormente que se logró precisar algunos elementos que son mínimos y que no corresponden con el grado de victimización que existe. (Participante 7, grupo de discusión 1, 21 de marzo de 2016)

Es una ley de víctimas excluyente porque no fue elaborada con la gente que tiene que ver con esa temática; entonces cuando es excluyente quiere decir que no tiene existencia, que no tiene validez, que no tiene legitimidad. (Participante 8, grupo de discusión 2, 21 de marzo de 2016)

(...) Pero a mí me parece que es importante tener en cuenta que esa ley de víctimas fue preparada a espaldas de las víctimas, que no tiene el complemento nuestro para poder decir que es lo que nosotros podríamos entender como una ley de víctimas. (Participante 2, grupo de discusión 3, 21 de marzo de 2016)

Algunas víctimas manifestaron igualmente estar mal informadas acerca de las medidas consagradas por la ley y que les son aplicables, así como los trámites a seguir para acceder a ellas; otras conocen las medidas, pero no confían en su eficacia, lo que podría explicarse en virtud del abandono que han sufrido los territorios de donde proviene la mayoría de las víctimas. Las víctimas que habitaron el campo fueron libradas durante muchos años al control de grupos armados que imponían su propio orden territorial, económico y político, supliendo la presencia del Estado; pareciera normal que estas personas a las cuales el Estado les incumplió en la satisfacción de sus necesidades básicas, como la salud, la educación y la seguridad, no crean en los programas que buscan reparar los daños

14 Pregunta formulada en los cuestionarios guía de los grupos de discusión.

causados por el conflicto, pues fue el mismo Estado el que los puso en una condición de vulnerabilidad.

(...) ¿Conocen las medidas para atender a las víctimas en el exterior?¹⁵

Hay mucha desinformación. Los consulados deberían tener una tarea más ardua, inclusive a través de cartillas. Pero tú vas al consulado, digamos en Valencia que es donde vivo, no. Y además hay gente que no le gusta leer ni escribir. Las diferentes organizaciones también podemos ayudar, pero esa no es nuestra función, es la función del Estado. Una función donde se deberían facilitar los medios. (Participante 8, grupo de discusión 1, 21 de marzo de 2016)

Por una parte, uno no tiene el conocimiento previo de todos los textos y la forma como se dice para entender claramente. Por otra parte, en mi caso personal, no me interesa estar leyendo eso porque yo no creo que se vaya a cumplir; yo no tengo la fe de que me acrediten. La verdad es que cuando alguien saca una ley, yo pienso que es una ley más como las que ya existen y que a mí no me va a beneficiar en nada; que, por el contrario, me va es como a perjudicar. Entonces, como decían ustedes, si esa ley la inventó una persona que no ha sido víctima, no me interesa. (Participante 9, grupo de discusión 3, 21 de marzo de 2016)

[...] no hay garantías para que esta ley se aplique ni allá [en Colombia] ni mucho menos en el exterior. Es decir, las garantías que se plantean en el gobierno son dadas muy mínimas como para reflejar en políticas: estamos haciendo, pero realmente no lo están haciendo. Hay gente que ha retornado, que ha confiado en el gobierno, en las propuestas que ha dado el gobierno y a lo que llegan allí son asesinados e inmediatamente tiene que volver a salir corriendo de sus tierras (Participante 8, grupo de discusión 2, 21 de marzo de 2016)

Conclusiones y discusión

La pregunta de investigación que se planteó al inicio del presente estudio tenía como objetivo dilucidar el papel de las víctimas del conflicto armado colombiano residentes en el extranjero en la aplicación de la ley 1448 de 2011. Luego de los resultados obtenidos, es posible afirmar que la ley constituye efectivamente un instrumento que materializa los postulados de la justicia transicional; sin embargo, la referencia expresa a las víctimas en el exterior se limita a dos artículos y en todo caso no se precisa si la aplicación de la ley se extiende a ellas. ¿Por qué el tema de la inclusión de las víctimas en el exterior no fue abordado a profundidad? ninguna explicación concreta fue encontrada en los debates parlamentarios que antecedieron la aprobación de la ley.

En este contexto, el rol de las víctimas cobra una importancia colosal, pues ha sido gracias a sus iniciativas y a su organización, lo que se denomina teóricamente como “transnacionalismo político desde abajo”, que han logrado convertirse en interlocutores legítimos no solo frente al Estado, sino también frente a los demás actores del conflicto. El continuado sentimiento de exclusión de las víctimas en el exterior refleja el camino que aún queda por recorrer. El vacío legislativo que ha dejado la Ley de Restitución a las Víctimas no solamente constituye una talanquera para las víctimas *vis-a-vis* del Estado, sino también por parte de las instituciones estatales *vis-a-vis* de las víctimas.

15 Pregunta formulada en los cuestionarios guía de los grupos de discusión.

Al momento de llevar a cabo las políticas públicas que son susceptibles de cobijar a las víctimas en el exterior, las instituciones se ven enfrentadas con problemas de competencia; sus funciones están limitadas al territorio nacional. Al hablar de gestión del presupuesto nacional, la situación se complica aún más. Para hacer frente a estas problemáticas, organizaciones internacionales, como el FIV, continúan haciendo un trabajo de incidencia, a ejercer presión ante las instituciones, ante las autoridades públicas y políticas para que la ley 1448 de 2011 sea modificada, a través de propuestas concretas; tal fue el caso del último encuentro internacional llevado a cabo los 8 y 9 de abril del presente año en Viena, Austria¹⁶.

El proceso iniciado con la ley 1448 de 2011 es, a pesar de sus fallas y vacíos, un primer paso hacia el reconocimiento de las víctimas en el exterior y la búsqueda de una reparación efectiva. La ley ha servido para animar a diversos sectores de la sociedad a reaccionar y a abandonar la pasividad y la apatía política que han caracterizado al pueblo colombiano. El contexto político que vive Colombia desde hace varios años ha permitido que se abra paso a nuevas discusiones.

Está claro que las causas del conflicto armado no desaparecerán con la firma de los acuerdos de paz. El Estado colombiano ha entendido con el paso del tiempo la importancia de las víctimas en un proceso transicional; ellas ocupan hoy un lugar fundamental en el proceso de construcción de un país en paz, más democrático e incluyente. Más recientemente y con la evolución del proceso de paz, las víctimas se preguntan sobre el lugar que ocuparán dentro de la aplicación de los acuerdos¹⁷.

Los nuevos elementos y las contribuciones del trabajo de terreno al tema abordado

Una de las ventajas de la utilización de *focus group* como herramienta metodológica de investigación es que le permite al investigador introducir nuevos elementos de análisis en función de las discusiones que se den y de la heterogeneidad de los participantes. Temáticas como la definición de víctima, si los emigrantes económicos pueden ser o no considerados como víctimas, los problemas de persecución por parte de los paramilitares a los cuales están sometidas las víctimas, una vez regresan a sus tierras despojadas y restituidas, saber de qué manera las víctimas en el exterior desearían ser reparadas, o cómo hacer para que el acuerdo sobre las víctimas sea extendido a las víctimas en el exterior, fueron igualmente abordadas.

Los avances en el proceso de implementación de los acuerdos de paz, marcará la pauta respecto a la manera como las organizaciones de víctimas en el exterior deberán vincularse y participar en tales procesos. Lo cierto es que sin un marco jurídico que incluya a las víctimas en el exterior, la lucha deberá ser en varios frentes.

Referencias

Fuentes académicas

Bermudez, A. (2005). *Armed conflict, peace processes and forced migrants*. Recuperado de <https://www.alnap.org/help-library/fmo-thematic-guide-armed-conflict-peace-processes-and-forced-migrants>

Blanco, C. (2007). Transnacionalismo. Emergencia y fundamentos de una nueva perspectiva migratoria. *Papers. Revista de sociología*, 85, 13-29. doi: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v85n0.2008>.

Bradley, M. (2006). *Reparations, Reconciliation and Forced Migration*. Recuperado de repository.forcedmigration.org/pdf/?pid=fmo:515

16 Seminario internacional "Insumos desde el desplazamiento transfronterizo y la migración de cara a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia".

17 Un nuevo tema de investigación queda propuesto.

Colombia Nunca Más, (2000). *Colombia Nunca Más. Crímenes de lesa humanidad. Zona 14, 1966*. Bogotá: Colombia nunca más.

Clavijo Padilla, J.K. (2013). Los colombianos en el exterior en la política migratoria reciente: análisis del programa Colombia Nos Une. *Revista Chilena de Derecho y de Ciencia Política*, 4(3), 85-121.

Fundación para el Debido Proceso Legal. (2010). *Las víctimas y la justicia transicional. ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?* Washington, Estados Unidos de América: Fundación para el debido proceso legal.

Guarnizo, L.E. (2006). El estado y la migración global colombiana. *Migración y Desarrollo*, (6), 79-101.

Mora, D., (2013). Metodología para la investigación de las migraciones. *Integra Educativa*, 6(1), 13-42.

Milner, J., (2011). Refugees and the peacebuilding process. *New Issues in Refugee Research*, (224), 1-14.

Quivy R. et Campenhoudt L.C., (2006). *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris: Dunod.

Fuentes digitales

Bermúdez, A., (2014). El vínculo de los Estados con sus ciudadanos en el exterior: el caso de los migrantes colombianos en Europa. *Naveg@mérica*, (13), 1-20. Recuperado de <http://revistas.um.es/navegamerica/article/view/209231/167131>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, (2014). Opinión consultiva oc-21/14 de 19 de agosto de 2014. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

Mejía Ochoa, W., (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *RMHU Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana* 20(39), 1-19. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a10>

Pizarro Leongómez, E. (2015). *Una lectura múltiple y pluralista de la historia. Comisión de Historia del conflicto y sus víctimas*. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/PizarroLeonEduardo-relatoria.pdf>

Ramírez, C. y Mendoza, L. (2013). *Perfil migratorio de Colombia 2012*. Recuperado en <http://www.oim.org.co/publicaciones-oim/migracion-internacional/2576-perfil-migratorio-de-colombia-2012.html>

Fuentes institucionales

Cancillería de Colombia, (2015). *Informe de gestión enero-septiembre 2015. Aplicación de la ley de víctimas en el exterior*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/leydevictimas-informeisemestre20152.pdf>

Comisión Colombiana de Juristas, (2012). *Refugiados y ley de víctimas. Impacto de la ley de víctimas en la situación de las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional*. Recuperado de www.coljuristas.org/.../libros.../refugiados_y_ley_de_victimas.pdf

Centro Nacional de Memoria Histórica, (2013). *Informe general grupo de memoria histórica Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Recuperado de www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral

Foro Internacional de Víctimas (2016). *Objetivos*. Recuperado de <http://www.forointernacionalvictimas.com/objetivos/>

Servicio Jesuita a Refugiados, (2015). Implementación de la ley de víctimas en el exterior y fronteras, en *Encuentro de Fronteras*, evento realizado el 28 y 29 de agosto 2015, Bogotá.

Fuentes legislativas

Colombia. Ley 1448 de 2011. “Por la cual se dictan medidas de asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 48096 de junio 10 de 2011.

Congreso de Colombia (2010). Gaceta No. 865, año XIX. Bogotá, D. C., jueves, 4 de noviembre de 2010 EDICIÓN DE 52 PÁGINAS. I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6. (Artículo 36, Ley 5a. de 1992) IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA. www.imprensa.gov.co