

**EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE
TIERRAS: VENTAJAS Y LIMITACIONES PARA LA CONFORMACIÓN DE UN
ACTOR COLECTIVO**

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN

JULIANA BOLAÑOS SOLARTE

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA
CALI - VALLE**

2015

**EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE
TIERRAS: VENTAJAS Y LIMITACIONES PARA LA CONFORMACIÓN DE UN
ACTOR COLECTIVO**

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN

JULIANA BOLAÑOS SOLARTE

Asesor de trabajo de grado:

JORGE HERNANDEZ LARA

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES

MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA

CALI - VALLE

2015

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	5
1. Antecedentes	6
2. Fundamentación teórica	10
3. Metodología	15
1. Capítulo 1. Análisis de los elementos de contexto	19
1.1. La estructura de oportunidad política – EOP	22
1.1.1. Élite divididas	27
1.1.2. Alineaciones inestables	27
1.1.3. Acceso político pleno	28
1.1.4. Aliados influyentes	29
1.2. Procesos de contexto de las oportunidades políticas en la formación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	29
1.2.1. Crisis fiscal	30
1.2.2. Ley de Justicia y paz, parapolítica y extradición de jefes paramilitares	32
1.2.3. Amenazas y asesinatos a víctimas del conflicto armado	40
1.2.4. Reparación por vía administrativa	47
1.2.5. Posiciones en torno a la conveniencia de una segunda reelección presidencial inmediata	49
1.2.6. Composición del Gobierno, fracciones partidistas en el gabinete y el Congreso	54
1.2.7. Caracterización de la confrontación armada entre grupos irregulares y fuerzas militares	61
1.2.8. Relaciones internacionales y con organismos de defensa de los derechos humanos	65
2. Capítulo 2. Análisis del proceso de formación de la ley 1448 de 2011	70
2.1. Consulta a las víctimas y primeras controversias con el Gobierno Uribe	72
2.2. El Gobierno Uribe Vs. las víctimas: hundimiento de la Ley en el Congreso	82
2.3. Congelación del trámite de la iniciativa de víctimas en los espacios formales	93
2.4. Momento para el pragmatismo: aprobación de una Ley con restricciones	94

3.	Capítulo 3. La Ley de Víctimas como un esfuerzo de reparación integral	113
3.1.	Reconocimientos preliminares al contenido de la Ley de Víctimas	116
3.2.	Limitantes de la Ley de Víctimas	117
3.3.	Desafíos para la implementación eficaz de la Ley de Víctimas	124
3.4.	Organización y participación de las víctimas	128
3.4.1.	Fundación Víctimas Visibles	131
3.4.2.	Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado – MOVICE	134
3.4.3.	Fundación Social	142
3.4.4.	Mesa Nacional de Víctimas	144
3.4.5.	Iniciativa de Mujeres por la Paz y Ruta Pacífica de Mujeres por la Paz	145
3.4.6.	Participación de las víctimas en el proceso de paz	148
	CONCLUSIONES	157
	BIBLIOGRAFÍA	163

Índice de tablas

Tabla 1.	Procesos de contexto y su relación con las dimensiones de la EOP	31
Tabla 2.	Comparación de los proyectos de Ley de víctimas en Senado	86
Tabla 3.	Delegaciones de víctimas que participaron en los diálogos de paz en La Habana	151

Índice de figuras

Figura 1.	Esquema de análisis del proceso de formación de la Ley de víctimas	72
-----------	--	----

INTRODUCCIÓN

En la investigación denominada “*El proceso de formación de la Ley de Víctimas: ventajas y limitaciones para la conformación de un actor colectivo*”, se examina el proceso de formación de la Ley 1448 de 2011, la cual reconoce a las víctimas como sujetos de derechos al haber sufrido daños en el marco del conflicto armado.

El proceso de formación de la Ley de Víctimas, de gran relevancia en el país, se aborda desde tres aspectos fundamentales: análisis del contexto de surgimiento desde el año 2007, trámite legal y finalmente un balance preliminar de la Ley como un esfuerzo de reparación integral, cuando finalmente se sanciona la norma en el año 2011.

La teoría del proceso político, ampliamente utilizada para el análisis de movimientos sociales emergentes, acciones colectivas, repertorios de acción, marcos de significado e interacciones estratégicas, ofrece gran riqueza conceptual para investigaciones como la presente. El estudio del contexto en donde surgen las acciones colectivas, denominado *estructura de oportunidades políticas*, brinda un conjunto de elementos clave a la hora de comprender el entorno de determinados hechos políticos y sociales de relevancia en el país: sus ámbitos y motivaciones, la participación de actores e interrelaciones, que pueden contribuir o entorpecer el avance de las movilizaciones de los movimientos sociales por lograr un lugar dentro de la agenda pública y así vindicar la defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, los mecanismos democráticos de participación y el papel de la sociedad civil como actor fundamental en la construcción de cambio social.

Con esta investigación se valida el estudio de los fenómenos sociales como lo es el proceso la formación de la Ley, cuyas dinámicas imbricadas en otros sucesos sociales del contexto, ofrecen ventajas o limitaciones para los actores, específicamente para las víctimas.

La metodología se basa principalmente en el análisis documental de artículos de prensa, gacetas del congreso y de otras fuentes como informes o comunicados de organizaciones de base de víctimas y de defensa de los derechos humanos.

1. Antecedentes

Los estudios sobre los nuevos movimientos sociales latinoamericanos contemporáneos, han demostrado que su formación se basa en sentimientos de exclusión sociocultural, política, étnica, económica o de género. Acogen la lucha por la defensa de la democracia y exigen al Estado la garantía de sus derechos, el respeto por la diferencia y la búsqueda de la paz.

En Colombia, la presencia del conflicto armado ha estimulado la producción de acciones colectivas de diversos grupos sociales que se han manifestado en contra de la violencia y a favor de la búsqueda de la reconciliación nacional, lo cual ha motivado análisis de académicos e investigadores que mediante diversas perspectivas han contribuido a la comprensión de las dinámicas de una sociedad inmersa en una violencia de larga data, cuyos efectos de proporciones considerables han desbordado fronteras y enfocado la mirada del mundo entero expectante de los esfuerzos que desde el Estado colombiano se dispongan para acabar con este flagelo, se logren acuerdos con los grupos insurgentes y finalmente se pueda afrontar una etapa de postconflicto.

Al hablar de Colombia y las medidas tomadas para superar el conflicto armado, se debe referenciar un antecedente cercano ocurrido durante el primer Gobierno de Uribe Vélez: las

negociaciones con grupos paramilitares que iniciaron desde el año 2002, la implementación del marco de justicia transicional y por supuesto, la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz. Esta coyuntura, suscitó varios análisis socio jurídico que evidenciaron serias limitaciones en el desarrollo de estas medidas. Por un lado, la justicia transicional se había implementado como un discurso manipulador y opresivo que difícilmente representaría la antesala al postconflicto, pues solo se establecieron diálogos con uno de los grupos insurgentes presentes en el territorio colombiano, entretanto la Ley de Justicia y Paz reflejaba claros privilegios a los victimarios con medidas jurídicas indulgentes y manejo político de los estándares jurídicos que consagraban los derechos de las víctimas, dificultando su acceso y lesionando su participación, lo cual representó reacciones desde los entes garantes de los derechos de los perjudicados y serias críticas dentro del ámbito nacional e internacional (Uprimny y Saffón, 2006).

En análisis de procesos transicionales comparados, se presenta claramente la disyuntiva de la justicia transicional entre la búsqueda de la paz y los requerimientos de justicia, entendida como la aplicación de las acciones legales que dieran lugar. Diversos autores formulan interrogantes como los siguientes: ¿cómo conciliar la necesidad de paz, dada la persistencia del conflicto, con los requerimientos de justicia? ¿La justicia plena es la razón de ser y la garantía de la paz? ¿Es necesario sacrificar la justicia para alcanzar la paz? Concluyen que en estas transiciones, aunque se privilegie la búsqueda de la paz flexibilizando la aplicabilidad de la justicia, esta medida no debe ser contemplada de largo aliento. Como su nombre lo indica es de transición de un estado de conflicto a otro de superación del mismo, ni tampoco debe confundirse con impunidad, máximo si se trata de delitos de lesa humanidad (Uprimny, 2004) (Uprimny y Saffón, 2006). Estos autores avalan esta nueva receta de justicia transicional “a la colombiana”, es decir sin transición al postconflicto, argumentando que la sociedad se merece reflexionar sobre sí misma sin la sombra

del conflicto armado y vislumbrar por fin su superación, pero fundamentalmente este modelo de justicia puede tener cabida en el país, solo si incorpora medidas efectivas de garantías de los derechos de las víctimas¹. En este sentido, se plantearon propuestas creativas con el ánimo de enriquecer la perspectiva de justicia transicional con enfoque de género, logrando una mejor articulación entre los procesos “jalonados desde arriba” y las realidades e iniciativas locales y vinculando los estándares normativos con las voces de las víctimas, lo que denominaron “*justicia transicional desde abajo*”, y no desde quienes dominan los debates políticos y jurídicos o desde quienes ostentan el poder (Uprimny y Saffón, 2006). Estos estudios socio jurídicos invitan a la comunidad académica a ser críticos y generar discusiones que trasciendan la escena política, que se incluya la participación de diversos sectores sociales en la deliberación y se promueva el respeto de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (Uprimny, 2004).

Mientras tanto las víctimas, en medio de un ambiente no tan favorable para ellas, fortalecían sus organizaciones y movilizaciones alrededor de exigencias de verdad, justicia y reparación, intercambio humanitario y una solución negociada al conflicto armado, obteniendo visibilización y reconocimiento como un actor colectivo. El marco interpretativo de esas acciones colectivas se inscribe en lo público por la injusticia sufrida y la gravedad de sus derechos vulnerados, sus prácticas son simbólicas y pacíficas, representan una reacción y resistencia a la violencia, contribuyendo así en la construcción de una cultura de paz, ampliando los espacios de participación ciudadana, construyendo redes de activistas por la paz y contribuyendo a dar forma y solidez al movimiento por la paz global (Ibarra, 2010). Un sinnúmero de movilizaciones se llevaron a cabo

¹ Se destaca el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, *DeJusticia*, es un centro de investigaciones aplicadas que incide en la opinión pública, el debate académico y las políticas públicas. Para ello combina actividades de investigación, litigio estratégico, formación y difusión. Este trabajo se realiza en red con organizaciones sociales, centros de investigación y defensores de derechos humanos, tanto en Colombia como en el exterior. Una de sus líneas temática es la justicia transicional.

en contra de la Ley de Justicia y Paz, allí las víctimas denunciaron varios aspectos que las revictimizaban: existían barreras para acceder a las audiencias y para conocer la verdad de los hechos ocurridos, había gran debilidad institucional y precariedad de mecanismos para investigar y sancionar delitos sexuales, además de las nulas garantías de seguridad para los reclamantes de tierras, quienes se habían convertido en blancos de amenazas y en muchos casos de asesinatos selectivos.

De igual manera se movilizaron para exigir el establecimiento de mecanismos de reparación integral, pues el decreto 1290 de 2008 de reparación administrativa se limitó a establecer compensaciones económicas sin atender la normatividad internacional, sobre todo los *Principios y directrices básicos sobre derechos de las víctimas para interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2005. Entre otras irregularidades que denunciaron las víctimas de lo que contemplaba el decreto es que confundía la ayuda humanitaria con reparación, concebía que los victimarios debían reparar con sus propios patrimonios a las víctimas y que el Gobierno reparaba bajo el principio de solidaridad y no de responsabilidad para con los derechos de las víctimas (Castaño, 2010).

Múltiples ejercicios investigativos evidenciaron un sistema cerrado al acceso político de las víctimas del conflicto armado y cuestionaron las acciones gubernamentales e institucionales de este periodo. Sin embargo fue mediante la Ley de Justicia y Paz, que se creó el Centro de Memoria Histórica, conformado por investigadores sociales de trayectoria en el país, quienes a partir de la documentación de casos emblemáticos de violencia y de los símbolos que promovieron, representaron un esfuerzo académico trascendental no solo para entender la problemática del conflicto armado, sino que aportaron herramientas para la construcción de una memoria histórica

en las comunidades más abandonadas del territorio colombiano que afrontaban el flagelo del conflicto armado (Castaño, 2010).

2. Fundamentación Teórica

La teoría del proceso político ha sido catalogada como paradigma hegemónico entre los análisis de los movimientos sociales y referente obligado cuando se trata del estudio de contextos de procesos sociales de interés en la comunidad. Ha sido criticada pero nunca ignorada pues *“domina el panorama conceptual de los movimientos sociales, el discurso teórico y la agenda de investigación”* (Goodwin y Jasper, citados por Latorre, 2005: 40). Su noción central, la de oportunidad política – EOP, ha sido acusada de híper utilizada, omnicomprensiva y omniexplicativa, convirtiendo todo o casi todo en oportunidad política.

En el texto *Poder en movimiento*, Tarrow expone que la gente se une a los movimientos sociales en respuesta a oportunidades políticas y entonces a través de la acción colectiva crea nuevas oportunidades (Tarrow, 1994). ¿Qué es entonces la estructura de oportunidades políticas? El mismo autor la define como *las dimensiones del entorno político que incentivan a los grupos a llevar a cabo acciones colectivas con miras de ampliar los grados de probabilidades de acceder al poder*, una definición muy basta que propone hacerla operativa a través de específicamente estas dimensiones: *división entre las élites, alineaciones inestables, acceso político pleno y aliados influyentes* (Tarrow, citado por McAdam y McCarthy, 1999:54).

Aceptando las múltiples críticas que este enfoque teórico pueda suscitar, la EOP se valida como categoría de análisis en esta investigación porque es comprendida como un elemento dinámico que implica un proceso de gran utilidad para distinguir ciclos, coyunturas y/o acontecimientos de gran impacto social y político como resultó la formación de la Ley de Víctimas

y Restitución de Tierras y también por su relación con la política institucionalizada, en donde un sistema político tiene la capacidad de hacerle frente a las demandas que se le hacen sean promovidas por movimientos sociales de base o al margen de resistencias internas o externas (Mc Adam, 1999).

Más allá de representar un esfuerzo jurídico de bastas proporciones, la dinámica del proceso de formación de esta Ley invita a su estudio como fenómeno socio político procesual nutrido con la presencia de múltiples actores y acontecimientos, indagados desde cada una de las dimensiones enunciadas por Tarrow, lo cual permitió adoptar un esquema de análisis organizado y delimitado en la identificación de los procesos de contexto.

Sin perder de vista el enfoque teórico, pero tratando de abarcar otros asuntos emergentes que enriquezcan esta investigación, fue necesario la constitución de las “víctimas” como una categoría de análisis fundamental, puesto que se aborda de manera transversal en el desarrollo del presente estudio. Si bien es cierto que la definición de víctima dentro del proceso de formación de la Ley resultó polémico y altamente debatido en los espacios formales del Congreso, y que reconoce la consideración de Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso de Poder, dicha conceptualización, fue catalogada por varios sectores sociales, jurídicos y académicos como restrictiva no solo en la fecha a partir de la cual se las reconoce, sino problemática a la hora de incluir como víctimas a miembros de la Fuerza Pública y/o de los grupos organizados al margen de la Ley, así como la exclusión de las víctimas de delincuencia común, por citar algunos de los puntos más cuestionados.

A estas restricciones ya identificadas en la Ley sobre la definición de víctimas, se adicionan las falencias en cuanto a la aplicabilidad de la norma, pues es ya un lugar común en los análisis

socio jurídicos, que las dificultades en Colombia no se presentan tanto en la formulación de las leyes, (que bien resultó complicada) sino en su aplicación. De tal suerte que atenerse a estas estrechas condiciones jurídicas que identifican a una víctima del conflicto armado, más que acercarnos a lo que son en realidad, nos pueden alejar.

En los más de sesenta años de conflicto armado colombiano, las víctimas han afrontado condiciones históricas de exclusión, en donde la misma sociedad les ha negado reconocimiento social y político. “La víctima sufre un daño como consecuencia de la acción de otros. No es agente, no produce. Recibe impactos, pero no se le reconocen capacidades activas ni para provocar ni para responder” (Jelin, 2002:9). Son precisamente esas condiciones de exclusión las que les han llevado a liderar luchas sociales y prácticas de resistencia que les identifican como parte esencial de los nuevos movimientos sociales, que irrumpen el espacio público, incluyen demandas democráticas, cuentan con recursos y capacidades para construir su identidad y sentirse parte de la comunidad social y política.

Es por esto que las víctimas deben ser comprendidas como actores sociales colectivos que exigen la restitución de su condición humana. Es solo desde hace algunos años cuando algunas de ellas comenzaron a encontrar la manera de hacerse visibles, reclamar sus derechos y ofrecer resistencia, tal como lo muestran algunas comunidades indígenas y campesinas o grupos de mujeres y otros sectores, que han protagonizado acciones colectivas de rechazo a la guerra y, en ciertos casos, ha gestado proyectos alternativos no violentos de vida, tendiendo así a superar por su propia cuenta la condición de víctimas para adoptar la de promotores de una nueva sociedad.

Con la apertura del sistema político mundial a la “cultura de las víctimas”, los desafíos que ellas deben enfrentar son muchos, parten desde el momento en que enfrentaron el hecho

victimizante, pero que evocan perspectivas futuras. En primer lugar, seguir defendiendo sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral, así como el establecimiento de las garantías de no repetición de hechos victimizantes, ni a ellas mismas, ni a ningún otra persona del territorio nacional. En segundo lugar, seguir abogando por la recuperación y el fortalecimiento de la ciudadanía, de los mecanismos de participación y por la defensa de los derechos humanos. Finalmente, trabajar para lograr el reconocimiento como parte esencial de la comunidad social y política: “La lucha por el sentido del pasado se da en función de la lucha política del presente y los proyectos del futuro” (Jelin, 2005:10). Estos retos y perspectivas futuras denotan a las víctimas como actores colectivos, las cuales han construido un nosotros que trasciende al sector de víctimas y que incluye a toda la comunidad humana en su conjunto, representan la voluntad de un pueblo en cuanto a justicia, paz y reconciliación nacional (Cueto, 2009).

En Colombia, como se podrá observar en el desarrollo del primer capítulo, las movilizaciones y las formas de acción colectiva, han generado blancos fáciles de homicidios y pérdidas de miles de vidas, no obstante, los nuevos movimientos sociales se siguen movilizandando abanderando los derechos de las víctimas y la defensa de los derechos humanos.

¿Cómo sucedió entonces el proceso de formación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras? De manera polémica, detenida y sobre todo de gran significado para el país entero, pues se trata de una trascendental discusión sobre el lugar que deben ocupar las víctimas dentro de la sociedad colombiana. Los hechos sociales y políticos que fueron aconteciendo en el periodo de formación de la Ley, imbricados unos con otros, dan cuenta de la importancia del estudio del proceso de formación de la Ley.

Esta investigación está organizada en tres capítulos. El primero de ellos, denominado *Análisis de los elementos de contexto*, contiene dos partes bien definidas: la primera pretende definir el marco de interpretación utilizado como es la estructura de oportunidad política y sus dimensiones. Una vez establecidos los conceptos, se señala la incidencia de cada uno de ellos dentro de otros procesos sociales que resultaron ser ocho como producto de una lectura del contexto sociopolítico del periodo de formación de la Ley, todos fueron fenómenos sociales, jurídicos y políticos que cobraron las miradas de la nación y cubrimientos de los medios de comunicación.

Más allá de registrar los escándalos que se llevaron a cabo, con este capítulo se ofrece un análisis de procesos sociales que influyeron para que las víctimas posibiliten sus demandas en las agendas del Gobierno, estableciendo conexión entre otros procesos ya sea con la división entre las élites políticas, la estabilidad o inestabilidad de las alineaciones en torno al poder, los actores aliados a las víctimas y por supuesto las condiciones de participación y de ampliación del sistema político a las peticiones de las víctimas.

En el segundo capítulo denominado *Análisis del proceso de formación de la Ley 1448 de 2011*, se documenta el desarrollo de cada uno de los pasos formales para la sanción de una ley en Colombia, identificando unos momentos clave que dejan entrever las dinámicas entre los actores políticos y sociales, así como su relación con los hechos sociales externos. Aunque pareciera que la cronología ofrece un análisis lineal, este proceso estuvo matizado por las acciones y actitudes de unos actores políticos impredecibles en su comportamiento que influenciaron en el proceso de la Ley de Víctimas, que junto con otros problemas más estructurales como la debilidad de las instituciones democráticas, la corrupción y la desigualdad, entre otros aspectos, demuestran como

las relaciones sociales micro y macro estudiadas por la sociología confluyen dentro de las complicadas tramas de la esfera política.

Finalmente, con el ánimo de centrarse en los actores sociales de víctimas, en el tercer capítulo denominado *La Ley de Víctimas como un esfuerzo de reparación integral*, se abordan los reconocimientos al contenido de la Ley, sus limitantes y desafíos, se resalta la organización y participación de las víctimas, su inclusión dentro del proceso de paz, así como sus nuevas perspectivas. Se destaca el avance organizativo de las víctimas y las nuevas posibilidades que tienen en torno al acceso al poder.

Con el desarrollo de esta investigación, se espera contribuir con el análisis de la no tan aprovechada estructura de oportunidades políticas, resaltando su riqueza conceptual y su influencia en la constitución de las víctimas como sujetos de derechos, hacer seguimiento y generar reflexiones acerca de normas de gran impacto social y político que se desarrollan dentro de los territorios. El debate sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ha quedado abierto, muchas críticas dejan ver que aún se ha quedado corta en materia de reparación, pero ahora se desarrolla en un clima político más abierto para las víctimas posibilitando su visibilización y su consolidación como sujetos de derechos encaminados en la construcción de sus proyectos de construcción de identidad política y colectiva.

3. Metodología

Para analizar las ventajas y las limitaciones del proceso de formación de la Ley de Víctimas para la conformación de un actor colectivo, se hizo una lectura del contexto relacionado con el tema de las víctimas del conflicto armado.

A partir del análisis documental, se tomaron como piezas documentales en mayor medida las noticias del archivo digital de El Tiempo (por ser diario), las Gacetas del Congreso y algunos documentos escritos (comunicados, informes, testimonios) de asociaciones y organizaciones sociales de víctimas y de defensa de los derechos humanos disponibles en sus portales electrónicos, fuentes que en su gran mayoría fueron indagadas desde el año 2007 al 2011.

De acuerdo a Marrou (1999), las fuentes documentales bien interrogadas son las más seguras reveladoras, fue así en el desarrollo de este estudio. Aunque el desarrollo de cada capítulo, se centró más en una fuente documental que en otra, los aportes encontrados en estas piezas documentales iluminaron el análisis de diferentes aspectos desarrollados en otros partes del texto

Las piezas documentales del archivo de prensa fueron identificadas mediante los motores de búsqueda de la página electrónica del medio, se usaron filtros y palabras claves para la construcción de una base de datos pertinente, con un total de 1293 artículos de prensa, las cuales fueron clasificadas en las diferentes dimensiones de la EOP como subcategorías de análisis, con su respectivo título, autor y el link electrónico. Con el ánimo de contribuir a interpretaciones más completas, no se excluyó ningún artículo relevante de otro medio informativo. La referencia a dichas piezas documentales de prensa, el lector las encuentra de la siguiente forma: una o dos letras que referencian el medio informativo (El Espectador.com: *EE*, El Tiempo.com: *ET*, Portafolio.com: *PF*, Semana.com: *S*, Las Silla Vacía.com: *SV*), seguido del año, el mes y el día.

Las Gacetas del Congreso también consolidaron una base de datos la cual fue consignada en una ficha de registro de información a partir de publicación documental. Gracias a los aportes del portal electrónico de *congresovisible.org*, se recopilaron 47 gacetas del Congreso que dieron cuenta del trámite formal de la Ley de Víctimas, documentos de variadas características, actores y

dimensiones (un promedio de 98 páginas). De igual manera, la referencia a las gacetas se cita con las letras *GC*, seguidas del número y el año de expedición.

Una vez identificadas las organizaciones sociales de víctimas o de defensa de derechos humanos que habrían cobrado protagonismo dentro del proceso de formación de la Ley (por medio de análisis de contexto, sobre todo lo que reportó la prensa y las Gacetas), se recurrió a la consulta y recopilación de testimonios escritos, comunicados disponibles en sus portales y artículos de prensa (que constituyeron la dimensión de acceso político), para ahondar en los aspectos de participación, reacciones y declaraciones en algunas coyunturas clave de ese proceso. También fue necesario incluir informes o comunicados de agencias de cooperación internacional y centros de investigaciones.

Cada capítulo responde al cumplimiento de un objetivo específico y por lo tanto, metodológicamente privilegia un conjunto de fuentes documentales para su análisis. El primer objetivo específico, busca analizar procesos de contexto de la Ley de Víctimas en relación con las dimensiones de la EOP. Aquí se utilizaron los aportes teóricos de Sidney Tarrow y Elizabeth Jelin en la construcción de categorías fundamentales de análisis. Una vez establecido este marco interpretativo, se procede en la selección de los procesos de contexto, fenómenos que fueron interrogados y clasificados en las cuatro dimensiones de la EOP, así: 496 se relacionaron con la división de las élites, 65 con la inestabilidad de las alineaciones en torno al poder, 392 con el acceso político de las víctimas y 194 con la disponibilidad de aliados internos y externos. Fue necesario crear una categoría relacionada con la Ley de Justicia y Paz, por el volumen de artículos encontrados, un total de 123. De esta manera, las piezas documentales de prensa, no solo permitieron distinguir los procesos sociales relevantes, sino determinar su relación con las subcategorías de análisis enunciadas.

Para el segundo capítulo, las fuentes documentales privilegiadas fueron las Gacetas del Congreso, se encontraron 21 actas, 3 conceptos jurídicos, 3 enmiendas, 3 informes, 10 ponencias, 1 proposición, 3 proyectos de Ley, 2 textos y 1 Ley, los cuales fueron organizados en carpetas por año, priorizando para el análisis las gacetas que contenían el debate parlamentario. Fue fundamental el diálogo que se estableció entre estas piezas documentales y el texto del Senador Juan Fernando Cristo “La lucha por las víctimas”, sobre todo frente a la ausencia de datos formales de momentos claves y precisamente en el establecimiento de acuerdos o pugnas, que no lograban ser documentados por el diario formal.

Finalmente, en el capítulo tercero, el análisis se basa en fuentes documentales de autoría de organizaciones sociales y de derechos humanos. De destacar la Resolución 60/147 de 2005 de Naciones Unidas que recoge *los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de DDHH y DIH a interponer recursos y obtener reparaciones* y el análisis del jurista Español Felipe Gómez Isa, que dotan de herramientas para comparar y calificar la Ley de Víctimas como esfuerzo de reparación integral.

También se tuvo en cuenta el trabajo de campo previo, sobre todo la observación participante realizada en dos eventos: un Foro de Ley de Víctimas en Pasto el 22 de agosto de 2011 y un Seminario de Ley de Víctimas de la aprobación a la aplicación que se llevó a cabo en la ciudad de Cali el 5, 6 y 7 de septiembre de 2011, de los cuales se cuentan los audios de ponencias de varios autores. Especialmente se utilizan en este apartado las ponencias de Rodrigo Uprimny de la organización DeJusticia (junto con una entrevista), Iván Cepeda por MOVICE, Marco Romero de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES y José Solís de la Asociación de Víctimas Renacer Siglo XXI.

Capítulo 1

Análisis de los elementos de contexto

Antes de entrar a discutir teóricamente los elementos de análisis del proceso político, es pertinente considerar lo que se entiende por víctima como categoría de análisis en la presente investigación. Cabe aclarar, que aunque la indagación de este estudio se centra en el proceso de formación de la Ley de Víctimas y que fruto del debate político que más adelante se explica, se encuentra un artículo específico que define a las víctimas como sujetos de reivindicación de derechos, la conceptualización de víctima que se aborda en esta investigación no se concentra en tal consideración jurídica porque puede resultar limitada y problemática en una observación sociológica detallada.

No obstante, se deben reconocer los esfuerzos liderados por el Sistema de Naciones Unidas, referentes a la defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, que desde el plano jurídico y por medio de mecanismos legales, tratan de propender por una *“cultura de las víctimas y de la memoria”*, transformaciones sociales que si bien se relacionan con otras dinámicas más fuertes, buscan trascender el tradicional derecho penal e internacional basado en el establecimiento de acciones del Estado y de los perpetradores, para pasar a promover el acceso a la justicia, indemnización, asistencia y trato justo para los afectados.

Las víctimas del conflicto armado, de las que aquí se trata, son personas principalmente civiles que tienen en común haber sido vulneradas por alguno de los victimarios que han intervenido en dicho conflicto, sin que su condición de víctima hubiera sido reconocida hasta hace algunos años, pero se diferencian en casi todo lo demás: tipo de vulneración, victimario específico, edad, sexo, raza o etnia, región, pertenencia o no a alguna organización, etc. Por lo tanto el universo de víctimas es muy variado y algunos ejes de diferenciación puede resultar claves para ciertos

propósitos, entre quienes murieron y quienes se mantienen con vida o entre desplazados (varios millones) y víctimas de otras causas.

Si bien el llamado de la máxima organización internacional humanitaria es al establecimiento de medidas para defender los derechos humanos, pueden darse casos en los cuales las sociedades estén cargadas de silencios, de indiferencia frente al dolor y la injusticia, pueden incluso sospechar de las marcas del mundo corporal o subjetivo de miles de personas que tuvieron que afrontar realidades tan violentas como es el conflicto armado interno. “Las huellas traumáticas pueden también ser no escuchadas, o negadas por decisión política o por falta de una trama social que las quiera transmitir. Esto puede llevar a una glorificación o a la estigmatización de las víctimas, como las únicas personas cuyo reclamo es validado o rechazado. En esos casos, la disociación entre las víctimas y los demás se agudiza” (Jelin, 2011:9).

De acuerdo con lo anterior, son las sociedades las que otorgan lugares a los actores sociales, son las que modelan y categorizan a las víctimas reconociéndolas o rechazándolas según los patrones culturales vigentes, por lo tanto la construcción de la categoría de las víctimas tiene que ver con un proceso social.

Según la socióloga Elizabeth Jelin: “La víctima sufre un daño como consecuencia de la acción de otros. No es agente, no produce. Recibe impactos, pero no se le reconocen capacidades activas ni para provocar ni para responder” (Jelin, 2002:9). Por lo tanto, el lugar que han otorgado las sociedades a las víctimas es el de los subordinados y excluidos, negándoles no solo el reconocimiento social y político, sino también la posibilidad de formar parte de la comunidad humana, anulando su condición humana, “justificando así la aniquilación y el genocidio” (Jelin, 2005:2).

Son precisamente esas condiciones de exclusión las que fomentan en las personas que las padecen, un desafío en torno a los ideales de ciudadanía, de derechos humanos y en la participación de la sociedad en el Estado. Los subordinados históricamente han liderado luchas sociales que les han permitido ganar espacio socio político y generar transformaciones importantes relacionadas con su reconocimiento y consolidación como actores sociales colectivos, pues aunque encarnan una situación de afectación individual representan la voluntad de justicia de la sociedad entera, que ha legitimado sus peticiones gracias a la militancia humanitaria que practican (Cueto, 2009).

Una vez formados como actores sociales colectivos, estos grupos deben contar al menos con recursos y capacidades que les permitan desarrollar y posteriormente fortalecer las reflexiones en torno a la construcción de su identidad, así recuperar al menos un mínimo de “humanidad” tanto en el sentido material como en el de pertenencia a una comunidad.

La ocurrencia de la violencia descarnada en las víctimas que puede haber sucedido tiempo atrás, les permiten promover y empujar modelos de futuro colectivo y la generación de espacios de memoria histórica e identidad, de tal suerte que “la lucha por el sentido del pasado se da en función de la lucha política presente y los proyectos de futuro”. (Jelin, 2011:6). Esas prácticas de actores sociales en que le dan sentido al pasado pueden vincular diferentes sectores que no solo legitiman sus demandas, sino que se preocupan por la creación de ese proyecto a largo plazo, así los sujetos colectivos pueden ser de diferente amplitud: “desde un individuo o grupo hasta –en el límite– una humanidad que se concibe a sí misma como partícipe y responsable de todo lo humano” (Jelin, 2011:10).

Jelin (2011) considera que las sociedades están en mora de transformar ese tipo de relaciones con los sectores subordinados. No solo se trata de reconocerles los derechos y su

dignidad, se trata del restablecimiento de la comunidad humana, lo cual debe ir de la mano de la instauración de estructuras institucionalizadas que le sirvan de garantes de esos esfuerzos que el conjunto de la sociedad debe emprender. Este proceso histórico de construcción de sentido debe apuntarle a un “nosotros” incluyente, en donde las realidades violentas no sean afrontadas solo por las víctimas porque aunque son quienes afrontan los mayores efectos, esas realidades también impactan al perpetrador, colaborador, testigo pasivo, opositor y resistente y quienes nacieron después, esto es a toda la sociedad en su conjunto. (Jelin, 2002).

Las víctimas como actores sociales colectivos que exigen la restitución de su condición humana, llevan a cabo sus acciones dentro de contextos políticos y sociales los cuales son analizados en esta investigación a la luz de la teoría del proceso político. Así, en este capítulo se analizan los principales procesos o sucesos que se desarrollaron dentro del contexto de la formación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, bajo la lectura de las dimensiones de la Estructura de Oportunidades Políticas. A continuación una aproximación teórica útil para comprender los referentes principales.

1.1. La estructura de oportunidades políticas - EOP

En la década de los años 70 y 80, la teoría del proceso político y la noción central de estructura de oportunidad política, se habían consolidado como un referente explicativo básico de los movimientos sociales, cuyo éxito dependía de las oportunidades generadas por cambios en la estructura institucional e ideológica de los grupos en el poder.

El profesor Michael Lipsky en su libro *Protest in city Politics* escrito en 1970, concluía que la disposición del sistema político condicionaba a las actividades de protesta, de tal suerte que podría presentarse más receptivo o vulnerable frente a las demandas planteadas por grupos concretos.

Posteriormente, Peter Eisinger (1973), en la misma línea de Lipsky, para explicar las variaciones en el comportamiento de la protesta de cuarenta y tres ciudades norteamericanas, fue quien primero utilizó el término de estructura de oportunidades políticas - EOP, definiéndola como el grado de probabilidades que los grupos tienen de acceder al poder e influir en el sistema político (McAdam, 1999).

En un Estado moderno regido por la racionalidad legal, los grupos sociales emprenden acciones colectivas para lograr visibilización y reivindicaciones, en torno a la inclusión de temas álgidos, controversiales y vigentes que los afectan de manera relevante, reclamando atención y regulación normativa y combatiendo las posibles contradicciones entre los valores defendidos desde los estrados judiciales y los que encarnan las necesidades de la población civil.

Estas primeras aproximaciones situaban al análisis del contexto político y de las reglas de juego presentes, como fundamental para poder comprender la creatividad, la sabiduría, las decisiones y los resultados de las acciones de los activistas. Es así como el contexto político se convierte en el que genera los agravios en torno a los cuales esos activistas se movilizan, dando preferencias a algunos reclamos y postergando otros.

Más adelante, Sídney Tarrow reconocido investigador del modelo del proceso político, define la EOP, como las dimensiones del entorno político que incentivan a la gente para llevar a cabo acciones colectivas afectando sus expectativas de éxito o fracaso. Se trata de “señales continuas - aunque no necesariamente permanentes, formales o a nivel nacional - percibidas por los agentes sociales o políticos que les animan o desaniman a utilizar los recursos con los que cuentan para crear movimientos sociales” (Tarrow, 1999:89).

Las críticas a estos postulados teóricos no se hicieron esperar. Lo que algunos analistas han llamado la crítica cultural, representada por autores como Jeff Goodwin y James Jasper, quienes no solo cuestionaron el carácter omnicomprensivo y omniexplicativo de la teoría del proceso político, sino su validez y su lugar como paradigma hegemónico a la hora de estudiar los movimientos sociales. Pese al llamado que el mismo Lipsky hiciera a los analistas en abandonar los intentos vanos de encontrar características de los sistemas que fueran válidas en cualquier tiempo y lugar, este era uno de los principales problemas para los culturalistas, quienes no aceptaban una teoría general que pretendiera explicar todo, en cualquier momento y territorio, abogaban por teorías de rango medio que den cabida a la multiplicidad de mecanismos causales para explicar casos concretos de estudio. “El gran problema de la teoría del proceso político es la inflación de unos pocos factores y conceptos importantes en un completo enfoque o paradigma, con su propio nombre” (Goodwin y Jasper, citado en Latorre, 2005: 40).

De igual manera consideraban que la noción central de la teoría del proceso político, la estructura de oportunidad política había sufrido una híper utilización e inflación del concepto que le había restado poder explicativo. Criticaron que se privilegie el estudio del entorno externo del movimiento, sin dar cuenta de lo que acontece al interior del mismo, como su sostenibilidad, identidad, conflictos, ideologías, rituales, sentimientos y emociones, entre otros elementos más culturales y subjetivos.

Para otros autores como Gamson y Meyer, la oportunidad política no debe centrarse en los cambios en la política institucionalizada o en las relaciones existentes entre los actores políticos, sino que también se deben tener en cuenta los procesos de carácter cultural que pueden crear oportunidades para acciones colectivas de los movimientos sociales (McAdam, 1999).

Si bien es cierto que los estudios que integran la política y la cultura han encontrado recientemente mayor acogida en los espacios académicos e institucionales y que se reconoce en ellos esa integración como innovadora y prometedora en un futuro, en la actualidad sus análisis siguen ubicándose en un terreno fronterizo, un mapa sin definir de manera muy precisa, caracterizado por gran eclecticismo empírico y por la ausencia de grandes marcos de explicación (Berezin, citado en Latorre, 2005: 39). Sin embargo, se deben reconocer los aportes desde la antropología política que ha demostrado la influencia de la cultura en la esfera política, es así como se ha demostrado que las continuas transformaciones en la moral, las ideologías y los valores, entre otros elementos, son la base para la construcción de las pautas normativas que son legitimadas por la sociedad en su conjunto, modelando y afectando desde la cultura las relaciones en torno al poder, los procesos políticos y las prácticas rituales burocráticas e institucionales.

No obstante, para McAdam (1999) es importante diferenciar lo que se considera por EOP y otras condiciones catalizadoras para el surgimiento de los movimientos sociales, pues mientras la primera definición se basa en los cambios estructurales e ideológicos del poder, las segundas incluyen los procesos colectivos por medio de los cuales se encuadran e interpretan esos cambios.

En síntesis, el debate entre los analistas de la teoría del proceso político, vigente hoy en día, se basa en la identificación de al menos dos riesgos en cuanto a la EOP. Por un lado los que la catalogan de ser una definición excesivamente amplia que evoca al estudio de las condiciones estructurales, pero por otro lado se encuentran las que solo la reducen a un recurso más con el que se podría catalizar y fomentar el desarrollo de los movimientos sociales, las dos observaciones le pueden quitar al término su eficacia innovadora.

Lo que advierten los críticos de la teoría del proceso político es cierto, no todo medio en que surgen movimientos sociales, instituciones políticas, cultura, crisis, alianzas, cambios políticos o como en este caso el proceso de formación de una ley, corresponde a la estructura de oportunidades políticas. Tanto por la plasticidad de esta noción como por su riqueza conceptual, muchas veces se ha visto abusada en varios ámbitos investigativos con profusa utilización sin ser precisamente encuadrada (Mc Adam, 1999).

En esta investigación se valida la conceptualización teórica de la EOP, por dos razones fundamentales: primero, porque toda medida de atención y reparación a las víctimas debe analizarse como un proceso, como un fenómeno político y social continuo en el tiempo que si bien surge en un momento determinado, el trascurso en el que la problemática ha de superarse es difícil de determinar, y segundo porque en la medida en que la Ley de Víctimas cumplía su trámite, otros sucesos políticos y sociales de contexto permearon el proceso de manera positiva o negativa afectando obviamente a las víctimas y sus organizaciones.

Para contribuir con su especificidad analítica, un conjunto de investigadores del proceso político, preocupados por la claridad conceptual de la EOP, realizaron bastos esfuerzos por especificar sus dimensiones, con consensos importantes en la identificación de dos aspectos fundamentales: la estructura formal institucional y legal por un lado, y la de una estructura más informal, representada por las relaciones de poder en un sistema político en un momento específico, por el otro. En la EOP se encuentran elementos variables y estables, algunos aspectos están arraigados en las instituciones políticas, otros a la cultura, otros son más volátiles y dependen de acontecimientos, políticas y actores. Esto no quiere decir que los elementos de la EOP sean algo indefinido y desestructurado, surgen en la medida en que se presentan variaciones en las dimensiones clave del entorno político, no siempre están presentes en los contextos políticos, ni

se desarrollan de manera homogénea, pueden encontrarse algunos u otros de manera protagónica, dependiendo de las unidades de análisis que se investiguen.

Para efectos del análisis en esta investigación, se trae a colación la aportación de Sidney Tarrow (1999), en los componentes de la EOP, los cuales se esbozan a continuación:

1.1.1. Élite Dividida.

En las sociedades contemporáneas existen grupos de élites de diverso tipo, sean económicas, militares, religiosas y políticas. De gran importancia para esta investigación, este último grupo, el cual se puede considerar como una minoría a la cual la sociedad le ha atribuido facultades para dirigir acciones de interés público, concentrando poder político y facultades para gobernar instituciones dominantes en una nación.

Las divisiones entre las élites según la teoría de la EOP, producen el efecto de ampliar el campo de resolución de conflictos hacia grupos que se encuentran fuera del sistema político, a los cuales se les puede dotar de cierto poder marginal que puede ejercer gracias a aquellas divisiones entre élites (Tarrow, 1999). De igual manera se puede presentar que algunas secciones de estas élites pueden separarse de los planteamientos gubernamentales, para pasar a desempeñar el papel de tribuno del pueblo y así aumentar su propia influencia política, como ocurre usualmente con partidos políticos de orientación social o comunitaria que afirman representar los intereses de sectores marginados de la sociedad.

1.1.2. Alineaciones inestables.

Estudiosos de la EOP coinciden en afirmar que las alineaciones en torno al poder político se desestabilizan con los procesos electorales que se han legitimado dentro de las democracias

Liberales. Estos cambios en el gobierno, pueden generar coaliciones nuevas, producen incertidumbre entre los partidos políticos e introduce a las élites a competir por el apoyo fuera de la organización política (Tarrow, 1999).

Piven y Cloward (1977) afirmaron que la inestabilidad electoral es la fuente más importante de oportunidades políticas. Los cambios en la fuerza electoral relativa de los partidos incentivan formas de organización social alrededor de temas de exclusión ya conocidos, a la vez que se aprovechan las coyunturas de luchas de las élites en la contienda electoral para organizarse y protestar por hechos que aunque no son nuevos, siguen vigentes dentro de la problemática social.

Della Porta (1985), resalta que la existencia de un periodo de inestabilidad electoral en donde la coalición dominante ve como amenaza inducir actitudes más tolerantes hacia las nuevas demandas del movimiento, posibilita la acción de los movimientos sociales y su visibilización como actores sociales.

1.1.3. El acceso político pleno.

Este componente se relaciona básicamente con la participación de la población o de los grupos sociales organizados en la toma de decisiones y con el grado de apertura o cierre del sistema político, respecto a las reivindicaciones de los grupos sociales.

La apertura del sistema político hace alusión a la existencia de posibilidades convencionales de participación o al acceso político que pueden tener los movimientos sociales u organizaciones sociales, condiciones que pueden cerrarse, dependiendo de la represión o democratización del sistema político vigente y condicionarse por la presencia de la violencia que ejercen los actores armados.

El politólogo Peter Eisinger, señala que la relación existente entre oportunidades políticas y la protesta es curvilínea, no son ni el acceso total al sistema político ni la completa ausencia, los factores que promueven la protesta, puede surgir en los sistemas en donde se entremezclen los factores de apertura y cierre. Para Mark Beissinger, no existe relación entre la apertura del sistema y la protesta violenta, pero si una muy fuerte entre apertura y formas de protesta no violenta, reafirmando las ideas que sostienen que la apertura parcial de los sistemas es la que más incita a la protesta (Tarrow, 1999).

1.1.4. Aliados influyentes.

Para visibilizar la problemática de los distintos grupos sociales es necesario generar aliados, amigos en los tribunales, garantes o negociadores, usualmente son los partidos políticos los aliados más importantes para los disidentes en los sistemas representativos. Según Tarrow, los partidos de la izquierda favorecen más a los disidentes que los partidos moderados o Conservadores. Aunque las interacciones entre los movimientos y los partidos aumentan cuando están en la oposición, todos los partidos políticos buscan beneficios en torno a sus alianzas y de las acciones de los movimientos sociales y grupos de presión realizan (Tarrow, 1999).

1.2. Procesos de contexto de las oportunidades políticas en la formación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

A continuación se analizan una serie de procesos que ocurrieron en el contexto de la formación de la Ley de Víctimas, los cuales son analizados en relación con los componentes de la EOP, consolidándose como oportunidades para el reconocimiento de las víctimas como sujetos de derecho.

Los procesos surgieron a partir de una revisión documental de prensa de los años 2007 al 2011 y aunque fueron sucesos políticos y sociales que gozaron de protagonismo, titularon varios artículos de prensa y dan cuenta del panorama político y social de ese periodo, se seleccionaron con base en dos criterios: su influencia en el tema de la Ley de Víctimas y la relación con los componentes de la EOP arriba citados.

Como resultado de este análisis, se obtuvieron ocho procesos de contexto en los cuales se puede observar la incidencia de las dimensiones de la EOP en múltiples y variadas medidas, se denominaron de la siguiente manera: 1. Crisis fiscal, 2. Ley de Justicia y Paz, parapolítica y extradición de jefes paramilitares, 3. Amenazas y asesinatos a víctimas del conflicto armado, 4. Reparación por vía administrativa, 5. Posiciones en torno a la conveniencia de una segunda reelección presidencial, 6. Composición del Gobierno, fracciones partidistas en el gabinete y en el Congreso, 7. Caracterización de la confrontación armada entre grupos irregulares y fuerzas militares y 8. Relaciones internacionales y con organismos de defensa de derechos humanos. En la tabla 1, se presenta de manera específica estos procesos y su relación con las dimensiones de la EOP, propuestas por Tarrow.

1.2.1. Crisis fiscal.

La crisis fiscal que sufrió el país a finales del año 2007, se originó en el año 2006 con la Reforma Tributaria del Gobierno de Uribe Vélez que consistió en reducir los ingresos tributarios en cerca de un punto del PIB y brindar exenciones a los empresarios por la inversión que hicieran en maquinaria, con el objetivo de atraer la confianza inversionista de capitales extranjeros y así avanzar en la competitividad. Con esta medida, el Gobierno logró el apoyo del sector privado y de las élites económicas del país, las cuales comulgaban con la manera de gobernar de Uribe Vélez

basada en la presión militar y el uso de la fuerza dentro de los límites constitucionales:
 "manteniendo la elegancia del Estado, sin igualarse a los terroristas" (PF, 080605).

Tabla 1:

Procesos de contexto y su relación con las dimensiones de la EOP

PROCESOS DE CONTEXTO	DIMENSIONES			
	Elites divididas	Alineaciones inestables	Acceso político pleno	Aliados influyentes
1. Crisis fiscal del 2007	X		X	
2. Ley de Justicia y paz, parapolítica y extradición	X		X	X
3. Amenazas y asesinatos a víctimas del conflicto armado			X	
4. Reparación por vía administrativa			X	
5. Posiciones en torno a la conveniencia de una segunda reelección presidencial inmediata		X		
6. Composición del Gobierno, fracciones partidistas en el gabinete y en el Congreso	X	X		
7. Caracterización de la confrontación armada entre grupos irregulares y fuerzas militares	X		X	
8. Relaciones internacionales y con organismos de defensa de los DDHH				X

Comentario: No necesariamente cada proceso de contexto se debe relacionar a una dimensión, sino que puede verse relacionada con varias de ellas y de múltiples formas, como bien se explica más adelante en cada uno de esos procesos. Fuente: Elaboración propia.

Según el Ministro de Hacienda de entonces, Oscar Iván Zuluaga, tal crisis no solo se debía a los alivios y exenciones al sector empresarial, sino al gasto militar y pensional, las demandas al Estado, la atención a desplazados, reinsertados y víctimas ordenados en fallos de las Cortes, a lo cual se suma otros factores externos como la posible desaceleración de la economía de Estados Unidos y la amenaza de reemplazar las importaciones desde Colombia a Venezuela y a Ecuador. La crisis fiscal de finales del año 2007, le costó al país alrededor de 2,2 billones de pesos y fue el argumento clave para que Uribe implementara austeridad en los programas sociales y sustentara

así su clara oposición a la iniciativa de víctimas, por considerarla irresponsable con los recursos del Estado (ET, 071221).

La implementación de la Reforma Tributaria que privilegió a las élites políticas, representó divisiones internas dentro de las élites, pues los partidos políticos de oposición no demoraron en constituirse en “tribunos del pueblo”, frente a la cerrazón que demostraba el Gobierno para el desarrollo de las políticas sociales. En el tema de las víctimas del conflicto armado, el Partido Liberal fue el que más tarde acogió el tema desde sus líneas programáticas.

La crisis fiscal representó las consecuencias de un estilo de gobierno que segregó a los sectores sociales vulnerados en sus derechos, mientras protegía al sector empresarial, lo cual generó varios repertorios de acciones colectivas de grupos sociales que se sintieron excluidos de las políticas gubernamentales.

1.2.2. Ley de Justicia y paz, parapolítica y extradición de jefes paramilitares.

Este proceso tiene que ver con el manejo del tema del paramilitarismo que parte de la Ley de Justicia y Paz, los diálogos con los cabecillas paramilitares, su extradición y las investigaciones por nexos de parlamentarios con estos grupos ilegales.

El Gobierno de Uribe Vélez se caracterizó por privilegiar el tema paramilitar con la sanción de la Ley 975 de 2005 conocida como Ley de Justicia y Paz, la cual presuntamente se había negociado desde el primer proyecto de Ley entre las cabecillas paramilitares y los parlamentarios, según declaraciones del jefe político de las autodefensas Carlos Mario García alias “Gonzalo”, cuya solicitud expresa era la de incluir el status político y evitar la extradición a toda costa (S, 061014). Esta Ley implementa el marco de justicia transicional que permitía pasar de un escenario

de conflicto a uno de postconflicto, flexibilizando la aplicación de los mecanismos legales a los actores ilegales para incentivar su desmovilización y lograr un objetivo superior como es la búsqueda de la paz.

Con el ánimo de que este proceso no se traduzca en impunidad, la Corte Constitucional entró a regular el contenido de la Ley para los desmovilizados. En lugar de las versiones libres, la Corte exigió la confesión total de todos los delitos, negó el reconocimiento de los grupos paramilitares como sediciosos, así como la responsabilidad patrimonial restringida a sus bienes ilícitos para indemnizar a las víctimas o el descuento de hasta 18 meses de la pena impuesta en la sentencia condenatoria y exigió la reparación integral a las víctimas con todos los bienes. Con esta regulación, que no fue del agrado del Gobierno, se presentaron las primeras divisiones y divergencias entre la Corte Constitucional y el Ejecutivo, diferencias no reconciliables fácilmente, lo que se conoció en su momento con el nombre de “choque de trenes”.

Pese a los incentivos que incluía la Ley para quienes se acogieran a ella, los resultados fueron nefastos. Muchos grupos de paramilitares prefirieron que fuera la justicia ordinaria quien los juzgara, y así recibir los beneficios jurídicos de la sentencia anticipada, pues la intervención de la Corte Penal Internacional en la regulación de la norma, era continua. Adicionalmente, se comprobó que muchos de los altos mandos paramilitares seguían delinquiendo desde las cárceles, habían fortalecido sus grupos o mutado hacia bandas criminales, no habían esclarecido los hechos delictivos y su contribución con la reparación era insignificante.

El Fondo de Reparación para las Víctimas no funcionó como se esperaba, los bienes que se destinaron fueron pocos, los de menores cuantías y en peores condiciones. Las subastas de los predios que se realizaron, tampoco tuvieron éxito porque estaban en zonas que presentaban

problemas de seguridad, tenía lóos de legalidad o incluso seguían habitados por los mismos grupos armados ilegales. El mismo proceso burocrático para nutrir al Fondo era enredado: la Dirección Nacional de Estupefacientes – DNE, actuaba como administradora de los bienes incautados a la mafia, un juez dictaba la extinción de dominio y pasaban a ser propiedad del Gobierno, y este a su vez los destinaba al Fondo, pero tanto por la laxitud del proceso legal, como por la implicación de la DNE, en manejos irregulares de los bienes, en donde también varios congresistas resultaron implicados, este procedimiento no representó reparaciones reales a las víctimas. Varios paramilitares hicieron jugosos ofrecimientos en recursos y en tierras que no se concretaron nunca para el Fondo que tan solo logró contar con un total de 12.873 millones para reparar a más de 130 mil víctimas registradas oficialmente y cuyo número estaba en aumento. (ET, 081225).

Para el año 2009, los balances oficiales de la Comisión Nacional de Reparación – CNRR, arrojaban un panorama preocupante, calculaba que el 15,5% de los desmovilizados desde el 2003, incluyendo a AUC, FARC y ELN, se habían rearmado durante los años de 2008 y 2009, además la implementación de la ley había promovido congestión judicial con más de 73 mil procesos, evidenciando un sistema judicial colapsado y atrasado, una institucionalidad insuficiente y corrupta, alejada del verdadero sentido de la administración de la justicia (ET, 101217).

Gracias a fallos de la Corte Suprema de Justicia, algunos bienes despojados fueron devueltos a sus propietarios reclamantes, como en el caso de las 1150 hectáreas en Turbo Antioquia que el ex jefe paramilitar Freddy Rendón alias “el alemán”, devolvió a 15 familias que las reclamaban como suyas: "Esas personas se merecen que sus tierras vuelvan a sus manos y que no se pierdan en la maraña general de una bolsa común, contrariando el concepto de restitución, primera opción reparatoria reconocida en la ley", dijeron los magistrados (ET, 100916). De igual manera se destaca el trabajo realizado por el Centro de Memoria Histórica, que se posibilita por la

Ley de Justicia y Paz, que reconstruyó la magnitud del fenómeno paramilitar y sus horrores públicamente. Para este Centro, el conflicto armado colombiano es un problema por la tierra, pero la corrupción ha sido un factor transversal de mayores proporciones en donde 6 de cada 10 casos de despojo, se llevaron a cabo con complicidad de funcionarios del Estado del antiguo INCORA y del INCODER, por ejemplo.

En el Gobierno de Juan Manuel Santos, los paramilitares desmovilizados manifestaron su inconformidad con la inestabilidad jurídica en la que todavía se encontraban, por lo cual el Ejecutivo planteó la implementación de un “Tribunal de la Verdad”, que sirva de salida jurídica a los 18.000 ex paramilitares y que sean ellos quienes reconstruyan el accionar de su paso por los grupos armados ilegales y declaren sus delitos. Esta medida hace parte de otras como la restitución de tierras, el marco legal para la paz y la reparación a las víctimas tendientes a la búsqueda de la paz y la reconciliación nacional (ET, 100112).

De los 32 grupos paramilitares que existían en 2007, en el año 2010 quedaban siete, pero con la misma cantidad de hombres, alrededor de unos cinco mil. El Gobierno se presupuestó que en la lucha contra estos actores ilegales o por negociaciones quedarían solo tres grupos pero con riesgo en que se conviertan en mega carteles: Rastrojos, Urabeños y Erpac (ET, 110225). A estas bandas criminales, se les atribuye la responsabilidad de la mayoría de los episodios de violencia de desplazamiento forzado y de asesinatos selectivos, controlaban al menos el 50% de los cultivos de coca, los corredores estratégicos y la producción de cocaína, constituyendo una gran amenaza para la seguridad del país y para la garantía de los derechos humanos de la sociedad colombiana (ET, 080519).

En el año 2011 se hicieron públicas las declaraciones de Freddy Rendón, alias “el alemán”, sobre la falsa desmovilización del Frente Cacique Nutibara, en donde alrededor de 873 paramilitares se habían desmovilizado falsamente con el consentimiento del Gobierno. La Fiscalía ya había evidenciado que la presunta desmovilización del Frente Cacica Gaitana de las FARC, había sido un montaje. De igual manera, el Comisionado de Paz de aquel periodo, Luis Carlos Restrepo fue acusado de prevaricato, peculado, fraude procesal, tráfico, porte de armas y declarado reo ausente, quien desde su clandestinidad reiteró su apoyo al Uribismo (ET, 110304).

Otro proceso importante que tiene que ver con el tema paramilitar fue lo que se conoció en el año 2008 como la “parapolítica”, cuando la Corte Suprema de Justicia develó los resultados de las investigaciones en las que estaban implicados alrededor de 54 congresistas de la coalición del Gobierno vinculados y posteriormente destituidos de sus cargos por verse involucrados en delitos como: concierto para delinquir, financiación de grupos ilegales tanto en la conformación como en el funcionamiento, habían brindado información para que estos grupos actuaran con sus prácticas violentas causando masacres, asesinatos selectivos y desplazamiento forzado.

Entre los partidos políticos que perdieron su representación en los estrados judiciales, se encuentran: Colombia Viva, Colombia Democrática, Alas-Equipo Colombia y Convergencia Ciudadana, todos estos partidos formaban parte del círculo cercano del Gobierno, incluso Mario Uribe, primo y copartidario del entonces presidente, cayó preso por concierto para delinquir agravado lo cual representó una enorme debilidad del poder que representaba el mandatario Uribe Vélez (ET, 080410).

Adicionalmente a la destitución de varios funcionarios, se desatapó otro escándalo en donde la ex Congresista Yidis Medina fue acusada de recibir prebendas para votar a favor de la

reelección presidencial, lo que se denominó como “yidispolítica”, también ocurre la supuesta compra de la elección como Fiscal de Mario Iguarán, una nueva ola de violencia paramilitar en varias regiones del país y las nuevas revelaciones de Mancuso sobre la penetración del paramilitarismo en el Congreso y en el poder judicial (ET, 080501). Todos estos hechos representaron una profunda crisis política e institucional, que afectó el destino del Gobierno y el círculo que rodeaba al entonces Presidente, mientras que en cierta forma se llevaban a cabo realineaciones y alianzas políticas entre partidos y parlamentarios.

Para ese mismo año, se llevó a cabo la extradición de 14 jefes paramilitares a Estados Unidos, lo cual convulsionó la esfera política, mientras que Uribe Vélez, aseguraba que la extradición era necesaria porque muchos de los desmovilizados habían reincidido en los delitos, no cooperaron con la justicia y todos habían incumplido con la reparación a las víctimas (ET, 080514). Aunque los bienes de los extraditados, según aseguró el Gobierno, iban a ser destinados al Fondo de Reparación, fueron las Cortes de Estados Unidos las que aplicaron la extinción de dominio de esos recursos, estimados en US\$ 117.446.000, aproximadamente. Estas Cortes se reservaron el derecho de extinguir cualquier bien que tuvieran en otros países o en manos de testaferros, sobre la base de que se trataba de dinero que se generó al vender drogas en las calles de ese país, incluida la sanción que se impuso a la multinacional Chiquita Brands, por sus nexos paramilitares por 25 millones de dólares. (ET, 080511).

Estos procesos que confluyen en el tema paramilitar, son oportunidad política para las víctimas porque evidenciaron un entorno político dinámico, en donde existió división entre las élites la cual se puede constatar de múltiples maneras. Primero, cuando instituciones jurídico políticas del país, cumpliendo con la función de ejercer el control político al Gobierno, toman distancia de él y regulan sus medidas, como lo hizo en su momento la Corte Constitucional con la

Ley de Justicia y Paz y posteriormente la Corte Suprema de Justicia, investigando la “parapolítica”. Segundo, a raíz de estas investigaciones, se va debilitando la fuerza política del Uribismo cuando varios de sus principales colaboradores fueron retirados del Congreso, evidenciando fracturas en ese poder que ya no contó con las mayorías políticas para sacar adelante las iniciativas y generando separaciones de fuerzas que le habían representado apoyos al inicio de su Gobierno. Una de las rupturas que se evidenciaron claramente fue con el Partido Liberal, que habían mantenido una oposición sosegada, pero fue con la Ley de Justicia y Paz, como lo fue más tarde la reforma política que pretendía quitarle funciones constitucionales a la Corte Suprema de Justicia, como el Partido Liberal liderado por Rafael Pardo, adoptaron la postura de opositores al Gobierno de Uribe Vélez.

Rodrigo Uprimny (2011), analiza la división de las élites en el periodo del primer Gobierno de Uribe, de la siguiente manera: desde el año 2002 o 2003 la fuerza política que representó el mandatario Álvaro Uribe, se basó en la coalición de élites tradicionales legales con élites emergentes ilegales regionales, ellos representaban un grupo de políticos que apoyaron al Gobierno y como tenían nexos con la actividad paramilitar, debían encontrar mecanismos legales para justificar su accionar, de ahí que surgiera la Ley de Justicia y Paz. Las élites tradicionales políticas y económicas que en un principio se había cohesionado en torno a la fuerza política de Uribe, puede ser que se hayan atemorizado del poder que estaban tomando estas mafias y sus medios de preservar el poder, pues con las investigaciones por “parapolítica”, se habían conocido los nexos de algunos parlamentarios con estos grupos ilegales, algunos fueron hallados culpables, destituidos de sus cargos y otros privados de la libertad. Así fue, como ciertas fuerzas políticas que en un momento apoyaron a Uribe, se convirtieron en los más contradictores políticos de ese Gobierno (entrevista personal).

Con la extradición de los jefes paramilitares, se presentaron divisiones al interior de los mismos partidos políticos y fracturas sus proyectos colectivos. Sorpresivamente el Partido Conservador de los más firmes aliados al Gobierno, desaprobó el hecho y cuestionó todo el proceso de paz con los paramilitares, sus críticas se centraron en el Comisionado de Paz Luis Carlos Restrepo, a quien le calificaron de interlocutor no válido para el partido. Roy Barreras del Partido Cambio Radical y Cesar Gaviria del Liberal, apoyaron inicialmente a Uribe en la decisión de la extradición, mientras que sus copartidarios la criticaron y se declararon en franca oposición al Gobierno, buscaron alianzas con otros sectores. Mientras que el Polo Democrático Alternativo, el cual se había mantenido en una oposición constante al Gobierno, consideró que el envío de los paramilitares era una violación a la reparación de las víctimas y un medio para evitar que continuaran las investigaciones por “parapolítica”, de igual manera, repiten contra el Comisionado de Paz, llamándole “ministro de la guerra” (ET, 080514).

Con esta división entre las élites, muchos partidos políticos consolidan su oposición y adoptan el papel de tribunos del pueblo para fortalecerse ellos mismos y contar con apoyos de organizaciones sociales de base, por ejemplo el Partido Liberal, que plantean la necesidad de revocar al Congreso y de convocar a elecciones presidenciales, de cara a la crisis desatada por la parapolítica. La Corte Suprema de Justicia y posteriormente la Corte Constitucional se mantuvieron cercanas a la legislación internacional referente a procesos transicionales y especialmente a las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional, hicieron vigilancia de la aplicación de los mecanismos jurídicos y de las garantías de los derechos de las víctimas.

En cuanto al acceso político, un sector de víctimas encabezado por el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE, se movilizaron en contra de la Ley de Justicia y Paz,

pues no contenía los mecanismos de participación para las víctimas, lo cual se agravó con la extradición. El movimiento, mediante acción de tutela frenó transitoriamente el envío de alias “Macaco” a Estados Unidos, pero el Gobierno le ganó la batalla jurídica a las asociaciones de víctimas de paramilitares, extraditándolo junto con 13 jefes más (ET, 080507).

De igual manera, estos procesos generaron la presencia de aliados internos y externos para las víctimas. A raíz de la extradición de los jefes paramilitares, las víctimas buscaron abogados y organizaciones sociales de defensa de los derechos humanos en Estados Unidos para que intervinieran en las audiencias de juzgamiento en su representación, de igual manera solicitaron a la Corte Penal Internacional que asumiera la defensa de los afectados. Otros aliados externos lamentaron la extradición y formularon fuertes críticas al Gobierno por su incapacidad y falta de voluntad para llevar a cabo investigaciones y enjuiciamientos por delitos de lesa humanidad de los paramilitares desmovilizados, como por ejemplo la Comisión Colombiana de Juristas y la ONG Human Rights Watch, la cual declaró: “los grandes perdedores con esta extradición son las víctimas, los grandes ganadores podrían ser los políticos locales, cuyos secretos están siendo guardados por los jefes paramilitares extraditados” (ET, 080514).

1.2.3. Amenazas y asesinatos a víctimas del conflicto armado.

Con la implementación de la Ley de Justicia y Paz, algunas víctimas lograron participar en las versiones libres de paramilitares, escuchar la verdad sobre los hechos ocurridos, la existencia de fosas comunes y autores de secuestros, lo que contribuyó a terminar con años de incertidumbres de familias enteras. Pero de igual manera, con la Ley también se abrió la posibilidad de recuperar las tierras despojadas y usurpadas por los actores ilegales, lo cual representó nuevas oleadas de

violencia para las víctimas, puesto que el conflicto arreciaba en varias regiones de la geografía colombiana.

La restitución de tierra constituía el primero de los cinco mecanismos que incluía el proceso de resarcimiento a las víctimas de la violencia de los paramilitares, junto con la rehabilitación social, jurídica y moral, la compensación económica por los daños materiales y morales, la reparación simbólica y el derecho a garantías de protección y de no repetición de los actos violentos en su contra.

Bajo la amenaza "*me vende o le compro a la viuda*", los paramilitares se apropiaron de las mejores tierras, estratégicas para llevar a cabo sus planes expansionistas y de fortalecimiento de sus actividades ilícitas. En muchos predios se había legalizado la propiedad por medio de testaferros, de familiares de los paramilitares o incluso en manos de funcionarios del Estado, como fue revelado por los procesos de la “parapolítica”.

Para el año 2008, el recrudecimiento de la violencia a cuenta del rearme paramilitar por el fracaso de la Ley de Justicia y Paz, tuvo efectos devastadores sobre las víctimas: dentro de las 80.000 personas registradas como víctimas, 315 estaban amenazadas y 17 fueron asesinadas. Según CODHES, el desplazamiento se incrementó al 41%, una cifra record en 23 años, con una tasa nacional de 632 desplazados por cada cien mil habitantes, se registraron 66 desplazamientos masivos que afectaron a 33.251 personas, especialmente en Antioquia y Bogotá, en donde el éxodo continuo revelaba la crítica situación humanitaria y de derechos humanos que el país no supera. Durante este año, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR, ubicó al país como el segundo caso más grave en el mundo de desplazamiento forzado, después de Sudán (ET, 080930).

Se determinó que el actor principal de esta arremetida violenta era la banda criminal “Águilas Negras”, la cual emprendió persecuciones a las víctimas reclamantes de sus derechos, especialmente en regiones en las que operaron paramilitares como Jorge 40, Salvatore Mancuso y Don Berna. Sus acciones partieron desde el robo de bases de datos de víctimas de varias organizaciones sociales como: Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz – IMP, Red de Juventudes Cesarenses, la Asociación de Mujeres de Oriente Antioqueño- AMOR, en cuyas prácticas violentas generaron pánico y terror entre los afectados y desestimularon la participación de las víctimas.

Organismos no gubernamentales que trabajaban con víctimas como la Corporación Arco Iris y la fundación de los jesuitas que desarrollaban el Programa Regional de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio capacitándolas y brindándoles apoyo jurídico y psicológico, también fueron amenazadas por medio de panfletos y mensajes que hacían llegar a sus correos electrónicos y sedes: "Su proyecto de miseria e invasión comunista que atenta contra los buenos valores de Dios y la Patria, no será posible en Colombia. Limpiaremos las calles de la basura comunista, judía y antinatural. Ya han caído sus líderes, ahora siguen ustedes, guerrilleros hp..." (ET, 0800505).

Las amenazas se extendieron a reconocidos parlamentarios y defensores de los derechos humanos, que constituían la oposición al Gobierno de Uribe, como Gustavo Petro quien se desempeñaba como Senador, Iván Cepeda como representante de las víctimas de Estado y el columnista León Valencia.

Según CODHES, las principales afectadas dentro de esta revictimización, fueron las mujeres, pues el 80% de las víctimas del conflicto armado pertenecían al género femenino, tenían bajos niveles de escolaridad y en la mayoría de los casos habían perdido a sus compañeros con la

arremetida del conflicto armado. Las marcas del conflicto para muchas mujeres se había grabado en su piel, pues sus cuerpos habían sido utilizados como parte del “territorio de guerra”, algunas fueron ultrajadas sexualmente por paramilitares, como mecanismo para humillar a los hombres y a las comunidades (Romero, 2011).

A pesar de sus historias fuertes de abuso, drama y horror, las organizaciones sociales de mujeres se habían convertido en líderes de los procesos de restitución de bienes y en los actores más representativos dentro de los nuevos movimientos sociales que luchan por el respeto de su vida privada y social, aumentando la capacidad de acción colectiva y mostrando nuevas representaciones ante el accionar de actores generadores de violencia que pretendían destruir la capacidad de la acción política y social de estos grupos de base. Tempranamente vislumbraron que debían fortalecer el movimiento social femenino demostrando, que unidas son más fuertes.

Casos de grandes mujeres como Yolanda Izquierdo, que representaba alrededor de setecientas familias de desplazados por la acción criminal de Fidel Castaño, reclamantes de la finca Las Tangas, quien sufrió amenazas por más de un mes sin recibir protección alguna (ET, 080522); el de Ana Isabel Gómez Presidenta de la Junta de Desplazados del Municipio de Los Córdoba e integrante del Comité de Familiares Víctimas de la Violencia en Córdoba – COMFAVIC, que agrupó a más de cuatro mil personas que reclamaban reparación de tierras, quien denunció ante la CNRR las amenazas a su persona y la desidia del Gobierno para reparar a las víctimas (ET, 090414); el caso más reciente de Ana Fabricia Córdoba, prima de la ex Senadora Piedad Córdoba, activista y defensora de derechos humanos y del movimiento de mujeres Ruta Pacífica de las Mujeres por la Paz, quien había denunciado el asesinato de su hijo por la fuerza pública y los nexos de sus miembros con bandas criminales; o el de Ana Hernández, asesinada con su hijo de diez años en Antioquia frente a tres hijos, representan valiosas historias de vida que se caracterizaron por

sus liderazgos en defensa de los derechos de las víctimas. Todas fueron exterminadas por sicarios, encarnando casos insignes de un proceso de reparación manchado de sangre.

Hombres eliminados tampoco faltaron, fueron asesinados con sevicia, torturados o por sicariato, por el hecho de pretender recuperar sus tierras. Las cifras en el año 2005, reportan más de 50 campesinos asesinados, cuando la desmovilización de las autodefensas abrió espacios para que las víctimas empezaran a reclamar las tierras de las que los despojaron. Los crueles asesinatos continuaron hasta el año 2011, a lo largo y ancho del territorio colombiano: Hernán Pinto, líder de víctimas en Cundinamarca, fue asesinado brutalmente con garrote y lapidado al parecer por las FARC; Bernardo Ríos Londoño, miembro de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó fue tiroteado; David Góez, despojado primero por el EPL y luego por los paramilitares fue asesinado en Medellín con arma de fuego; Andrés Álvarez Orozco, líder campesino de Antioquia que había denunciado acciones irregulares de la Fuerza Pública en esa región y Hugo Ulcué líder de indígenas que pedían reparación por la masacre del Naya, son casos que la prensa referenció con el fin de evidenciar las acciones violentas y lo riesgoso que resultó iniciar un proceso de reparación en medio del conflicto (ET, 110325).

Pese a las continuas amenazas a las víctimas, la institucionalidad animaba a denunciar, a reclamar las tierras y a retornar a sus predios. CNRR, Acción Social, Organismos de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos - OEA, emprendieron capacitaciones para funcionarios, así como jornadas masivas de atención en las zonas mayormente afectadas, entregaron predios recuperados propiciando el acceso a los derechos de verdad, justicia y reparación. De igual manera iniciaron la reparación administrativa que contempla el decreto 1290 de 2008.

Ante tal panorama, las víctimas solicitaron condiciones de seguridad, servicio de escoltas, un serio programa de protección a testigos y un conjunto de ajustes de fondo en los procedimientos de incautación y extinción de dominio. Fue a raíz de la tutela interpuesta por la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, que con la Sentencia T-496 de 2008 de la Corte Constitucional, se obliga al Estado a crear un plan integral de protección a víctimas y testigos en el marco de la Ley de Justicia y Paz que integre el enfoque de género. Esta medida fue ignorada por el Gobierno de Uribe, es en el año 2011, cuando se instaló el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2-RT), coordinado por el Ministerio de Defensa, cuyo propósito era el de proteger a los beneficiarios del programa de restitución de tierras a víctimas y acabar con la escalada de asesinatos y atentados contra estos líderes. El Ministro del Interior dispuso lujosas camionetas blindadas para movilizar a campesinos que lideraban la restitución de tierras despojadas por ex paramilitares, pero ello marcó un contraste entre sus condiciones de vida y su actividad como líderes: “A pesar de la parafernalia que los acompaña, algunos de esos líderes, por cuyas cabezas la banda criminal “los Urabeños” ofrece recompensa, no tienen ni siquiera para comer, pagar el arriendo de la sede de su organización o para las fotocopias que les exige la justicia como condición para tramitar sus casos” (ET, 110225).

Según el Ministro de Defensa, las zonas que se identificaron con riesgo extraordinario fueron el Urabá, los Montes de María, Córdoba, el Catatumbo y Sucre, que concentraban una importante proporción de reclamantes y desterrados, pero otros 58 municipios registran riesgo alto. "Lo que crearemos será un dispositivo excepcional, que incluye la protección individual de las personas que están siendo amenazadas, pero también recuperaremos el control territorial"(ET, 110225). Esta y otras medidas correspondían a una amplia estrategia en reemplazo de la anterior política de seguridad democrática.

Por las razones anteriormente expuestas, el proceso de desmovilización paramilitar no se tradujo en condiciones de reconciliación nacional y menos en garantía para la reivindicación de los derechos para las víctimas. Aunque el Estado no estaba cerrando los espacios de participación para las víctimas, existían unos grupos armados ilegales que si lo hacían y de las maneras más crueles y violentas, permeando con su accionar hasta los mecanismos formales de reivindicación de derechos para las víctimas.

Sin desconocer algunos esfuerzos institucionales que se realizaron, el Gobierno de Uribe Vélez no se caracterizó por tener una voluntad política a favor de las víctimas, fueron otros entes de control político e internacional los que debieron intervenir a favor de los derechos de las víctimas, por ejemplo la Corte Constitucional y la Corte Penal Internacional, que propiciaron que las víctimas tengan derecho a la verdad y a la reparación. Así la Ley de justicia y Paz que contenía beneficios para los paramilitares, resultó también abriendo espacios para la participación de las víctimas, gracias a la acción de estos aliados internos y externos.

Para las víctimas las instituciones estatales además de ser corruptas, los revictimizaban por medio de unas políticas ineficaces y de unos funcionarios hostiles, que sospechaban de ellas. Adicionalmente, los programas de atención y reparación no garantizaban las condiciones de seguridad, por lo cual, acogerse a la norma en medio de una guerra descarnada, representaba perder la vida en el intento, por lo tanto, de poco serviría el montaje de un aparato integral de restitución de tierras, si los potenciales beneficiarios temen perder la vida al acceder a él. El tema de la seguridad para las víctimas es un factor absolutamente relevante para afrontar procesos de reparación efectivos. Garantizar la vida y la participación debe ser prioridad en las medidas de atención a las víctimas, que ellas sean protagonistas por sus propuestas y no por mártires.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, exigió al Gobierno proteger a los líderes cívicos que reclaman las tierras usurpadas: "La protección de las víctimas que reclaman tierras, así como de sus organizaciones, debe tener la misma prioridad que la restitución como tal, porque el Estado ante todo tiene la responsabilidad de proteger la vida", dijo Christian Salazar, representante de esa agencia en Colombia (ET, 100226). Pese a las amenazas, las organizaciones de víctimas reclaman sus derechos a través de repertorios de acción pacíficos, sobre todo las organizaciones sociales de mujeres víctimas, impactan por sus prácticas simbólicas y sus manifestaciones en torno al cese de la violencia y la búsqueda de la paz.

1.2.4. Reparación por vía administrativa.

Tras la Sentencia de la Corte Constitucional que obligó al Estado a crear un programa de reparación a las víctimas con enfoque de género, en el año 2008 se sancionó el decreto 1290 de Reparación individual por vía administrativa para víctimas de grupos al margen de la ley, excluyendo a las víctimas de agentes de Estado, dentro del marco de justicia transicional y como complemento de la Ley de Justicia y Paz, cuyo objetivo fundamental era ofrecer un trámite expedito, para que las víctimas tuvieran acceso a una reparación rápida, sin necesidad que acudir a otras instancias como a demandar al Estado.

Para operar este decreto, regular y ponerle techo a las reparaciones, se destinaron alrededor de 7 billones de pesos por el Gobierno, determinados así: hasta cuarenta salarios mínimos mensuales por homicidio y desaparición forzada (18 millones de pesos), hasta treinta salarios mínimos mensuales por tortura (15 millones de pesos), hasta veinticinco salarios mínimos mensuales por desplazamiento forzado y otros delitos menores (13 millones de pesos), los cuales

podrían ser pagados hasta en diez años. El decreto estableció un tope máximo por núcleo familiar de cuarenta salarios mínimos (\$19.786.000) como reparación administrativa, acumulable cuando se presente más de una forma de victimización (ET 090411).

Las víctimas podían acceder a esta reparación mediante un formulario que se diligenciaba en las alcaldías, personerías, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Unidades de Atención y Orientación al Desplazamiento Forzado – UAO o en la CNRR, información que según estas instituciones, se verificaba en más de 19 bases de datos de diferentes organismos de seguridad y finalmente, el Comité de Reparaciones Administrativas era quien determinaba los pagos en caso de comprobar si se trataba de una víctima de los grupos armados irregulares. En septiembre de 2008, se inició el proceso de inscripción con 87652 formularios, donde Antioquia era el departamento con más reportados, seguido por el distrito capital (ET, 080921).

Un año después de la sanción del decreto, Acción Social reportó un total de 205162 personas que esperaban reparación administrativa, el 78% reportaron ser víctimas por el asesinato de algún familiar, el 13% víctimas de desaparición forzada, el 4% denunciaron tortura, el 3% fueron víctimas de secuestro, el 1% reclutamiento de menores, el 0,6% mujeres víctimas de violencia sexual y el 0.01% hombres víctimas de este mismo hecho, el 10% fueron víctimas que pidieron reparación por más de un hecho victimizante, sin contar a los 4 millones de víctimas de desplazamiento forzado que ya se encontraban registradas en el país. Frente a estas cifras, se presupuestó que los recursos quedarían cortos, pues solo la reparación a los 171000 casos de víctimas de homicidios costaría 3,4 billones de pesos, los de desaparición forzada 19,5 millones, de desplazamiento forzado 13,5 millones por cada víctima, pero existían casos de afectados por más de un delito. Antioquia, Valle y Urabá se registraban como los lugares de origen de la mayoría de las víctimas (ET, 090606). Este programa de reparaciones sufrió varios inconvenientes en su

aplicación, pues no fue lo suficientemente eficiente y rápido como se estimó, pese al trabajo de la CNRR por legitimarlo, no se realizaron las reparaciones de una manera expedita, no llegó la reparación económica a los afectados, por lo cual se siguieron interponiendo las acciones de tutela que fueran del caso.

El análisis de este proceso incide en el componente de la EOP del acceso político, porque el objetivo que pretendía la medida era que las víctimas tuvieran acceso a participar en la reparación, pero su ejecución estuvo entorpecida por otro tipo de problemáticas estructurales como la debilidad institucional y la falta de recursos suficientes, pero fundamentalmente, no funcionó porque el Gobierno de este periodo concebía a las reparaciones para las víctimas desde una arista estrecha, la de la reparación económica, por ello las críticas por parte del sector de las víctimas y de defensa de derechos humanos. Adicionalmente, esta medida ratificaba la ideología de un Gobierno que demostraba un sistema político cerrado para el reconocimiento de las víctimas, preocupado por el costo fiscal, sobre todo por el pago de indemnizaciones superiores por vía judicial las cuales trataba de desestimar a toda costa.

1.2.5. Posiciones en torno a la conveniencia de una segunda reelección presidencial inmediata.

Durante el segundo periodo de Gobierno de Uribe Vélez, muy temprano, empezó a avizorarse, de manera sosegada y no manifiesta, el deseo del mandatario por una segunda reelección, esto generó polémicas, críticas y denuncias de quienes no estaban de acuerdo con esta aspiración, incluso dentro de sus copartidarios y miembros de la coalición del Gobierno. A pesar de que los sectores políticos y sociales solicitaban un mensaje directo sobre sus aspiraciones, el sector gubernamental evadió y no se manifestó directamente sobre el tema, pero a través de su accionar intentaba preparar el camino que posibilitara un tercer periodo de Gobierno.

La fuerza de Uribe Vélez había ostentado el poder Ejecutivo por dos periodos consecutivos, ahora debía medir sus aliados, observar con que partidos contaba y con qué mecanismos podría llegar a sus fines. En un primer momento, intentó incluir dentro de la Reforma Política un artículo que posibilitara la reelección para el periodo 2014, pero fue eliminada en Cámara de Representantes en medio de un polémico proceso.

El Partido Liberal que ya había generado distancia con el Gobierno, se declaró en oposición franca a la reelección de Uribe, consideraban que el Uribismo, no era tan demócrata como hacía pensar, se basaba en excesivo personalismo, no tenía en cuenta las instituciones ni la división de poderes y había entablado pésimas relaciones con la Corte Suprema de Justicia, por lo tanto, otro periodo en manos del mismo mandatario lesionaría enormemente los principios básicos del orden nacional. Sus esfuerzos se centraron en buscar otra opción presidencial diferente a Uribe, aunque eran conscientes de las debilidades del Partido: “antes de Uribe el partido tenía complejo de mayoría: como resolvimos que Colombia era mayoritariamente liberal, teníamos el derecho automático de ganar las elecciones sin decir nada, sin plantear nada, sin ejercer bien el Gobierno, sin imponer controles éticos al ejercicio de la política [...]En el liberalismo somos minoritarios, pero ahí seguimos: derrotados por Uribe, pero no liquidados”, aseguró el Senador Juan Fernando Cristo (ET, 080917). En un primer momento buscaron generar alianzas de cara a las elecciones con Luis Eduardo Garzón, que aunque formaba parte del Polo Democrático Alternativo, esto no representaba una alianza interpartidaria. Adicionalmente, para el Senador Cristo una segunda reelección presidencial era dañina para la democracia del país porque el Gobierno aprovecharía su aparato institucional (presupuesto, medios de comunicación, etc.) para alistar su próxima candidatura, la cual resultaría amañada y con nombre propio: “Yo apoyo la política de seguridad democrática: a mi papá lo mató la guerrilla. Pero no puede ser a costa de 50 años de

institucionalidad” (ET, 080621). Por su parte, el Director de esta colectividad del momento, Cesar Gaviria, declaró: “Lo que digo es que el Presidente es cada día más impulsivo y más agresivo con sus contradictores y con las instituciones que no se pliegan a su voluntad. Ese no es un buen camino. Y aferrarse al poder es peligroso para la democracia colombiana” (ET, 080621).

Germán Vargas de Cambio Radical, cada vez más alejado del Gobierno junto con otros dirigentes del Partido Verde, promovieron una consulta interpartidaria con el objetivo de hacerle el contrapeso a Uribe y así frenar la reelección.

Para el Ejecutivo, era primordial sacar adelante su agenda política y la Cámara de Representantes era consciente de ello, por lo cual desarrollaron el “plan tortuga”, represando varios trámites de leyes y buscando presionar al Gobierno no solo para que manifestara públicamente sus deseos reeleccionistas, sino para que se aprobaran partidas presupuestales para sus regiones, lo que se conoce como cupos indicativos, auxilios parlamentarios o comúnmente llamado “mermelada”, pero esta vez con nombres propios y posiciones en la burocracia. Varios congresistas se quejaron ante el Ministro del Interior de los incumplimientos del Gobierno con las regiones: “yo le manifesté al Gobierno que en el Putumayo se necesitan \$1.800 millones, porque allá no está sino el Instituto Tecnológico, y todas las personas que estudian son tecnólogos; también solucionar el tema de electrificación y otros proyectos de agua potable”, confesó el Representante Conservador, Orlando Guerra (ET, 080621).

Para el Representante por Guaviare Constantino Rodríguez Arias, de Alas Equipo Colombia, la inconformidad radicaba en que incluso algunos Uribistas no querían apoyar la reelección y querían poner candidato propio, por eso todo el plan tortuga para no aprobar el referendo reeleccionista. Además que el Ministro de Hacienda, había incumplido con los

compromisos con las regiones, por esto, algunos congresistas afirmaron de manera jocosa que *"la tortuga le ganó al conejo"* (ET, 080621).

El Gobierno responsabilizó de este trancón legislativo al presidente de la Cámara y codirector del Partido Cambio Radical, Germán Varón y anuncia combatir la débil acción legislativa a través de una fuerte reforma política que incluya la regulación de la oposición, la revisión del reglamento del Congreso con énfasis en la celeridad de los debates parlamentarios, la implementación adecuada de la moción de censura y el restablecimiento de la inmunidad parlamentaria, entre otros temas que permitieran un poder legislativo independiente y autónomo.

Siendo minada la posibilidad de la reelección mediante la reforma política, la bancada Uribista promovió el referendo reeleccionista, con el apoyo de 5.023.873 firmas recogidas por el Comité Promotor, cuyo trámite estuvo permeado por varios escándalos: la falta de claridad en el costo del referendo con alrededor de \$1.900 millones que no se pudieron justificar, la renuncia del Secretario del Partido de la U Luis Guillermo Giraldo, las pugnas entre miembros del Partido de la U con el Registrador y el Consejo Nacional Electoral, además de las críticas por la evidente ambigüedad de la pregunta realizada en el documento: "Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos periodos, podrá ser elegido para otro periodo" (ET, 080621).

El referendo reeleccionista no formaba parte de la agenda legislativa, pero gracias a la intervención del Gobierno que cita a sesiones extras específicas para su trámite, fue aprobado con 86 votos a favor y ninguno en contra, en Plenaria del Senado en fecha de marzo de 2009, cambiando la pregunta para que Uribe pudiera ser candidato en 2010: "Quien haya sido elegido a la Presidencia por dos periodos constitucionales podrá ser elegido para otro período", demostrando que el Ejecutivo aún tenía o se hacía de las mayorías parlamentarias. Mientras los medios le

llamaron “fina estrategia”, la oposición declaró que “el Gobierno peló el cobre con un referendo tramposo”, cuestionaron la legalidad de la citación a sesiones extras al mismo tiempo que lo acusaron de ejercer presión entre los Senadores para votar a favor de la medida. Germán Navas, del Polo Democrático Alternativo, denunció a 86 colegas de la Cámara por prevaricato, porque no se sustentaron claramente las cuentas del referendo y el Consejo Nacional Electoral elevó pliego de cargos contra los ocho promotores del referendo.

En febrero de 2010, la Corte Constitucional declaró inexecutable el proyecto de ley del referendo reeleccionista, por vicios de trámite con siete votos contra dos, concluyeron que: “una segunda reelección viola principios como la separación de poderes, la igualdad, la alternancia democrática y el sistema de pesos y contrapesos establecido por la Constitución del 91 y por lo tanto, incluso sin vicios de forma, la iniciativa no debía prosperar (ET, 100226).

En este proceso se observa la inestabilidad de las alineaciones políticas frente a los procesos electorales. La conveniencia de la nueva reelección agitó la esfera política evidenciando movimientos en torno al poder político, alianzas, realineaciones y protagonismos cuando se trata de preparar la contienda electoral y generar posibilidades entre los partidos para gobernar de una manera diferente, pero teniendo presente la fortaleza de un Gobierno que tuvo el poder legítimo en las urnas por un periodo bastante largo.

Finalmente, para las elecciones del 2010, el Partido de la U apoya a las aspiraciones de Juan Manuel Santos, ex Ministro de Defensa en el periodo de reelección de Uribe, quien enarbola las máximas políticas Uribistas, en unas reñidas elecciones frente al Partido Verde. Logra su primer periodo de Gobierno, pero de manera sorpresiva cambia sus aliados en el poder y enfoca sus políticas desde otras perspectivas disímiles a las del anterior y copartidario mandatario.

1.2.6. Composición del Gobierno, fracciones partidistas en el gabinete y el Congreso.

El Gobierno de Uribe Vélez, desde su primer periodo de Gobierno, gozó del apoyo de varios partidos políticos como: el Partido de la U, Conservador, Cambio Radical, Alas Equipo Colombia, Colombia Democrática, Colombia Viva y Convergencia Ciudadana, estos tres últimos fueron reagrupados posteriormente en dos partidos: Alianza Democrática Nacional - ADN y Partido de Integración Nacional – PIN, mientras la oposición al Gobierno estaba representada por el Polo Democrático Alternativo de una manera continua y del Partido Liberal de manera progresiva, en la medida en que se trataban temas de manera divergente a los intereses del partido.

Según sectores de la oposición, el Gobierno de Uribe se caracterizó por tratar de extralimitar las funciones del Ejecutivo, de influir fuertemente en las otras ramas del poder y por no respetar las fuerzas de oposición, poniendo trabas en sus proyectos o cambiarlos alrededor de sus prioridades. Sin embargo, de lo que no cabe duda, es de lo múltiples escándalos que se vio involucrado, algunos de ellos ya comentados anteriormente, más otros como: las ejecuciones extrajudiciales, las interceptaciones ilegales por el DAS, el deterioro de las relaciones con Venezuela y Ecuador y las Altas Cortes, Agro Ingreso Seguro que había entregado millonarios subsidios a terratenientes, la reelección y los deseos de prolongarla, que no solo deslegitimaron el Gobierno frente a otros partidos políticos, sino frente a la sociedad colombiana y la comunidad internacional.

Una figura de alta importancia para dirimir las diferencias que tengan cabida entre el Ejecutivo, el Congreso y los partidos políticos, es el Ministro del Interior y de Justicia, reconocido como el “ministro de la política”, cargo que asumió durante el periodo de reelección de Uribe Carlos Holguín Sardi, responsable de atraer al Partido Conservador para que acogiera la figura de

Uribe como presidente, fuerza política importante con la que contó Uribe para su reelección. A este Ministro, le correspondió enfrentar las consecuencias de un poder gubernamental permeado por escándalos políticos, ahora sin las mayorías parlamentarias y cada vez con más firmes oposiciones, las cuales repudiaron su labor, incluso sus mismos copartidarios le cuestionaron no demostrar la fuerza suficiente para incidir al menos en la coalición y sacar adelante la agenda del Gobierno, por lo tanto salió de este ministerio prematuramente. Su reemplazo fue Fabio Valencia Cossio, conocedor de la mecánica política y del Congreso en donde estuvo por más de dos décadas, su función era: “repetir su hazaña de 1998, cuando logró cambiar la relación de fuerzas frente al presidente Andrés Pastrana, que había llegado al poder con unas minorías parlamentarias”, es decir fortalecer la coalición del Gobierno (ET, 080620). Pero más tarde, su hermano Guillermo León Valencia Cossio, fue condenado por concierto para delinquir, lo cual se sumó a los escándalos políticos que rodeaban el gabinete del presidente (ET, 080917).

El Partido Liberal llevaba muchos años de no posicionarse en el Ejecutivo, habían sufrido la derrota en contienda electoral para el periodo de Gobierno 2002 – 2006 frente a Uribe y asumido el papel de una oposición temerosa del juego de poder del Ejecutivo, pero avizoraba posibilidades de replantear su papel político. Las consultas Liberales que se realizaron en el año 2009, tenían un solo fin: enfrentar a Uribe Vélez, sentían que la bancada Uribista se burlaba de la oposición y no dejaba hacer trámite a ninguna propuesta proveniente de ella.

Mientras tanto, víctimas del conflicto en Colombia, en alianza con la oposición al Gobierno representada por el Polo Democrático Alternativo, participan en la consulta del partido de cara a las elecciones de 2010, encabezada por Iván Cepeda de MOVICE, la hija del profesor Moncayo y Jorge Rojas, ex director de CODHES, la cual gana Cepeda. (ET, 081021).

El balance final del año 2009, tanto en la acción gubernamental como en la parlamentaria no fue la mejor, incluso otro escándalo relacionado con el consumo de alcohol al interior del Congreso, se difundió en los medios de comunicación. La bancada mayoritaria, compuesta por los partidos que respaldaron al Gobierno, ya se encontraba seriamente fracturada, ni los jefes del Partido Conservador y de la U, ni el Ministro del Interior pudieron liderar a sus fracciones y uno de los partidos fundamentales, Cambio Radical, mostró un giro en contravía del poder presidencial, sobre todo en algunos proyectos.

Durante el Gobierno de Juan Manuel Santos, elegido presidente en el periodo de 2010 – 2014, la estrategia política cambió radicalmente con relación a su antecesor del cual progresivamente fue alejándose, diferenciando su manera de gobernar. Santos se basó en generar aliados más que contradictores, conformó la Unidad Nacional más numerosa en la historia reciente colombiana, integrada por cuatro partidos que en su momento se consideraron fuertes: La U, Conservador, Liberal y Cambio Radical, coalición que controlaba alrededor del 80% de los escaños de la Cámara y Senado, de tal suerte, que los procedimientos para aprobar las leyes se hacía más amable: el Presidente y sus ministros presentaban los textos de los proyectos de ley acordados previamente por los miembros de la coalición, quienes garantizaban un trámite rápido y sin complicaciones, certificando un clima político en las mejores condiciones para impulsar cualquier agenda, por ambiciosa que fuera (ET, 100925).

Para Santos, su estilo de gobernar se basaba en la concertación como un mecanismo de lograr acuerdos, de ahí la importancia de la Unidad Nacional, donde lo trascendental era trabajar unidos por causas comunes y no detenerse en ahondar diferencias en el color político. Desde el Ejecutivo, se programaron infinidad de reuniones informales y en otros ámbitos, antes de acudir a los espacios formales, cuyo objetivo era el de lograr acuerdos, mediar entre posturas ideológicas

de los partidos claramente diferentes y sacar adelante la agenda social del Gobierno, lo cual también le valió para acercarse a otros actores como las Fuerzas Militares, Gustavo Petro e Iván Cepeda, con tendencia opositora.

Aunque muchos de los partidos formaban la coalición del Gobierno, la alianza previa con el Partido Liberal fue clave para el desarrollo de la agenda gubernamental, así, los proyectos que se priorizaron se basaron en la convergencia de proyectos reformistas de corte liberal, por convicción ideológica y no burocrática según afirma Juan Fernando Cristo, lo cual representó una de las primeras controversias con el Partido de la U, partido oficial del recién posicionado Presidente. La alianza del Gobierno con el Liberalismo, se complementó con el apoyo del partido Cambio Radical, en cabeza de Germán Vargas Lleras, reconfigurando las fuerzas políticas y posibilitando un fuerte bloque parlamentario, en donde el principal beneficiado fue el Partido Liberal, el cual no había conseguido protagonismo en los procesos electorales hace mucho tiempo, retoma aire, busca trabajar por su reunificación y por revivir su protagonismo político (ET, 101219).

Los Conservadores por su parte, que no vieron con buenos ojos esta alianza, arreciaron sus diferencias con el Gobierno, no cedieron en sus intereses y se fueron convirtiendo en los principales objetores de los proyectos de ley del Ejecutivo, demostrando celos políticos de las iniciativas que prosperaban sin su apalancamiento.

Las divisiones entre Conservadores y Liberales, que son históricas ideológicamente, se demostraron en los argumentos de los debates de los proyectos de ley. Mientras los Conservadores estaban pendientes de los recursos del Estado y su responsable inversión, los Liberales

consideraban que se debía apostar por la atención a sectores históricamente vulnerados, haciendo un esfuerzo fiscal gradual y cuidadoso que no generara un impacto negativo.

Mientras tanto, otros sectores de la oposición en cabeza del Polo Democrático Alternativo, cuestionaron las medidas sociales promovidas desde el Gobierno, argumentando que no eran reales ni efectivas porque no comprometían cambios estructurales, ni una lucha decidida ante la corrupción parlamentaria que había contribuido con la generación de violencia en el país. El Partido también criticó que el Gobierno no actuara decididamente frente a la garantía de condiciones de seguridad a los defensores de derechos humanos, quienes seguían siendo cruelmente asesinados (ET, 110217).

De igual modo, el Partido de La U reprochó la agenda gubernamental, porque la consideraba incoherente con la política bandera del plan de gobierno basado en la Prosperidad Democrática. Estos cambios en la manera de gobernar que demostraba Santos, se consolidaron en divisiones al interior del Partido de la U, por un lado se encontraba cierta ala radical Uribista, encabezada por el mismo ex mandatario, con interés de hacer oposición al Gobierno, y por otra parte estaban otras posturas más mediadoras entre Uribe y Santos, identificadas con Roy Barreras, Armando Benedetti y Juan Lozano. Paulatinamente y pese a la actitud conciliadora que demostró continuamente Santos, el Partido de la U junto con el Partido Conservador, se consolidaron en opositores de la agenda del Gobierno.

El desarrollo del Gobierno de Juan Manuel Santos fue calificado de inmediato de reformista, lo cual representó ataques del sector de derecha que le criticaron haber cursado un enorme paquete de proyectos, sin claridad de cómo se iban a financiar, mientras generaba aprobaciones y apoyos de otros sectores más sociales e izquierdistas sobre todo en temas

relacionados con el desarrollo agrario, la reorganización del campo, beneficios para las minorías étnicas, reglamentación fiscal de la tierra y la Ley de Víctimas (ET, 101214).

Al final de 2010, gracias a la acción adelantada por la coalición del Gobierno, la labor del Congreso fue reconocida por los gremios y valorada como histórica por los medios aprobar tantos proyectos con profundidad: 155 iniciativas en Cámara, de los cuales 134 eran proyectos de ley, 16 actos legislativos, 3 leyes estatutarias y 2 leyes orgánicas. El balance favorable registrado en el Senado y la Cámara en cuanto a discusión y aprobación de normas, generó optimismo entre los inversionistas, después de muchos años de malos resultados y de desprestigio debido a su precaria dedicación en la discusión y la aprobación de los proyectos de ley presentados por el Gobierno y los propios parlamentarios, el Indicador de la Confianza en Colombia se ubicó en 89% (PF, 101220). Se valoró el papel de los sectores que no fueron parte de la coalición, porque jugaron el papel de veedores, en especial los Senadores del Polo Democrático Alternativo Luis Carlos Avellaneda y Jorge Robledo, demostrando tolerancia con la oposición. De igual manera, fueron reconocidos los esfuerzos realizados por Vargas Lleras como Ministro del Interior, el Presidente del Congreso Armando Benedetti y de la Cámara, Carlos Alberto Zuluaga, quienes aportaron un trabajo sincronizado y lograron sacar adelante la agenda del Gobierno.

Para Vargas Lleras, el éxito obedece a un “coctel” de elementos, que parten de la claridad de objetivos por parte del Gobierno y la capacidad de plasmarlos en proyectos de ley, donde ha sido fundamental contar con una coalición tan amplia, que incluye las mesas directivas de Senado y Cámara preocupadas por el trámite de los proyectos: *"La Unidad Nacional funcionó divinamente"*, resaltando el compromiso del presidente Santos de impulsar con firmeza todos los proyectos (ET, 110605).

A inicios del año 2011, se profundizan las divisiones entre el Gobierno y el Partido Conservador, porque sus diferencias en cuanto al manejo de las relaciones exteriores, sobre todo con Venezuela y Ecuador, tampoco comulgaron con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se alejan de la Unidad Nacional, aunque aseguran otorgarle un respaldo crítico. Santos expresó que aunque no milita en el conservatismo, suscribiría sin ningún problema los principios rectores de esa colectividad o de otro partido diferente, ya que ahora su Gobierno se dispone a la búsqueda de la paz, componente que viene a encajar de manera sorpresiva en el andamiaje de la agenda del Gobierno y de manera polémica.

En este periodo se preparaban las campañas de los candidatos a gobernaciones y alcaldías, por lo tanto los partidos políticos giraban en torno a las dinámicas de las elecciones futuras y signos de nuevos realineamientos, a lo que se suma el escándalo de corrupción política, en donde varios de los congresistas de filiación conservadora y de la U, se ven vinculados, representando tensiones dentro de la Unidad Nacional y reclamos al Ministro del Interior por supuestas actitudes inamistosas, persecuciones frente a los partidos políticos involucrados y falta de solidaridad, mientras Santos se seguía acercando al Partido Liberal. Manifestando su desacuerdo, los Congresistas Conservadores, ejercen trámite lento a las iniciativas de la agenda del Gobierno.

En este periodo, Juan Manuel Santos manifestó su preocupación por demostrar ser un gobierno más de centro, vinculó temas trascendentales y profundizó en políticas sociales que contribuirían a la equidad de Colombia, una postura que trasciende la vieja izquierda preocupada por el control del Estado y la derecha que ve la inversión pública como un mal. El mismo mandatario denunció la existencia de "una mano negra de la extrema derecha", así como el terrorismo de la extrema izquierda (ET, 110625).

Este proceso se relaciona con la división entre las élites y las alineaciones inestables, que se observa fundamentalmente en los cambios y contrastes en las dos formas de gobernar que el periodo analizado comprende, la de Álvaro Uribe y de Juan Manuel Santos. Teniendo en cuenta la composición de los gobiernos y las fracciones partidistas, en los regímenes democráticos se tiende a hablar de al menos dos divisiones claramente identificables: por un lado el bloque gubernamental y sus copartidarios y por otro el bloque que le ejerce oposición, sea por ideologías contrarias, por líneas programáticas divergentes o por intereses personales. En la realidad, este proceso no es plano, ni de francas posturas, sino absolutamente ambiguo y dinámico que permite ver no solo las divisiones entre estas élites políticas, sino las nuevas realineaciones y su estabilidad o inestabilidad, de tal suerte que según la coyuntura política, los intereses de bancadas y con el transcurrir del paso de los mismos gobiernos, se pueden producir alianzas u oposiciones frente a determinados temas entre múltiples actores.

1.2.7. Caracterización de la confrontación armada entre grupos irregulares y fuerzas militares.

Los diferentes presupuestos teóricos y prácticos en cuanto a la caracterización de la confrontación armada, cobraron relevancia en el desarrollo del Gobierno de Uribe y en el de Santos, sus diferencias permearon la disponibilidad de las élites políticas, sus coaliciones y divisiones entre diferentes posturas, fueran del Gobierno o de la oposición.

Durante el Gobierno de Uribe Vélez, se desarrolló la doctrina de la “Seguridad Democrática”, basada principalmente en la derrota militar a la guerrilla de las FARC y en crear un clima propicio para la confianza inversionista. Dentro de esta política, la confrontación armada en Colombia, se tradujo en amenaza terrorista contra el Estado y la sociedad, postulados que se fueron radicalizando, sobre todo en los últimos años de ese Gobierno, incluso se llegó a negar

rotundamente la existencia del conflicto armado interno, los desplazados fueron llamados “migrantes”, bajo estos principios condicionó a organismos de Naciones Unidas y a ONG internacionales que prestaban ayuda humanitaria en el país, no hacer alusión al conflicto si deseaban desplegar su accionar en el país.

Según el Derecho Internacional Humanitario – DIH, existe un conflicto armado interno cuando se desarrolla un conflicto entre sus fuerzas armadas y otras disidentes que ejercen control en un territorio determinado, bajo un mando organizado. Colombia ha suscrito a través de los Protocolos de Ginebra, el respeto por el DIH, por lo tanto en términos formales no solo se debía reconocer la presencia del conflicto armado interno, sino garantizar los derechos de los no combatientes, pues con su simple negación no cambiaba la naturaleza de la situación, ni la persistencia del conflicto mismo (ET, 110510).

Uribe Vélez, consideró que reconocer el conflicto armado interno era otorgarle status de beligerancia a los grupos armados ilegales, hecho que equiparaba a los grupos terroristas con las fuerzas del Estado: "en el significado histórico en América Latina las palabras conflicto interno e insurgencia en alguna forma han legitimado la lucha de grupos armados contra dictaduras [...] En el pasado nadie aceptó reconocer conflicto interno con los paramilitares. Tanto estos grupos como las guerrillas han sido igualmente destructores del Estado Social de Derecho, lo cual exige trato idéntico" (ET, 110507). El país, la comunidad internacional y los organismos de protección a los derechos humanos, aceptaron los argumentos del Gobierno de Uribe, en medio de grandes polémicas:

La guerra no existía, tampoco los desplazados y nadie entendía qué hacía la Cruz Roja Internacional en Colombia, por qué había programas gubernamentales de reintegración o por qué seguían apareciendo víctimas de... o menores vinculados al... ¡Silencio, que el Presidente no nos deja decir esas palabras! La negación de los hechos se instauró en el lenguaje y lo insólito es que, en contravía

de las evidencias, jamás hubo un debate. Al no tener palabras, dejó de existir lo que nuestros ojos veían” (ET, 110516).

Durante ocho años, el país afrontó un vacío simbólico que se extendió sobre todo un campo semántico, hasta que el cambio de gobierno, transformaría radicalmente la posición del anterior Gobierno y representaría el principal rasgo de contraste entre los tipos de gobierno.

Juan Manuel Santos, quien ganó la Presidencia con el 69% de los votos, propuso que en la Ley de Víctimas, proyecto bandera de su Gobierno, se reconociera la existencia del conflicto armado, hecho que causó profunda división entre el Gobierno de Uribe y de Santos en sus formas distintas de ver la confrontación armada y una profunda diferencia entre sus ideas políticas. Para Santos el reconocimiento del conflicto armado dotaba a las Fuerzas Militares y a la Policía de herramientas para hacer frente a los grupos ilegales:

Nuestras Fuerzas Armadas están operando bajo el paraguas del Derecho Internacional Humanitario, que supone la presencia de un conflicto armado interno. De ninguna manera significa que los terroristas dejen de ser terroristas o dejemos de llamarlos terroristas, porque eso son [...] si decimos que no hay un conflicto armado interno se restringe la capacidad de operación de nuestras Fuerzas (...) Si no hay conflicto armado interno entonces no podemos bombardear a los jefes de la guerrilla, a los campamentos guerrilleros. Bajo el ámbito de los Derechos Humanos esto está prohibido, bajo el ámbito del Derecho Internacional Humanitario está permitido (ET, 110516).

El Gobierno de Santos argumentó que el reconocimiento del conflicto armado, además de que protege la lucha del Estado contra los ilegales, tapa un posible agujero fiscal al cerrarle la puerta a las reparaciones de víctimas de delitos comunes y así asegurar al país de un impacto fiscal excesivo de acciones de reparación fuera del conflicto armado.

Las posturas entre el Gobierno de Santos y el ex mandatario Uribe respecto al conflicto armado, trataron de ser mediadas por Juan Lozano, mientras otros sectores apoyaron enfáticamente al Gobierno en sostenerse sobre su reconocimiento, entre ellos el Senador Conservador Hernán Andrade, el codirector de Cambio Radical Germán Varón, el Presidente del Partido Verde Luís

Eduardo Garzón, el Representante del Polo Democrático Alternativo Germán Navas y por supuesto por Juan Fernando Cristo del Partido Liberal.

Este hecho dejó abierto un debate político e ideológico de largo aliento entre Santos y Uribe, pero le significó a Santos ganar margen de maniobra para consolidar una doctrina propia frente al conflicto, una discusión semántica para Santos, era para Uribe un asunto de honor (ET, 110516). Naciones Unidas aprobó la acción del Gobierno de Santos al reconocer la situación fáctica de que en Colombia existe un conflicto armado interno, porque facilita la interlocución con la comunidad internacional sobre este tema y reivindica las víctimas del conflicto. Así mismo, resaltó que este hecho "no depende de reconocimientos políticos", sino que obedece a "las Convenciones de Ginebra sobre conflictos armados y sus Protocolos adicionales".

Dentro de las múltiples sorpresas que sucedieron en el inicio de Gobierno de Santos, conformado por un gabinete ministerial lejano al Partido de La U, la inclusión de temas tan ambiciosos como: las mejoras en las relaciones internacionales con los vecinos, abandono de pugnas con la Corte Suprema de Justicia, el procesos de negociación con las guerrillas, la Ley de Víctimas y la reforma agraria en el centro de la agenda nacional, conforman un conjunto de medidas que no se hubieran podido adelantar sin percibir la confrontación armada de manera diferente a su antecesor y sin el respeto por las normas internacionales y el DIH.

La caracterización de la confrontación armada en un gobierno, es muy importante a la hora de proveer las garantías de participación y acceso político a la población civil. En el caso del no reconocimiento del conflicto armado y de sus efectos en las comunidades, evidencia un sistema político cerrado que puede estimular las acciones de protesta y la aparición de aliados

internacionales y nacionales de defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, tal como ocurrió con las víctimas del conflicto armado en Colombia.

1.2.8. Relaciones internacionales y con organismos de defensa de los derechos humanos.

La Comunidad Internacional ha seguido de cerca la problemática del conflicto armado colombiano, sectores nacionales e internacionales, instancias jurídicas y de defensa de los derechos humanos y del DIH, acudieron ante los llamados de las víctimas, consolidándose como aliados internos y externos para que las víctimas se consoliden como sujetos de derechos.

Reconocido y valorado ha sido el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos– CIDH, quien a través de sus denuncias dio a conocer las irregularidades del proceso de Justicia y Paz, así como una acción estatal marginal, una institucionalidad fragmentada e insuficiente, frente a la difícil situación que atravesaban las víctimas, sin opciones reales de participación en las versiones libres y sin las mínimas condiciones de seguridad. Esta Comisión, fue quien alertó sobre el rearme de los grupos paramilitares y el bajo porcentaje de desmovilizados que se habían acogido a la ley de Justicia y Paz (ET, 071011) y realizó una serie de recomendaciones como el fortalecimiento de las instituciones que participaban en su implementación, la disposición de mecanismos para la transparencia de las decisiones, la exigencia al Estado de garantizar las oportunidades de participación a las víctimas, testigos y defensores de los derechos humanos, la revisión del sistema de acceso a reparaciones y la disposición de mecanismos destinados a proteger y garantizar la seguridad de los funcionarios que desarrollan las investigaciones, así como la de las víctimas. Pese a estas recomendaciones, sobre todo en materia de seguridad para las víctimas y sus familias, la falta de garantías continuó, siendo demandado el Estado colombiano por la muerte de una víctima y de un defensor de los derechos humanos, así

como: “por la violación de varios artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos, entre ellos, los de a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal y a la protección judicial” (ET, 071011).

Frente a las personas secuestradas por las FARC, varios países se manifestaron en apoyo al intercambio humanitario. La solidaridad del Gobierno de Francia fue definitiva, sobre todo porque el caso de la secuestrada Ingrid Betancourt, ciudadana colombiana francesa, llamó la atención del Presidente Nicolás Sarkozy quien logró centrar la atención de Europa en el acuerdo humanitario colombiano, así como de Gobiernos latinoamericanos como el de Argentina que median para que el Gobierno de Uribe trabajara más en torno al canje de secuestrados, que en una liberación en medio de enfrentamientos armados (ET, 081226).

El exmandatario de Venezuela, Hugo Chávez, en equipo con la Senadora Piedad Córdoba, se consolidaron en interlocutores clave con las FARC, pese a la desaprobación de Uribe. El expresidente estableció una negociación directa con la guerrilla con el apoyo explícito de organismos internacionales de gran influencia, mientras Córdoba hizo lobby con el Gobierno de Estados Unidos y con otros latinoamericanos que no comulgaban con el manejo del Gobierno Nacional a la problemática con la guerrilla (ET, 071208).

El Gobierno de Uribe nunca vio con buenos ojos la intervención de la comunidad internacional, porque según él estaba en detrimento de la soberanía nacional y de su política de “Seguridad Democrática”. Aunque logró el rescate de Betancourt y otros compañeros de cautiverio por medio del desarrollo de una operación de inteligencia, denominada “Operación Jaque”, la comunidad internacional presionó al Gobierno de Uribe para lograr el establecimiento de una zona

desmilitarizada de encuentro y el canje humanitario, esfuerzos que fueron apoyados por las Altas Cortes Colombianas y los organismos de control del Estado.

No obstante, otro grupo de ex mandatarios manifestaron su apoyo a las políticas económicas y de seguridad del Álvaro Uribe, como Vicente Fox de México, quien consideraba que en Latinoamérica estaba resurgiendo el mesianismo, el populismo y la demagogia y se debían combatir, José María Aznar, de España también veía con buenos ojos la acción de Uribe, declaró: “Colombia no estará sola en su lucha para derrotar al terrorismo y nuestro apoyo será firme, continuado y con acciones concretas”, Jorge Quiroga de Bolivia y Armando Calderón de El Salvador, también ratificaron sus apoyos a ese Gobierno (ET, 080614).

El Gobierno español había logrado una activa inversión en Colombia para ayudar a las víctimas del conflicto armado, fue mediador en las relaciones del Gobierno con sus vecinos, especialmente entre Ecuador y Venezuela, considerado facilitador autorizado en el acuerdo humanitario con las FARC y acompañante en el proceso de paz con el ELN. Mediante un protocolo financiero desde el año 2005, Colombia disponía de 250 millones de euros en créditos concesionales y una inversión en el país de 5 mil millones de dólares en los últimos 10 años, ubicando a España en el segundo lugar de inversores en el país y el segundo donante para asuntos de prevención del conflicto y ayuda a víctimas (se contaba con 16,8 millones de euros en el año 2003, incrementándose a 58,2 millones de euros en el año 2006, y así progresivamente) (ET, 081619). Sin embargo, los organismos españoles de defensa de los derechos humanos, descalificaron la ayuda financiera por parte del Gobierno español. Amnistía Internacional por ejemplo, desaprobó esta colaboración en vista de los resultados nefastos que el Gobierno colombiano arrojaba en torno al tratamiento del conflicto armado, en donde no se tenía en cuenta la situación de las víctimas y sus vulneraciones de derechos humanos: de 1400 homicidios de

civiles, 330 casos eran responsables las Fuerzas Armadas colombianas, los índices de impunidad seguían severamente altos y tan solo el 10% de los 31000 paramilitares se habían acogido a la Ley de Justicia y Paz, críticas quedaron consignadas en un informe de la organización titulado: *“¡Déjennos en paz! La población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia”* (ET, 081028).

De igual manera la ONG OXFAM, exige al Gobierno español un giro en su política exterior, con mayores exigencias en materia de derechos humanos a Colombia, pues a pesar de que relación se calificaba excepcional con España a nivel político, comercial y de cooperación, España no ejercía influencia en que se cumplan, se respeten y se protejan los derechos humanos y el DIH. Helena Vidal-Foch, Portavoz de la organización, llamó la atención al Gobierno español en cuanto a la autorización de exportaciones de armas al país por valor de 132 millones de euros (unos 304 mil 100 millones de pesos) entre 2005 y 2009, muy "contrarias a las promesas de cambio que se habían hecho al inicio de la legislatura" (ET, 100909).

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, realiza un examen periódico universal a los Estados, en el caso de Colombia tal evaluación concluyó que las violaciones a los derechos humanos habían aumentado con la implementación de la política de seguridad democrática, sin embargo, la Comunidad Europea seguía apoyando al Estado colombiano con recursos para atender el desplazamiento forzado, que pese al subregistro que manejaba el Gobierno, en este periodo el país se ubicaba como el segundo en el mundo con más casos de desarraigo (ET, 071229).

El Gobierno de Alemania participó con donaciones de cinco vehículos adecuados como salas de versión móviles para que las víctimas puedan ver y escuchar los testimonios, en el que

también impartirían capacitación en temas jurídicos y de investigación dirigido a fiscales colombianos. La inversión que se realizó es de 3,4 millones de euros para apoyar a las víctimas en el proceso de Justicia y Paz, la Canciller Alemana Ángela Merkel, declaró: "Nos han convencido para continuar dándole algo de justicia a las personas que han sufrido tanto. Seguiremos con interés al Gobierno y la Fiscalía con su trabajo para respetar la dignidad del ser humano, aunque sea difícil resarcir a las víctimas del conflicto armado colombiano, debe ofrecérseles al menos un poco de justicia" (ET, 080516).

El Gobierno Japonés también se sensibilizó con las víctimas, sobre todo de minas antipersona y con la población desplazada, brindando recursos para intervenir esta población y contribuir al fortalecimiento de la paz en Colombia (ET, 080527).

Con el cambio de Gobierno al de Santos, nuevos aires se respiraron en torno a las relaciones internacionales y con los organismos de defensa de derechos humanos. Colombia fue certificada en el desempeño en Derechos humanos, con nota especial y reconociendo en la administración del nuevo mandatario los pasos significativos tendientes a reconciliar a la sociedad colombiana (ET, 100915). Esta certificación es prerequisite necesario para recibir el 15% de la ayuda militar que se le entrega al país anualmente, en esta ocasión, 30,3 millones de dólares correspondientes al año fiscal 2010.

La comunidad internacional de defensa de los derechos humanos tiene sus ojos puestos en las medidas de atención a víctimas, sobre todo vigila los avances en materia de seguridad para los reclamantes del proceso de restitución de tierras, considerados los más alarmantes en cuanto a la vulneración de los derechos humanos. Esto representa los retos del nuevo mandatario y requisito para certificar al país en materia de derechos humanos, en próximas vigencias.

Capítulo 2

Análisis del proceso de formación de la Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras causó gran polémica en Colombia y expectativas en el mundo entero porque refleja los mecanismos para enfrentar las consecuencias del conflicto armado, reivindicar los derechos de las víctimas y la búsqueda de reconciliación nacional.

De lo que este capítulo trata es de un proceso de formación de una Ley, que incluye no solo su formulación, sino que corresponde a un amplio transcurso legislativo rodeado de discusiones públicas y otras no tan públicas, con base en la formulación de textos y de contenidos, en el cual intervienen distintas fuerzas sociales y políticas, cuyo contenido final rara vez refleja el interés de una sola de las partes. Este proceso duró casi cuatro años de trámite y demuestra las dinámicas de sucesos y la presencia de actores implicados en este periodo.

Las herramientas metodológicas han permitido determinar que dentro de este proceso han influido varios temas que fueron centro del debate y ejes transversales para que se posibilitara la Ley en referencia, como: 1. Reconocimiento del conflicto armado, 2. definición del universo de víctimas, 3. costo fiscal de la Ley y 4. Otros temas que incluyen los debates por la restitución de tierras, reparación administrativa y/o judicial, como factores no tan constantes sino más puntuales en el tiempo.

De igual manera se ha identificado tres grupos de actores políticos y sociales. El primero está conformado por las víctimas, sus organizaciones sociales y sectores de defensa de los derechos humanos, quienes se configuraron como los principales interesados en que exista un marco jurídico eficaz que reivindique sus derechos. Representan los actores más críticos del

proceso de formación de la Ley, fueron quienes centraron sus esfuerzos en el establecimiento y fortalecimiento de los mecanismos de participación, denunciando su marginamiento del escenario político en coyunturas claves. Por esta exclusión y otros factores, estos actores consideraron que la Ley de atención a las víctimas, tal y como fue sancionada sigue siendo muy restringida y más que representar sus intereses, en su trámite fue modelada según los intereses políticos particulares o de partidos, por lo cual consideran necesario seguir movilizándose y visibilizando su problemática. Sus acciones, como parte de los nuevos movimientos sociales no cesan, continúan luchando por una implementación limpia y eficaz de la Ley, por lograr la participación efectiva y así alcanzar sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de los hechos victimizantes.

Por otra parte se ubica el sector de los impulsores de la Ley. Los miembros de este grupo consideraron que tuvieron que librar una ardua lucha por el reconocimiento de los derechos de las víctimas, resaltan este proceso como valioso y sin precedentes en la historia reciente del país, pues en medio de un poder legislativo acostumbrado a sancionar las leyes a “pupitrazo”, para efectos de la sanción de esta norma, se llevaron a cabo debates continuos, exhaustivos y rigurosos en el Congreso. Estos actores consideran que los espacios formales contaron con amplia participación de diversos sectores sociales, por lo tanto la Ley representa un claro avance en la redacción de medidas enfocadas en los derechos de las víctimas que deben ser aplicados dentro de la organización democrática del país.

El tercer grupo, está representado por los actores políticos opositores de la Ley de Víctimas, los cuales según el momento en que atravesaba su trámite, cobraron posiciones radicales en cuanto a la viabilidad del proyecto, frenaron su trámite e incluso amenazaron su sanción.

Un fenómeno social como el presente, se valora no por su cronología lineal, sino por su riqueza como un hecho político dinámico. Para efectos de establecer un orden conceptual al análisis de este proceso, se han construido unas fases en las cuales se analizan los temas privilegiados y los actores políticos y sociales, así: 1. Consulta a víctimas y primeras controversias con el Gobierno de Uribe Vélez, 2. El Gobierno de Uribe Vs. las víctimas: hundimiento de la Ley en el Congreso, 3. Congelación del trámite de la iniciativa de víctimas en los espacios formales y 4. Momento para el pragmatismo: aprobación de la Ley de Víctimas con restricciones.

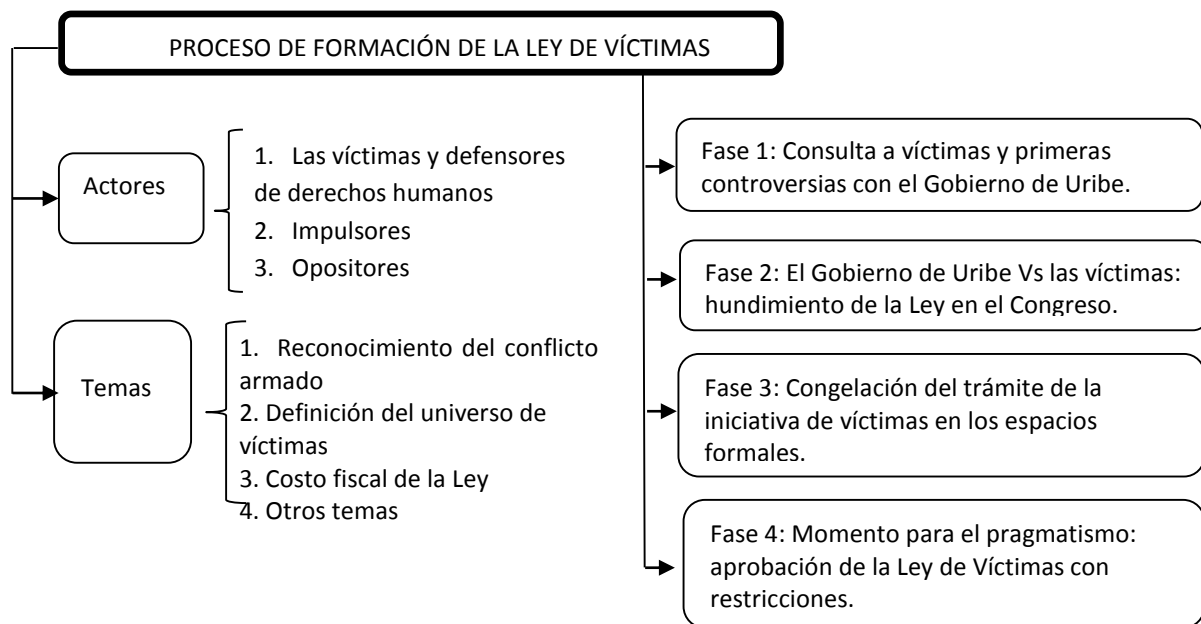


Figura 1. Esquema de Análisis del Proceso de Formación de la Ley de Víctimas.
Fuente: Elaboración propia

2.1. Consulta a las víctimas y primeras controversias con el Gobierno Uribe

Un antecedente básico en el proceso de formación de la Ley de Víctimas fue el lobby que realizó la Fundación Víctimas Visibles, en cabeza de su directora Diana Sofía Giraldo en los diferentes partidos políticos, logrando eco dentro de la bancada Liberal con Juan Fernando Cristo,

quien de inmediato se identificó como víctima de la violencia, ya que su padre fue asesinado por el ELN en el año de 1997.

Fruto de este encuentro, fue la celebración del *Día Nacional de Solidaridad con las Víctimas*, como preámbulo de la Ley el cual tenía como objetivo escuchar su testimonio de dolor y así hacer oposición a una jornada anterior, en la cual los jefes paramilitares asistieron a la Cámara de Representantes en el año de 2004, logrando ser beneficiados con el marco normativo de la Ley de Justicia y Paz. Mediante la Proposición 346, el Senador Juan Fernando Cristo como vocero del Partido Liberal, resaltó la importancia de las víctimas en el conflicto armado colombiano, brindó en recinto del Senado un espacio de audiencia y participación, promoviendo una especie de catarsis y elaboración de duelo mediante la interlocución de las víctimas con la sociedad colombiana, testimonios que fueron transmitidos por televisión.

En esta sesión ocurrida el 23 de julio de 2007, se declaró esa fecha como día Nacional de Solidaridad con las Víctimas, contó con la presencia de 80 Senadores y más de 40 víctimas de masacres y hechos terribles como los de Bojayá, Mapiripán, El Alto del Naya, la tragedia de Machuca, la bomba del Club Nogal, secuestros de las FARC, entre otros hechos en contra de la población civil. El reclamo unánime de las víctimas, independiente del perpetrador de los hechos, era la indiferencia y el olvido por parte de la sociedad, la ausencia de verdad, justicia y reparación.

No obstante, el ausentismo al final de la jornada fue evidente con alrededor de 20 Senadores presentes, pero fue ahí cuando se concretó la idea de impulsar una ley de atención de víctimas en Colombia: “Esa noche del 24 de julio de 2007, las propias víctimas con un puñado de congresistas y sin el gobierno, comenzaron a construir las bases de la ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia” (Cristo, 2012:37).

El primer proyecto de Ley de Víctimas inicia su trámite en octubre de 2007 como Proyecto de Ley 157 *“por el cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, perpetradas por grupos armados al margen de la ley”*, como iniciativa de la bancada Liberal y con clara influencia de la legislación española en la lucha contra el terrorismo.

Desde este momento los ponentes de la Ley y posteriormente todo el Partido Liberal, se configuraron como impulsores en todo el trámite de la iniciativa, para quienes el libro “La voz de las víctimas²” fue insumo fundamental para comprender los efectos psicológicos y sociales que padecen los vulnerados del conflicto armado, propendieron por una transformación en las decisiones políticas para resolver el conflicto que no se base en indultos y amnistías para los victimarios. Invitaron a otros partidos a apoyar este proyecto como lección de civilidad, demostrando que en el país existen temas sensibles y que es perentorio darle trascendencia política a las víctimas en honor a su fortaleza, avanzando en la construcción de una política de Estado y rechazando tajantemente a los victimarios. Curiosamente en este primer proyecto en lugar de apelar al marco de la justicia transicional vigente desde el 2005, se apela a la justicia restaurativa.

Al someterse al primer debate, la Fiscalía propone el título de *“Estatuto de las Víctimas de crímenes y actos violentos en el marco del conflicto colombiano”*, apareciendo en este momento la alusión directa desde el título a la cruel realidad colombiana. Sin mayores reparos, se aprueban en bloque más de 110 artículos del proyecto, pero en ausencia de representación del Gobierno.

² El texto se llama realmente: “Las víctimas civiles del conflicto armado colombiano: hacia la búsqueda de la verdad, escrito por el psiquiatra Ismael Roldan Valencia, Editorial: Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 2007.

La definición de víctima del primer proyecto de Ley se caracterizó porque propendía por ser lo más integral posible, incluyendo múltiples bases jurídicas del ámbito nacional e internacional, como la Sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional, que declara la constitucionalidad condicionada de la Ley de Justicia y Paz; la Sentencia T-188 de 2007 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que reconoce el conjunto derechos de las víctimas y se considera la victimización como condición fáctica soportada en el padecimiento; la Resolución 60/147 de Naciones Unidas que versa sobre los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y de violaciones graves del DIH a interponer recursos y obtener reparaciones y finalmente el Protocolo I, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. La primera definición de víctima se consignó así:

Artículo 15. [...]Se consideran para los efectos de esta ley, víctimas a aquellas personas de la población civil que hayan sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, las Normas Internacionales de Derechos Humanos o que constituyan una violación grave del Derecho Internacional Humanitario, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley. De igual forma también son víctimas los desplazados. [...]con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. Las víctimas del secuestro, [...] se entienden como destinatarias de la presente ley. Así mismo, se entiende por víctima toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades. El término víctima también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización. Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. (GC 502, 2007:3)

Las tensiones que manifestaba el proyecto de Ley con el Gobierno de Álvaro Uribe se hicieron sentir desde este momento. En una reunión extra oficial conciliatoria promovida por Juan Fernando Cristo, como ponente principal de la iniciativa, Eduardo Pizarro de CNRR, el Ministro del Interior y de Justicia Carlos Holguín Sardi, se presentaron controversias por parte de los

ponentes y el Gobierno, relacionados específicamente con el reconocimiento del conflicto armado. Como el interés no era suscitar polémicas, se concilió brevemente gracias a la mediación de Naciones Unidas que actuaron como impulsores de la iniciativa, sugieren que dentro del proyecto de Ley no se haga alusión directa al conflicto armado, aspecto que ellos mismos habían decidido ceder para la prórroga de periodo de funcionamiento en el país, afirmaron que “los únicos que creen que no hay conflicto son ellos. Pero no vale la pena discutir” (Cristo, 2012: 74). Finalmente, se acuerda el título bastante general e impreciso de “*Atención y Reparación para las Víctimas de la Violencia*”, sin ninguna alusión específica al conflicto, aunque cabe mencionar que el Gobierno insistía en suscribir una ley dirigida exclusivamente a las “víctimas del terrorismo”.

En este momento el punto central de la discusión entre impulsores de la Ley y opositores, fue la manera de aproximarse al conflicto armado colombiano. Según el Senador Cristo, el Gobierno lo veía a través de los actores de la guerra, mientras que sus ponentes pretendían analizar el conflicto armado con la lente de las víctimas, independientemente de la naturaleza del perpetrador y del hecho victimizante, lo que para el Gobierno era inconcebible pues no se podía igualar a los soldados de la patria con jefes de grupos guerrilleros o paramilitares, ideas que permanecerían a lo largo de todo el proceso de formación de la Ley hasta su sanción.

En el segundo debate, como consta en la Gaceta 256 de 2007, se enriquece la participación de organizaciones sociales y de instituciones como: CNRR, Acción Social, Fundación Social, la Comisión Colombiana de Juristas, El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz – IMP, el Centro Internacional de Justicia Transicional -ICTJ, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, en donde se plantea que el título sea el siguiente: “*Por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de Derechos Humanos*

y del Derecho internacional Humanitario en el marco del conflicto armado colombiano”, modificación propuesta con el objeto de que no se trate de un estatuto que centralice la atención a las víctimas y se desconozca que existe una política pública relacionada, así mismo se insiste en incluir el conflicto armado. El capítulo sobre justicia restaurativa es suprimido por considerar su aplicación muy compleja en el marco del conflicto colombiano y es reemplazado por la justicia transicional.

En esta instancia cobra relevancia profunda el principio orientador de la Ley. El proyecto inicial contemplaba que la reparación se daba por la responsabilidad que le cabía al Estado por acción u omisión del daño causado, a lo cual se oponía el Gobierno de manera rotunda y pretendía que se reparara en desarrollo del principio de solidaridad con las víctimas, algo inaceptable para los ponentes de la iniciativa e incluso para las mismas víctimas, puesto que no se podía confundir la ayuda a la población pobre y vulnerable a través de programas sociales, con el derecho a la reparación que tienen las víctimas de violaciones de sus derechos humanos y del DIH.

Entra Naciones Unidas nuevamente a mediar y propone que el principio orientador de la fuente de reparación de la Ley, no sea ni por responsabilidad ni por solidaridad, sino que acatando los tratados internacionales, el principio de la Ley apropiado sería el de garantía para que el Estado asuma la reparación integral de las víctimas como reconocimiento a una omisión de su deber de garantizar los derechos humanos a todos los ciudadanos: “Siguiendo la ampliación respecto a la universalidad de víctimas, integramos la obligación del Estado de reparar el daño ocasionado por la acción u omisión de alguno de sus agentes o de él mismo como estructura institucional. Esto es, el Estado es responsable por el incumplimiento en su deber de garantizar los Derechos Humanos, ya que no actuó con la debida diligencia para garantizarlos, aún por vulneraciones generadas por agentes no estatales” (GC256, 2007:26). Es así como se ve la necesidad de la inclusión de las

víctimas del Estado, aunque sin su reconocimiento taxativo dentro de la definición de víctimas, también se incluye a las víctimas de reclutamiento forzado de menores y de desaparición forzada, así:

Artículo 8°. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida de la libertad, reclutamiento forzado de menores, pérdida financiera, desplazamiento forzado y/o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de Derechos Humanos o una violación grave del Derecho Internacional Humanitario. Son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. Así como también todas aquellas personas que sean familiares de la víctima que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal. También se consideran víctimas, los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima (GC256, 2008:30).

En esta instancia, la posición gubernamental se radicaliza en que las víctimas de agentes de Estado solo podrían ser reparadas al culminar un proceso judicial que determine la responsabilidad del mismo, negando el hecho de que sean reconocidas directamente, aspecto que junto con los excesivos costos fiscales, generan amplios debates, pero son finalmente conciliados, pese a los intentos dilatorios del Gobierno para que el proyecto de Ley no llegara a plenaria y se logra llegar a esa instancia en junio de 2008.

En plenaria del Senado y pese a bastantes acuerdos previos con el Gobierno, la oposición se arrecia frente a las mismas consideraciones, argumentando que en Colombia existe una amenaza terrorista y no un conflicto armado interno al que consideraron tan solo un concepto vago y equivoco, que no permitía determinar los responsables de los hechos victimizantes. Se solicitó suprimir ese concepto y reemplazarlo por víctimas de la violencia en Colombia, como se había acordado en un espacio informal con el Senador Cristo y Naciones Unidas. Este aspecto junto con

la definición de víctimas, se llegaron a negociar rápidamente, caso contrario con lo ocurrido con el impacto fiscal.

El Gobierno sustentaba que estaba demostrando ser responsable con la atención a las víctimas, por la sanción del Decreto 1290 de 2008, que contempla las medidas de reparación administrativa para víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley pues una Ley tan generosa con las víctimas, como se pretendía en este proyecto de ley, podía quebrar al Estado. Como se explicó anteriormente, el decreto de reparación administrativa fue ampliamente criticado por diversos sectores sociales de víctimas, porque además de concebir la reparación netamente económica y no integral, se basaba en unas tarifas de indemnización muy bajas, no reconocía un universo amplio de víctimas, discriminaba sobre todo a las víctimas de agentes estatales, se fundamentaba en el principio de solidaridad con las víctimas, quienes tuvieron nula participación en su formulación. Por tanto era necesario, la fuerza de una ley para afrontar la problemática de las víctimas y no de un decreto tan limitado.

Sobre las preocupaciones fiscales que el Gobierno tenía y en actitud conciliadora, se elimina de este proyecto de Ley el concepto de daño emergente y lucro cesante, se aclara que las fuentes de financiación del Fondo de Reparación de las Víctimas se establecerían por extinción de dominio de narcotráfico y aun así continuaban las trabas de los opositores. El Senador Cristo insta al Gobierno que se flexibilice frente al tema fiscal, ya que en lo seguido del trámite se podía seguir delineando esos aspectos y cuestiona a todo el recinto: “yo no recuerdo que en el trámite de la Ley 975 cuando se asignaron miles de millones de pesos para los reinsertados paramilitares, haya habido tanto debate sobre el tema fiscal como ahora hay con las víctimas” (GC563, 2008:55).

Se delega una subcomisión para que concilie con el Gobierno el articulado y finalmente se llega a la aprobación del proyecto de ley, con un conjunto de proposiciones modificatorias que propuso el Gobierno y pasa al trámite en Cámara de Representantes, este mismo proyecto con sus respectivos antecedentes y documentos, siguiendo el trámite normal de una ley de este tipo.

Ante la actitud conciliatoria de los ponentes y de la mediación de Naciones Unidas que no tenían otro fin que el de seguir avanzando en la Ley, al Gobierno no le quedó más remedio que continuar con el proceso, aunque a regañadientes. Insta abiertamente a la bancada oficialista a votar negativamente el proyecto y hundirlo definitivamente. “Su tránsito por el Senado había sido un camino de rosas comparado con el accidentado debate que le esperaba en la Cámara, con nuevo Ministro del Interior y de Justicia y un Gobierno cada vez menos temeroso de mostrarse generoso con los victimarios y avaro con sus víctimas. En el fondo, no se discutían artículos ni párrafos, sino dos visiones distintas sobre el conflicto armado en el país” (Cristo, 2012: 78).

Mientras se daba trámite en Cámara de Representantes, en diferentes departamentos del país se llevaron a cabo diez audiencias públicas realizadas por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes junto con Naciones Unidas, las cuales estuvieron antecedidas por talleres de discusión y participación diversa y amplia de víctimas, producto de ese proceso deliberativo se recogen setenta y nueve puntos de propuestas de víctimas que se trata de incluir en la ley.

En la Gaceta 670 de 2008, se citan esos puntos que el Representante Rodrigo Rivera dio a conocer en el primer debate en Cámara, entre los cuales se encuentran: que van desde que el Gobierno genere políticas a una a favor de las víctimas, que se reconozca el conflicto armado y la persistencia de estructuras paramilitares y la responsabilidad del Estado de las violaciones de los derechos

humanos, hasta la eliminación de las nóminas paralelas de las instituciones del Estado para efectos de la prelación de las víctimas en los concursos de empleos públicos.

Para ellas es imprescindible que dentro del proyecto de Ley, no se equipare las medidas de reparación y ayuda humanitaria a las de asistencia social, exigieron la inclusión del enfoque de género y la atención según ciclos vitales, principalmente en la atención a mujeres víctimas de delitos sexuales y con el adulto mayor e incluir a las víctimas de las denominadas bandas criminales. Solicitaron que actúe el principio de buena fe en el proyecto de Ley y se elimine la “tramitología”, un fuerte cambio institucional, mantener el acceso a las vías judiciales, so pena de las administrativas que se puedan alcanzar, así como el diseño de instrumentos para lograr una participación efectiva con veeduría y monitoreo a la Ley. (GC670, 2008:30).

Sobre la indemnización rechazaron tajantemente la utilización de las tablas del decreto 1290 de 2005, para los pagos de indemnizaciones, así como los pagos parciales, que todos los bienes incautados por extinción de dominio sean incluidos en el Fondo de reparaciones. Proponen incluso que se utilice regalías del petróleo para financiar la reparación y para la restitución de tierras, consideran urgente un programa de titulación.

En cuanto a los procesos de memoria histórica plantearon varias propuestas: que la fecha para su reconocimiento en la Ley sea desde 1948, la creación de una Comisión de Ética Nacional, la vinculación de una cátedra que verse sobre los procesos de verdad y memoria en la academia, así como la construcción de monumentos, muros de impunidad, programas de televisión, páginas de internet y otras expresiones artísticas, como elementos simbólicos que ayuden a reconocerles y dignificarles ante la sociedad entera.

Los desplazados solicitaron de manera enfática que no se desconozcan los avances de la política pública para su atención, tales como: Ley 387 de 1997, la Sentencia T 025 de 2004 y los Autos de las Cortes que incluyen atención diferencial. Solicitaron tener en cuenta la suspensión del pago de servicios públicos y de impuestos de los inmuebles abandonados por su desplazamiento, ojalá condonar las deudas hasta que el Estado garantice su retorno.

A finales de septiembre de 2008, se lleva a cabo el primer debate en Cámara, con nuevo Ministro del Interior y de Justicia, el reconocido y recorrido político Fabio Valencia Cossio. Según el Senador Cristo, los comentarios de círculos políticos versaban en que dejar que el proyecto de la Ley de Víctimas llegara hasta estas instancias, le había costado la salida a Carlos Holguín Sardi (Cristo, 2012).

2.2. El Gobierno Uribe Vs. las víctimas: hundimiento de la Ley en el Congreso

El primer debate en Cámara de Representantes se centra en el proyecto de Ley que fue debatido en Senado, más los puntos mencionados anteriormente que fueron solicitados por las víctimas y sustentados por el ponente del proyecto de Ley, Guillermo Rivera. Además se ratifica en su cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos y DIH, en el reconocimiento de las víctimas de guerrillas, paramilitares, de estado y de otros agentes, se enfatiza en que la reparación por vía colectiva no reemplaza la individual. En cuanto a cambios institucionales, en este proyecto de ley se introduce el concepto de Zonas de Atención Prioritaria para la reparación sobre la tierra, se incluye la creación de una Unidad Administrativa Especial para la Reparación a las víctimas por violaciones a los derechos sobre sus bienes, se plantea la creación de la Comisión de la Verdad para las tierras, el Plan Nacional para la Atención y Reparación de las víctimas y la Comisión de Monitoreo. Todos estos aspectos son minuciosamente sustentados por el ponente de

la Comisión, con el ánimo de propender por una Ley abierta en el reconocimiento de los derechos de las víctimas. Un mes más tarde se radica una enmienda por el mismo Representante Rivera, en donde se incluye enfáticamente la atención a víctimas de agentes del Estado, así como los derechos de la pareja del mismo sexo y se da constancia persisten discrepancias con el Gobierno sobre temas vitales como: el principio de buena fe, el derecho a la reparación, el objeto de la Ley, la definición de víctima, interpretación de la Ley, asistencia, deber de garantía y todo el articulado referente a tierras, temas fundamentales y básicos en la Ley y ampliamente debatidos anteriormente en el trámite en Senado.

El 12 de noviembre de 2008 se desarrolla el segundo debate de la Comisión Primera en donde se presenta un conjunto de proposiciones modificatorias radicadas por el Representante Conservador Humberto Mantilla, con el acompañamiento en algunas de ellas de su copartidario Gustavo Puentes, Edgar Gómez por el Partido Liberal, Nicolás Uribe por el partido de la U y Germán Varón por Cambio Radical. Las modificaciones que propusieron incluyeron aspectos de fondo que ya habían sido conciliados con el mismo sector gubernamental en los diferentes debates en Senado, en esta instancia se desconocen dichos acuerdos y se recoge la visión recortada del Ejecutivo en cuanto a los derechos de las víctimas, así:

- ✓ Se señala de manera taxativa que el Estado repara a las víctimas de manera subsidiaria con fundamento en el principio de solidaridad.
- ✓ Las víctimas de Estado deben validarse con sentencia judicial, proceso de reconocida dilación en el país.

- ✓ En cuanto a la restitución de tierras, se formulan un conjunto de medidas que incluyen la vía de reintegro, reconstrucción, compensación, saneamiento de inmuebles rurales y derechos sobre predios y territorios étnicos y la titulación de bienes fiscales en materia de vivienda.
- ✓ No se tiene derecho a doble reparación por el mismo hecho.
- ✓ En este proyecto de Ley, se propone el título de: *Por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia.*

Llama la atención que en el tema fiscal el Representante Mantilla, propone medidas altamente restrictivas en cuanto a la reparación, argumentos que para Juan Fernando Cristo, trataban de confrontar a los beneficiarios de programas sociales como Familias en Acción con las víctimas. Se descartan para la reparación las víctimas cuya característica residencial fuera de estrato cinco y seis, se cuestiona el principio de buena fe de las víctimas y la restitución total o no del patrimonio de las víctimas, fijando unos montos de reparación y excluyendo la restitución de bienes. Así las cosas, se plantea la siguiente definición de víctima mediante esta proposición modificatoria:

Proposición

Modifíquese el artículo 9°.

Artículo 9°. Víctimas de la violencia. Se consideran víctimas para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente y con anterioridad a la sanción de la presente ley, hayan sufrido menoscabo en sus derechos como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física o psíquica o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones realizadas por los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, durante o con ocasión de su pertenencia a los mismos que hayan transgredido la legislación penal o constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de Derechos Humanos. También se considerarán víctimas aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física o psíquica o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones dolosas o gravemente culposas de individuos que, durante y con ocasión de su pertenencia a la Fuerza Pública, hayan transgredido la legislación penal o constituyan una violación manifiesta de las

normas internacionales de Derechos Humanos, judicialmente declarada. Podrá tenerse por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. (GC54, 2008:68).

En ella se observa claramente la exclusión del DIH, relacionada con la obstinación del Gobierno de no reconocer el conflicto armado colombiano, alude a las víctimas de la violencia armada, restringe los grados de parentesco de las víctimas al primer grado de consanguinidad y primero civil, anota expresamente que las víctimas se identifican con anterioridad de la sanción de la ley y obviamente, desvincula a las víctimas de agentes del Estado y exige para su reconocimiento el fallo de un juez. En cuanto a la reparación, además de determinar que es obligación de los victimarios y que el Estado actuaría de manera subsidiaria y por solidaridad, se haría de acuerdo a la disponibilidad de recursos. Las medidas de asistencia constituyen reparación y la administrativa excluye la judicial que tendría lugar (Tabla 2).

Todas las propuestas de Humberto Mantilla fueron aprobadas por 22 votos de Representantes de diversos partidos, con la oposición manifiesta de los Representantes Rivera, Legro y Luna. Aunque manifestaron públicamente felicitaciones a los argumentos que el ponente realizó, a la hora de la votación no se vieron reflejados esos apoyos, incluso en el caso de que la proposición del Representante Rivera y la Mantilla no contenían diferencias sustantivas, se prefería votar por la del Representante Mantilla, lo cual lleva a cuestionarse sobre el verdadero sentido de las motivaciones para aprobar los proyectos de Ley.

Tabla 2:

Comparación de los Proyectos de Ley de Víctimas en el Senado

Aspecto	Texto aprobado en Senado	Representante Gustavo Rivera	Representante Humberto Mantilla
Principio de Buena Fe	Acreditación de calidad de víctima por medio de prueba sumaria.	Totalmente igual al texto aprobado en Senado	Acreditación de calidad de víctima, sujeta a las normas legales y procesos judiciales.
Derecho a la Verdad	Derecho en cabeza de las víctimas, familiares y de la sociedad, implica conocer los motivos y las circunstancias en que ocurrieron las violaciones a la legislación penal, normas internacionales de DDHH y DIH.	Totalmente igual al texto aprobado en Senado.	Derecho en cabeza de las víctimas, familiares y de la sociedad, implica conocer los motivos y las circunstancias en que ocurrieron las violaciones a la legislación penal y a las normas internacionales de DDHH (no hace referencia al DIH).
	En caso de fallecimiento o desaparición a conocer la suerte que corrió la víctima.		En caso de fallecimiento o desaparición a conocer la suerte que corrió la víctima.
	El Estado GARANTIZA el derecho y el acceso a la información.		El Estado PROPENDE por el acceso a la Información.
Derecho a la Justicia	Investigación (identificación, captura y sanción) a los responsables de violaciones de DDHH, esclarecimiento de los hechos, adecuada reparación a daños sufridos a las víctimas. El derecho a la reparación no excluye su derecho de acceso a la justicia.	Totalmente igual al texto aprobado en Senado	El acceso a las medidas de atención y reparación de las víctimas las sujeta a la disponibilidad de recursos.
Derecho a la Reparación	Derecho por violaciones a la legislación penal, normas internacionales de DDHH y DIH.	Derecho por violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	Solo para víctimas de la violencia armada. Por violaciones a la legislación penal y normas internacionales de DDHH (EXCLUYE DIH).
	A través de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición.	A través de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición (incluye ENFOQUE DIFERENCIAL).	A través de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Derecho a la Reparación	Dimensión individual, colectiva, material y simbólica.	Dimensión individual, colectiva, material, moral y simbólica.	Dimensión individual, colectiva, material, moral y simbólica.
	La reparación no puede confundirse con la ASISTENCIA, ni con LA AYUDA HUMANITARIA.	La reparación no puede confundirse con la ASISTENCIA, ni con LA AYUDA HUMANITARIA, ni con LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.	La obligación de reparar a cargo de los victimarios, el Estado repara SUBSIDIARIAMENTE con fundamento en el principio constitucional de SOLIDARIDAD, sin que implique reconocimiento de responsabilidad y dependiendo de la DISPONIBILIDAD de recursos. Las medidas de asistencia son tomadas como medidas de reparación. La reparación administrativa EXCLUYE LA REPARACIÓN JUDICIAL, cuando se busque acceder a recursos adicionales.
Objeto	Que el Estado en su obligación de respeto y garantía de goce de los derechos redignifique, garantice y satisfaga a las víctimas de la violencia.	Que el Estado en su obligación de respeto y garantía de goce de los derechos contemplados en normas nacionales e internacionales de DDHH y DIH asista, redignifique, garantice y satisfaga, restituya y repare a las víctimas de la violencia. Promoviendo la igualdad de oportunidades y la eliminación de cualquier forma de discriminación.	Establecer medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas de la violencia armada, que permitan hacer efectivos el goce de sus derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación, de modo que se reconozca y dignifique su condición de víctimas en procura de la recuperación en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.
Definición de Víctima	Universo ampliado de víctimas. A quien se le ha ocasionado un daño como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta a las normas de DDHH y el DIH.	Totalmente igual al texto aprobado en Senado	Víctimas de la violencia armada. A quien se le ha ocasionado un daño, un menoscabo en sus derechos, como consecuencia de acciones realizadas por los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley durante y con ocasión de su pertenencia a los mismos.

Gradualidad	(No se especifica)	(No se especifica)	Las disposiciones de que trata la presente ley se implementarán de forma gradual, teniendo en cuenta las disponibilidades del Fondo para la reparación de las Víctimas y las disponibilidades fiscales.
Asistencia judicial	El Sistema Nacional de Defensoría Pública deberá prestar sus servicios de asesoría jurídica y representación judicial a las víctimas que lo soliciten.	El Sistema Nacional de Defensoría Pública deberá prestar sus servicios de asesoría jurídica y representación judicial a las víctimas que lo soliciten. La representación debe ser oportuna. Los defensores deberán consultar e informar permanentemente a las víctimas sobre los avances del proceso penal.	El Sistema Nacional de Defensoría Pública deberá prestar sus servicios de asesoría jurídica y representación judicial a las víctimas que lo soliciten.
Asistencia	Conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas de la violencia, brindarles condiciones para llevar una vida digna, facilitar su incorporación a la vida social, económica y política, y garantizar la sostenibilidad de sus proyectos de vida.	Totalmente igual al texto aprobado en Senado.	Se entiende por asistencia estatal reparatoria el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social y fiscal, entre otros, prestados por el Estado, con base en el PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas de la violencia armada, brindarles condiciones para llevar una vida digna, facilitar su incorporación a la vida social, económica y política, y que tengan efecto reparador de los derechos de las víctimas. (Se elimina la mención a garantizar la sostenibilidad de sus proyectos de vida). Las víctimas que hayan sido destinatarias de alguna de las anteriores medidas de asistencia estatal reparatoria, NO serán cobijadas nuevamente por el mismo concepto (art. 33).

Gastos sufragados por la víctima en relación con el proceso penal	Las víctimas respecto de las cuales se compruebe de manera sumaria y expedita la falta de disponibilidad de recursos para cubrir los gastos en la actuación judicial, tendrán derecho a que le sean reembolsados los gastos que le haya ocasionado su participación legítima en el proceso penal. Los gastos serán cancelados con recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, previa presentación y aprobación de la cuenta respectiva presentada por el interesado con los soportes reglamentarios por parte del Juez o Tribunal del conocimiento. La CNRR junto con el Gobierno Nacional reglamentará la materia en un término de 60 días.	Las víctimas respecto de las cuales se compruebe de manera sumaria y expedita la falta de disponibilidad de recursos para cubrir los gastos en la actuación judicial, tendrán derecho a que le sean sufragados los gastos de traslado, alojamiento y manutención que incurran para garantizar su participación legítima en el proceso penal. Los gastos de que trata este artículo serán coordinados por la Agencia Presidencial para la Acción Social. El Gobierno Nacional reglamentará la materia a partir de la expedición de la Ley.	(No se especifica)
--	---	---	---------------------------

Fuente: elaboración propia, basado en la información de la Corporación viva la ciudadanía, creado el 3 de agosto de 2012, disponible en http://www.viva.org.co/documentos/cat_view/3-mesa-nacional-de-victimas/7-documentos-varios

Según el Senador Cristo, el Gobierno Nacional, a través de la presión ejercida por el nuevo Ministro Valencia Cossio, había logrado desfigurar todo el espíritu de la Ley de Víctimas. La imagen que pretendía el Gobierno era que apoyaba “una ley responsable que no quiebre al Estado, ni equipare a los guerrilleros y paras con los soldados de la patria” (Cristo, 2012:82), porque justo se encontraba en medio de cuestionamientos nacionales e internacionales por el desarrollo de la Ley 975 de 2005 y por el proceso de negociación con los paramilitares. Era necesario entonces que la comunidad en general consienta los intentos del Gobierno para viabilizar la Ley de Víctimas, aprovechando las mayorías políticas con que se contaba en Cámara, evidenciando la fuerte influencia del presidente en esta rama del poder.

Entre los impulsores de la Ley, como entre las organizaciones de víctimas, la indignación se acrecentó en contra de la actitud del Gobierno, quien no solo manipulaba a los Representantes y a la opinión pública, sino que lograba que este proyecto de Ley fuera aprobado con base en la revictimización, discriminación y hostilidad hacia las víctimas, pues no se tuvo en cuenta las solicitudes de ellas en las audiencias, además que violaba todos los principios éticos y jurídicos: discriminaba a las víctimas de agentes de Estado, desconocía el principio de buena fe y el de interpretación favorable de la Ley, confundía las medidas de reparación con las de asistencia social, postulaba el principio de solidaridad con las víctimas y ponía techo incluso a la reparación judicial (Tabla 2.)

En el segundo debate en Cámara, en el mes de diciembre de 2008, las voces críticas de este proyecto de Ley no se hicieron esperar: Naciones Unidas afirma que deplora el proyecto aprobado por cuanto es discriminatorio, no garantiza el respeto por los derechos humanos ni el principio de favorabilidad para las víctimas. La Mesa Nacional de Víctimas lo consideran una burla en la medida en que desnaturaliza los principios de verdad, justicia y reparación y solicitan mejor

archivar la iniciativa. El Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado – MOVICE, manifiesta que este proyecto aprobado es una vulneración frontal a los derechos y principios de la Constitución Nacional, que una vez más desconoce las víctimas de crímenes de Estado y las pone en condición de vulnerabilidad, retrocediendo en las garantías que tenían. CNRR manifiesta que dificulta el acceso a los derechos de reparación a las víctimas de agentes de Estado, creando discriminación entre las víctimas. El ICTJ considera que este proyecto pone en peores condiciones a las víctimas, por lo cual sería revisarla y replantearla, antes que se dispararan las acciones judiciales y los cuestionamientos internacionales.

Pese a las evidencias que cumpliendo juiciosamente el proceso de la Ley había dejado el Representante Rivera, no se logró en los posteriores debates ni en Plenaria modificar siquiera un artículo de los arbitrarios párrafos, siendo la bancada Liberal derrotada con su iniciativa, mientras se reconocía el triunfo del Ministro Valencia que a través de Mantilla había operado.

Pero en juego político, las estrategias no se hacen esperar. El proceso de formación de la Ley de Víctimas en este estado, implicaba una conciliación entre el texto aprobado en Senado y Cámara que eran sustancialmente diferentes, pero con lo ocurrido era evidente que el Gobierno contaba con mayorías en las dos corporaciones. Entonces el Senador Juan Fernando Cristo y el Representante Guillermo Rivera, hablaron con el Presidente de la Cámara de Germán Varón y del Senado Hernán Andrade, quienes tenían posiciones más independiente del Gobierno, para que se designara una Comisión de Conciliación, que respetando la representación de las distintas bancadas, fueran amigos de la iniciativa del Senado, incluidas las modificaciones sobre restitución de tierras que se propusieron en Cámara. Antes que el Gobierno reaccionara, se hizo firmar un acta de conciliación que acogiera el texto aprobado en Senado, especialmente con los apoyos de los Partidos Cambio Radical y de La U, e incluso de algunos de la coalición del Gobierno como

Armando Benedetti, Jorge Ballesteros, Samuel Arrieta y Juan Carlos Restrepo del Senado, en Cámara apoyaron la iniciativa Julián Silva y Óscar Gómez, además de los Liberales y los partidos minoritarios. Con la firma de esta acta de conciliación que apoyaba el proyecto de Ley aprobado en Senador por parte de estos congresistas, la alternativa era aprobar el texto conciliado radicado en el Senado, o rechazarlo, sin cabida a discusiones o debates.

Ante este panorama, el Gobierno destapa sus cartas, insiste en la solicitud de no acoger el proyecto de Ley aprobado en Senado, justificándose en costos fiscales descomunales, mediante comunicación escrita del Ministro de Hacienda Oscar Iván Zuluaga, en donde cuantifica la iniciativa por más de 80 billones de pesos, incluso cuantificaban aspectos ya revaluados en los debates de Senado (daño emergente y lucro cesante, por ejemplo), se contemplaba un universo de víctimas mucho más amplio, incluyendo víctimas de la fuerza pública, se ordena la adopción de esquemas de protección para víctimas sin estudios de riesgo real, aspectos todos que no se ciñen a un estudio concreto de la norma, creando lo que Juan Fernando Cristo denominó “terrorismo fiscal”.

En consecuencia, de manera respetuosa se solicita al H. Congreso de la República se niegue el informe que nos atañe para en su lugar considerar la posibilidad de acoger el texto aprobado en la H. Cámara de Representantes, cuyo costo fiscal asciende a 23 billones de pesos, pero cuyas medidas permiten su adopción gradual y sostenible para así lograr la reparación integral viable a las víctimas. De lo contrario, respetuosamente solicitamos se decida el archivo definitivo del proyecto de ley 157 de 2007 del Senado, 044 de 2008 Cámara “por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia (Concepto del Ministro de Hacienda, 2009).

Los argumentos de la inviabilidad fiscal fueron los que utilizaron los congresistas para sustentar que después de firmar el acta de conciliación a favor del texto del Senado, votaran en plenaria negativamente este mismo texto. Era evidente la presión ejercida por el sector gubernamental, al cual no se quería contradecir.

Adicionalmente, el mismo presidente Álvaro Uribe envía una comunicación en la que solicita directamente no aprobar el acta de conciliación, sustentando costos fiscales descomunales, pero que: “Además, el texto conciliado, que el gobierno solicita encarecidamente no aprobar, se constituye en una grave amenaza a la seguridad democrática, puesto que iguala a los terroristas con agentes al servicio del Estado, sin que estos últimos puedan tener un proceso judicial y una sentencia ejecutoria que declare el daño a la víctima cuya responsabilidad sea atribuida a ellos” (Cristo, 2012:91). Finalmente, el Gobierno se ratifica en que continuaría con la reparación monetaria mediante el decreto 1290. Leída esta comunicación se procedió a aprobar la conciliación del proyecto, con una derrota de 48 votos en contra frente a 24 votos a favor, gracias a que los Senadores Uribistas decidieron votar en contra de lo que habían aprobado un año antes.

Después de todo el complicado proceso, se hunde el proyecto de Ley el 18 de junio de 2009, fue la misma opinión pública la que responsabilizó al Gobierno de Uribe de no apoyar una iniciativa que buscaba por fin atender el llamado de las víctimas. Durante varios meses el tema no estuvo vigente, pues el país entero estaba alerta sobre el referendo reeleccionista y posteriormente de las elecciones presidenciales en mayo de 2010.

2.3. Congelación del trámite de la iniciativa de víctimas en los espacios formales

Este periodo corresponde al periodo de julio de 2009 a julio de 2010, se caracteriza por la congelación del trámite de la iniciativa, por la baja intensidad en las discusiones y en los trámites formales en torno a la Ley de Víctimas. Tras hundirse la iniciativa en el Congreso, los partidos políticos se dispusieron a hacer las respectivas consultas partidistas, se pusieron alerta sobre la posible reelección de Uribe y se dinamizaron, más que nunca, las alineaciones políticas y las

realineaciones con el objetivo de participar en torno a la toma del poder Ejecutivo, sobre todo en perspectiva de las elecciones en mayo de 2010.

Mientras la acción política referente al tema de las víctimas cesó, las organizaciones de víctimas continuaron con sus acciones colectivas de múltiples repertorios de acción, lo que significó mayor protagonismo como actores claves para incluir en la agenda pública.

Una vez elegido Juan Manuel Santos, invita al Liberalismo a hacer parte de una Agenda de Unidad Nacional, con apoyos importantes de este colectivo y acoge las tres principales banderas del partido para el desarrollo de su Gobierno: Ley de Víctimas, ley del primer empleo y la creación de un sistema para garantizar la pensión de vejez a los trabajadores informales e independientes del país y desde ahí resucitó la iniciativa para las víctimas.

2.4. Momento para el pragmatismo: aprobación de una Ley con restricciones

En el periodo de Gobierno de Juan Manuel Santos, el camino de la Ley de Víctimas resultó sustancialmente diferente. Teniendo como aliado al Gobierno, el trámite fue más sencillo, pero esto no aseguró que no existieran posiciones políticas disímiles dentro del ámbito político, las cuales habría que entrar a mediar.

Dentro del grupo de los opositores de la Ley, se encontraban representantes del Partido de la U, el Partido Conservador y el Partido de Integración Nacional - PIN, hoy Opción Ciudadana, quienes continuaban con las posiciones restrictivas en cuanto a los derechos de las víctimas: dudaban de la inclusión de las víctimas de agentes de Estado, vigilaban celosamente los recursos fiscales, querían colocar topes en la reparación, no avalaban la realidad el conflicto armado y consideraban que se debía actuar por solidaridad hacia ellas. (Cristo, 2012:113).

Otras posturas consideraban propicia una Ley más abierta y generosa con las víctimas, insistían en incluir reformas profundas y temas estructurales, por lo tanto, era vital el reconocimiento de las víctimas de Estado, la restitución de tierras y la búsqueda de la paz. Esta línea más “pro víctimas”, estaba liderada por el Liberalismo, Cambio Radical, el Polo Democrático Alternativo y el Partido Verde, que respaldaban un proyecto ambicioso y abierto.

Finalmente, se puede señalar que existió otra línea más conciliadora entre estas anteriores posturas, representada por la Unidad Nacional, integrada por el sector gubernamental y los parlamentarios más amigos del Gobierno: algunos representantes del Partido de la U y del Partido Conservador, mayorías del Partido Liberal y Cambio Radical. Este grupo deseaba una Ley sancionada a toda costa, ya que este hecho apalancaría el inicio del Gobierno de Juan Manuel Santos, con transformaciones evidentes con relación al Gobierno inmediatamente anterior.

Este nuevo Gobierno se interesó por sacar adelante la Ley de Víctimas y propugnó por lograr acuerdos con los partidos políticos para presentar un proyecto lo más concertado posible, que no dilatará su trámite. En los primeros acercamientos entre los ponentes y el Gobierno, se trató sobre el fundamental aspecto del reconocimiento de las víctimas de agentes de Estado, teniendo en cuenta que ese fue el elemento central de divorcio entre los ponentes y el Gobierno de Uribe Vélez. El Vicepresidente asevera en que esta Administración promueve los derechos de las víctimas sin discriminación alguna, quien junto con Vargas Lleras, posicionado como el nuevo Ministro del Interior y de Justicia asevera que el Gobierno ha cambiado con relación al anterior y continúan con el establecimiento de acuerdos para avanzar en el trámite de la Ley.

En septiembre de 2010 se radica en Cámara de Representantes el Proyecto de Ley 107 de 2010, retomando el proyecto de Ley debatido en el Gobierno anterior en Senado. Vuelven a

suscitarse las mismas controversias que en el Gobierno anterior alrededor de la viabilidad fiscal, la inclusión de víctimas de agentes de Estado, la opción de reparación por vía judicial o administrativa y la restitución de bienes muebles, entre otros aspectos. También aparecen nuevos temas de gran discusión como: la fecha a partir de la cual se las reconocería y la exclusión de miembros de grupos armados.

En cuanto al concepto de víctima, se acota y enfatiza en que las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos, se deben producir en el marco del conflicto armado o por actos terroristas y se añaden tres párrafos aclaratorios. El primer párrafo se ratifica que para el caso de la fuerza pública, la reparación corresponde al régimen especial y las medidas que contempla esta Ley se aplicarían de manera complementaria, en el segundo párrafo resulta polémico la exclusión a los miembros de grupos armados y a sus familias de la condición de víctima, salvo en el caso de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, se limita las indemnizaciones al primer grado de consanguinidad finalmente en el párrafo tres se ratifica el concepto de actos de terrorismo, con el ánimo de aclarar los hechos victimizantes³. El Defensor del Pueblo Vólmar Pérez, advierte sobre este concepto que aunque trate de ser más garantista, puede tener problemas de constitucionalidad y sobre el tema de reclutamiento de menores, plantea el interrogante en el caso de que una persona reclutada como menor de edad por parte de un grupo armado ilegal, se desvincule como mayor de edad, ¿se consideraría víctima?, lo cual suscita mayores controversias en el auditorio (GC260, 2010: 46).

³ El artículo 144 del Código Penal, define: *Actos de terrorismo. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizarla, incurrirá por esa sola conducta en prisión de quince (15) a veinticinco (25) años, multa de dos mil (2.000) a cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años.*

En el segundo debate de este proyecto de ley, se proponen modificaciones al texto aprobado en primer debate, relacionadas con la fecha a partir de la cual se reconocería a las víctimas. Se precisa en que las víctimas por delincuencia común, no serían reconocidas por esta ley y se propone el año de 1993, como fecha inicial para reconocer a las víctimas, porque en este año “el Estado colombiano asumió la existencia de una confrontación armada y fue expedida la primera Ley de Orden Público que conoce el país” (GC260, 2010: 46). Pero sobre esta situación, Cristo narra que de manera sorpresiva y sin argumentos profundos Rafael Pardo propuso esa fecha, la que gozó rápidamente del apoyo de quienes intentaban cuidar los recursos estatales con posiciones restringidas, siendo que se propendía por periodos más generosos por el mismo Liberalismo, denominando este hecho como un “autogolazo” (Cristo, 2012). Así queda redactado el concepto de víctima, a partir de este segundo debate:

Artículo 3°. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1993, siempre que este menoscabo sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos. Son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. También se consideran víctimas las personas que hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible.

El párrafo 1, continúa igual al contenido citado anteriormente, el párrafo 2 no cambia sustancialmente, pero en el párrafo 3, se enfatiza en la exclusión de las víctimas de delincuencia común, así: “Párrafo 3°. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un menoscabo en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común (GC1004, 2010:11).

Por el mes de diciembre de 2010, el proyecto de Ley pasa a sesión plenaria de Cámara de Representantes con varios debates y posiciones aditivas y modificatorias, que reflejan posiciones

políticas de bancadas, referentes al artículo más controversial en esta etapa, el concepto de víctima, así:

- Los Representantes Alfonso Prada y Carlos Amaya del Partido Verde, Guillermo Rivera del Partido Liberal y Juan Valdez de Alianza Social Independiente - ASI, formularon modificaciones relacionadas con la fecha, propusieron el 1 de enero de 1985. Solicitaron la inclusión de las parejas del mismo sexo, la no discriminación y la igualdad en la protección de derechos de las víctimas independientemente del hecho victimizante y del grado de consanguinidad. De igual manera hacen modificaciones en el parágrafo 2 de este artículo, aduciendo que los miembros de los grupos armados al margen de la ley, pueden adquirir derecho a la reparación, si sufrieran daños por infracciones graves al derecho humanitario. Sustentan que en la realidad del conflicto colombiano, en donde incluso se han llevado a cabo ejecuciones extrajudiciales, es impreciso determinar quienes hacen parte de un grupo o no, se procura porque las víctimas de bandas criminales, tengan cabida en la Ley (GC1004, 2010:255).
- Iván Cepeda, Wilson Arias y Alba Luz Pinilla, Representantes del Polo Democrático Alternativo, también proponen modificar el parágrafo 2, haciendo la salvedad de incluir a los niños y niñas reclutados de manera ilícita de acuerdo al artículo 162 del Código Penal y quienes han sido víctimas al DIH, concuerdan con la precisión de establecer que los parientes, con grados de consanguinidad más alejados, sean considerados víctimas en situaciones graves al DIH (GC1004, 2010:265).
- El Conservador Constantino Rodríguez Calvo, insiste en cambio de fecha al 10 de enero de 1991, motivado por el tiempo en que surge la Constitución Nacional (GC1004, 2010:267).

- El Liberal Pablo Enrique Salamanca Cortés, solicita eliminar el parágrafo 2, sin proponer modificaciones ni señalar sus argumentos (GC1004, 2010:258).

El paso a plenaria de la Cámara no fue fácil, pues el tema fiscal continuaba siendo cuestionado por el sector opositor del proyecto de Ley, quienes consideraban que si no se cerraba la vía judicial cuando se hubiere reparado administrativamente, podría causar la “quiebra del Estado”, lo cual compartía el jefe de Estado, quien consideraba como una opción la implementación del modelo turco de reparaciones para contrarrestar el “terrorismo fiscal” de sectores críticos de esta propuesta de ley.

Este modelo consistía en un contrato de transacción con las víctimas en donde, si una víctima había sido reconocida administrativamente por el Estado y recibe una parte de indemnización económica, debía firmar que renunciaba a exigir judicialmente ese componente económico de la reparación y a demandar al Estado. Según experto de ACNUR, en promedio se reconocían a cada víctima entre 30 y 40 mil dólares, que correspondía a un procedimiento individual de cuantificación minucioso de su propio daño, que incluía hasta los árboles frutales que tenía al momento del despojo.

En el caso colombiano, se trataba de indemnizar por alrededor de 20 millones de pesos máximo, independientemente del daño causado y de la condición de víctima, así que obligarle a renunciar a la acción judicial resultaba injusto, no solo para los ponentes de la Ley, sino para el sector de las víctimas y para Naciones Unidas, la imposición a las víctimas de firmar un contrato de conciliación o transacción lesionaba sus derechos porque le ponía en la disyuntiva de recibir una indemnización baja o esperar alrededor de diez años a que la justicia reconociera una indemnización justa tasada judicialmente, tal y como se pensaba esta medida, coaccionaba la voluntad de la víctima y ejercía

una presión indebida del Estado. La manera de zanjar esta discusión consistió en incluir la posibilidad de transacción o conciliación de la víctima sobre una suma adicional que ofrece el Estado, si acepta esa mayor indemnización, podía renunciar a la acción judicial, pero si no acepta, entonces se queda con la suma que se ha determinado en una tabla de indemnizaciones y deja abierta la posibilidad de acudir a la vía judicial.

Ante la actitud del Presidente Santos, quien insistía en establecer medidas para obligar a las víctimas a acogerse a la transacción como condición para recibir su indemnización, el Senador Cristo lo motiva a dejar la opción abierta, sustentando que dentro del proyecto de Ley de Víctimas, se incluye varias medidas que limitan la reparación administrativa: quien ya haya recibido reparación por Ley 418 no puede volver a recibirla por esta Ley, se excluye la posibilidad de que se revivan los términos de caducidad de las demandas con el Estado que ya estaban prescritas, solo las víctimas que hubieran sufrido violaciones a sus derechos dos años antes de la aprobación de la Ley mantenían la posibilidad de demandar al Estado. Todos estos mecanismos, trataban de impedir que se interpongan procedimientos jurídicos que impliquen indemnizaciones, como las demandas al Estado.

Finalmente en Plenaria de la Cámara, solo se modifica lo referente a la fecha de reconocimiento de las víctimas, quedando en firme el año 1991, propuesta por el Representante del Partido Conservador, las demás propuestas modificatorias no fueron tenidas en cuenta.

En una de las reuniones previas que convocaba el Gobierno para generar acuerdos entre los partidos políticos, se concretó la idea de Rafael Pardo sobre la creación de una nueva institucionalidad, “que no tenga los rezagos del Plan de Rehabilitación de Barco, de la Red de Solidaridad de Samper, del Plan Colombia de Pastrana o de la Acción Social de Uribe” (Cristo,

2012: 139). Así se acordó que además de la creación de la nueva Agencia de Atención y Reparación a las Víctimas, de nombre Departamento Para la Prosperidad Social - DPS, se crearía un Comité Ejecutivo de Reparación, la creación de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación - UARIV, la Unidad de Gestión de Tierras Despojadas, el Centro de Memoria Histórica y el Programa Nacional de Atención Sicoterapéutica - PAPSIVI, entidades que cobrarían vida institucional a partir de la Ley 1448 de 2011.

En otro espacio, se reunió con las Fuerzas Militares para tratar el reconocimiento de las víctimas de Estado, pues existían casos en los cuales miembros de esta institución podían verse mal librados. Santos, tranquilizó a este sector y sobre todo a los investigados por la justicia, explicando que el reconocimiento de una víctima de agente de Estado no implicaba responsabilidad de sus agentes, ni se podía usar como prueba en contra del investigado, pues la responsabilidad en el hecho debía decretarse judicialmente. De igual manera el Presidente se “ofreció reforzar más salvaguardas para tranquilidad de las tropas⁴”, asegurando así apoyos de este importante grupo a su gestión.

Al iniciarse el año 2011, el Gobierno Nacional convoca a sesiones extras de más de un mes, logrando importantes avances en la formulación de una Ley conformada por más de 200 artículos. Los acuerdos se generaron alrededor de temas como la inversión de la carga de la prueba a favor de la víctima en los procesos de restitución, las medidas de asistencia social y los derechos de las víctimas en los procesos penales, entre otros. Según el Senador Cristo:

Nunca una iniciativa se había debatido tan a fondo, prácticamente artículo por artículo y con la libertad plena de los 19 integrantes de la Comisión para intervenir cuantas veces se quiera y sin límites de tiempo. En un Congreso acostumbrado a pupitrear leyes sin siquiera leerlas, este hecho marca una diferencia sustancial en su actitud y demuestra la seriedad y responsabilidad con las que gobierno,

⁴ Para lograr que las Fuerzas Militares acepten la iniciativa de la Ley de víctimas y los posteriores diálogos de paz, el Gobierno de Juan Manuel Santos se compromete a darles seguridad jurídica a través de la Reforma Constitucional del Fuero Penal Militar, emitido en noviembre de 2011, en donde se dispone que cuando haya lugar al ejercicio de la acción penal, se adelantará por la Justicia Penal Militar y Policial. La Corte Constitucional, en Octubre de 2013 declara inexecutable esta reforma, por señalar vicios de trámite.

partidos y congresistas asumieron una tarea que reivindica la percepción de la ciudadanía sobre su rama legislativa (Cristo, 2012:147).

En el primer debate de la sesión plenaria permanente en Senado, aunque se habían negociado diferentes temas, los debates giran en torno a aspectos ya citados, pero que se pueden sintetizar a continuación:

- *Fecha*: continúa la búsqueda de los impulsores de la Ley, por la ampliación del periodo de reconocimiento de las víctimas. En Cámara se había aprobado el año de 1991, se logra modificarla hasta el 1 de enero de 1986, para el reconocimiento de las víctimas, pero no para los procesos de restitución de tierras. Para el Senador Luis Carlos Avellaneda del Polo Democrático Alternativo, el establecimiento de dos fechas distintas para el reconocimiento y reparación de las víctimas es problemático, incongruente y discriminatorio, ya que excluye a otras víctimas de hechos ocurridos con anterioridad a estos periodos, sobre todo desplazamientos forzados masivos perpetrados por grupos paramilitares en años anteriores (GC63, 2011).
- *Familiares de miembros de grupos armados al margen de la ley*: se elimina el párrafo correspondiente a la exclusión de los familiares de miembros de grupos armados al margen de la ley, sobre todo por las consideraciones planteadas por el Senador Jorge Londoño del Partido Verde, y pese a la solicitud expresa del Senador Roy Barreras del Partido de la U, para quien debía hacerse énfasis en la exclusión de los victimarios en la conceptualización de víctimas.
- *El no reconocimiento de las víctimas de delincuencia común*: Para el Senador Avellaneda era necesario reconocer que estructuras paramilitares se las había catalogado como bandas criminales y operaban bajo esta denominación, el excluir taxativamente a las víctimas de estos grupos, podría generar revictimización e impunidad.

El texto se aprueba de manera literal de la siguiente manera:

Artículo 3°. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, por hechos ocurridos a partir del 1° enero de 1986, siempre que este menoscabo sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos.

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 estuviere desaparecida. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

Parágrafo 1°. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

Parágrafo 2°. Los miembros de los grupos organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos contemplados en los que niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Parágrafo 3°. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un menoscabo en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común. (GC63, 2011)

No obstante, en debate de la Comisión Primera constitucional del Senado, se radican seis proposiciones referentes al artículo 3, de la definición de víctima, de las cuales tres insisten en cambios en la fecha:

- El Senador Luis Carlos Avellaneda propone la fecha de 1 de enero de 1980, quita la precisión de “cuando se le hubiere dado muerte o estuviera desaparecida”, porque esto circunscribe la condición de víctima netamente a estos hechos victimizantes, amplía el reconocimiento a los diferentes familiares de la víctima con prueba sumaria, independientemente del delito que se ocasionó. De igual manera, el Senador Carlos Galán de Cambio Radical propone la misma fecha, pero introduce el parágrafo cuarto, en donde señala que las víctimas por hechos ocurridos

antes, tienen derecho a las formas de reparación simbólica, a las medidas de rehabilitación, satisfacción y a las garantías de no repetición.

- El Senador Barreras del Partido de la U, propone la fecha del 1 de enero de 1985.
- El Senador Manuel Enríquez Rosero del partido de La U, solicita la supresión del párrafo tercero.
- El Senador Carlos Soto, también del Partido de la U, propone una modificación en el grado de consanguinidad de la víctima, reconociendo hasta el segundo grado de consanguinidad ascendente.
- El Senador Luis Fernando Velasco del Partido Liberal, propone que dentro de la definición de víctimas se precise sobre lo que se debe entender por grupo armado organizado al margen de la ley, según el DIH (GC294, 2011).

Este debate se extiende a otra sesión, en la cual se destacan los argumentos del Senador Luis Carlos Avellaneda en varios de los articulados del proyecto, insiste en que se debe adecuar mejor el concepto de víctima e incluir las víctimas de las denominadas “bacrim”, como organizaciones victimizantes. (GC187, 2011). Sin embargo, la postura del Polo Democrático Alternativo para los impulsores de la Ley, representaba un freno en el avance de la iniciativa, mientras que el Polo Democrático trataba de que este proyecto de Ley fuera lo más incluyente y generoso con las víctimas. Pero a juicio del Senador Cristo el clima político del Congreso era difícil porque aún contenía fuerte influencia Uribista, a quienes nunca les agrado este tema: “Mucho mejor aprobar una ley buena sin ser perfecta, para después mejorarla en el camino, porque la política de

reparación a las víctimas no puede, no debe agotarse con la ley 1448”, comentó Cristo (Cristo, 2012: 188).

De todas estas propuestas, se acoge la del Senador Barreras en cuanto a la fecha, se reconoce el segundo grado de consanguinidad para las víctimas como lo propuso el Senador Soto, y se pasa al segundo debate el 12 de abril de 2011, fecha en la cual terminó el proceso en la Comisión Primera del Senado. Esta instancia es de suma relevancia, ya que va cristalizando concensuadamente artículos tan polémicos como la definición de víctima, la que finalmente contempla la ley: la fecha se considera a partir de 1 de enero de 1985 como lo vislumbró el Partido Liberal, se ratifica hasta el segundo grado de consanguinidad, se consigna el acceso a la reparación simbólica para las víctimas anteriores al año de 1985 y para la restitución de tierras se establece el año de 1991 (GC247, 2011).

Definitivamente el trámite de la Ley con nuevo presidente a bordo recorría un camino más libre de tropiezos, con un poder Ejecutivo conciliador con la rama legislativa, que con cuyo apalancamiento gozó de un camino fluido. Pero este nuevo Gobierno habría de convivir, con la sombra del expresidente Uribe que gozaba aún de copartidarios y congresistas leales a su persona y que se iban convirtiendo de manera progresiva en oposición de la Ley y paulatinamente del mismo Gobierno.

El Senador Cristo sostuvo durante todo el trámite de la Ley de Víctimas, que la oposición de Uribe se debió a celos políticos de que una iniciativa del Liberalismo llegara a feliz término. En su texto comentaba las astucias de los Senadores Uribistas quienes cumplían hábilmente la tarea de “equilibrio político” en medio de las posturas radicalmente distintas del Gobierno y del exmandatario, como el caso del Senador Roy Barreras quien apoyaba el avance de la Ley dentro

de las sesiones, pero debía declarar en los medios su oposición y dar cuenta a Uribe de lo que acontecía al interior del Congreso, cobrando habilidad en las más exigentes piruetas de transfuguismo político.

Ad portas de que este proyecto de Ley llegue a plenaria, el presidente Juan Manuel Santos solicita de manera contundente que se incluya el reconocimiento del conflicto armado colombiano, lo cual generó sorpresas, malestar y desconciertos en varios sectores políticos y sociales. Casi cuatro años después de todo el proceso de la Ley de Víctimas, donde el primer punto sacrificado en las negociaciones fue el reconocimiento del conflicto armado, se retoma este importante aspecto dentro de un ambiente político controvertido por la influencia prevaleciente de Uribe, quien ya se había popularizado por sus expresiones en redes sociales, descalificando la Ley y las iniciativas gubernamentales que no eran de su agrado, así lo expresó: “Reconocer el conflicto devuelve poder a terroristas de la FARC en Europa” (Cristo, 2012:179).

Las razones de volver a recurrir al reconocimiento del conflicto armado para Santos era muy significativa, pues le daba la claridad al concepto de la Ley y era apropiado para la determinación de las víctimas, especialmente para el accionar de las Fuerzas Militares, argumentos en absoluta contraposición a lo que el Uribismo sostenía que incluir el reconocimiento del conflicto armado en la Ley, era atribuirle status político a los “grupos terroristas” e implicaba desmontar la política de Seguridad Democrática y ambientaba la posibilidad de una negociación política con la guerrilla. En esta última idea no estuvo tan alejado, hoy en día nos encontramos frente a unos diálogos de Paz con las FARC en La Habana.

Una vez debatido en plenaria del Congreso, ya se había decidido que se iba a incluir el conflicto armado en la definición de víctima, con nota expresa solicitada por el Senador Barreras

en torno al no reconocimiento político de grupos terroristas o ilegales, lo que resultó una transcripción casi literal del Convenio de Ginebra de 1949, en su artículo 3, citado en el quinto párrafo del texto del proyecto de Ley. Tras la insistencia de Juan Lozano, el Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry se pronunció sobre la viabilidad de la iniciativa, financiable en un periodo de quince años, que después se convirtieron en diez, sin embargo varios Senadores Uribistas seguían reparando en el costo e incluso pretendían que se discriminara por rubros. Otra modificación que se atendió en este escenario, fue la de cambio de día de solidaridad con víctimas, solicitado por la hija del caudillo Liberal Jorge Eliecer Gaitán, se acogió el 9 de abril, fecha en la cual fue asesinado. Solo estas fueron las modificaciones realizadas al texto, después de cuatro años de trámite de este proyecto de Ley, la Plenaria del Senado lo aprueba, casi por unanimidad.

El punto final de este proceso de formación de la Ley, implicó un informe de conciliación de los dos proyectos aprobados en Cámara y Senado, esta vez sin ningún contratiempo. En cuanto a la definición de víctima se decide aprobar el tramitado en Senado, precisando en que se incluye a las víctimas del Partido Político de la Unión Patriótica, solicitud expresa del Polo Democrático Alternativo. También se incluye un nuevo párrafo, haciendo claridad sobre el reconocimiento político a grupos terroristas o armados, el artículo queda consignado en la ley sancionada así:

Artículo 3°. Víctimas. 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° 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 interno.

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 estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

Parágrafo 1°. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

Parágrafo 2°. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

Parágrafo 3°. Para los efectos de la definición contenida en presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.

Parágrafo 4°. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del primero de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

Parágrafo 5°. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3°) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.

Hasta el último momento de las sesiones del proceso de formación de la Ley de Víctimas, el Uribismo de la línea dura en vocería de Juan Carlos Vélez y Manuel Enríquez Rosero, trataron de radicar una proposición en la que se excluían las víctimas de agentes de Estado de la reparación e insistían en exigir sentencia judicial para repararlas, cediendo a presiones del exmandatario que veía amenazada la política de Seguridad Democrática con la Ley de Víctimas. Pero pese a estos últimos obstáculos, finalmente se sanciona la Ley en Junio 10 de 2011, como 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.

A partir de esta polémica, las relaciones entre Uribe y Santos arrecian sus diferencias, enfrentándose unas estructuras de poder ancladas durante ocho años de gobierno que no asumían cambios ni transformaciones, con una nueva manera de gobernar que junto con la sanción de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Fuero Penal Militar, el Marco Constitucional para la Paz y las negociaciones de paz con las guerrillas de las FARC y ELN, reflejaron un escenario político distinto en torno a la búsqueda de la reconciliación nacional de forma sustancialmente diferente a periodos anteriores.

Una vez sancionada la Ley, se aprobó un documento Conpes en diciembre de 2011, el cual fijo un presupuesto de 54 billones de pesos para el costo total de la Ley en los próximos diez años, suscitando críticas en cuanto a las cifras de la población víctima, porque las que se tomaron fueron las que se conocían hasta ese momento y en la medida en que se avanzaría con la Ley, necesariamente el presupuesto sería insuficiente. (LSV, 120409). Se estableció que cada Ministerio debía destinar de su presupuesto la atención a las víctimas de manera prioritaria, pues como lo expresó el Gobierno: la Ley genera gastos, pero no ingresos y que no existen fuentes de nuevos recursos, así que inevitablemente se verán afectados otros programas y sectores que se venían atendiendo.

Legislar a favor de las víctimas y no de los victimarios ya era una necesidad imperiosa para el país, de tal suerte que las víctimas podrían sentirse respaldadas por una norma que aunque con muchas limitaciones, atravesó un proceso dificultoso de formación y que constituye un avance para

que en un Estado Social de Derecho como lo es Colombia, se parta del marco legal para que las víctimas sean reconocidas como sujetos de satisfacción y reparación de sus derechos vulnerados.

La coyuntura política de la sanción de la Ley también produjo manifestaciones sociales que la consideraron una verdadera oportunidad política, como fue la movilización que se realizó desde Necoclí en el Urabá antioqueño, para impulsar la Ley de Víctimas en febrero de 2012. Esta marcha estuvo cargada de simbolismo y representó una alianza entre las organizaciones de víctimas y el Gobierno y ratificar a los violentos el apoyo del Estado a las víctimas (Cristo, 2012).

Tres años después de su sanción el balance en cuanto a la aplicación de la Ley de Víctimas, no es nada positivo. En materia de restitución de tierras, el corazón de la Ley, se evidenciaron bajos niveles en las reclamaciones pues las condiciones de seguridad para los reclamantes no mejoraron, se dieron incumplimientos en la entrega de predios y ningún cambio estructural en el modelo de desarrollo agrario en Colombia.

Mediante un decreto reglamentario de la Ley de Víctimas el Gobierno ordenó al Ministerio de Defensa que sea quien señale donde se pueden hacer los procesos de restitución de tierras, micro focalizando a los beneficiarios de esta medida y dejando a una sola instancia y sin la participación de las víctimas la determinación de las condiciones de seguridad y los retornos de las comunidades, muchas veces sus criterios no corresponden a la realidad de las zonas.

Amnistía Internacional, en un informe denominado “*Un título de propiedad no basta: por una restitución de tierras sostenible en Colombia*”, señala que este mecanismo de restitución de tierras, no solo es demasiado lento, sino que defrauda a las víctimas, pues las pocas que fueron beneficiadas con la restitución, no han podido regresar y habitarlas por amenazas. La Unidad de Restitución de Tierras y en los juzgados rurales, tramitaron 54 mil demandas, con tan solo el 0,6% de las tierras

se han restituido, pero que al parecer corresponde a casos de familias ya retornadas desde antes que busquen la formalización de su propiedad de su tierra. Adicionalmente, con el hecho de que la Ley de Víctimas no contemple hechos de despojo antes de 1991, se crea cierta “jerarquía de víctimas” en el país.

En cuanto a la indemnización, los pagos se están realizando de una manera muy lenta. Según las víctimas se podían requerir al menos de 20 años para reparar el universo de víctimas, el doble del plazo que señala la Ley. Durante el año 2013, por ejemplo se pagaron 97.987 indemnizaciones, pero según estimativos de la Contraloría General, se debían hacer 2 millones de compensaciones, de tal manera que en lo que le resta a la Ley, se deberían hacer 200 mil indemnizaciones por año. Lo más grave es que el problema es de recursos, pues el Conpes 2012 se calculó con 4 millones de víctimas, alrededor de 2 millones menos de las cifras registradas en el año 2014. Las reparaciones colectivas también son supremamente lentas, de 220 procesos colectivos, solo 42 han sido registrados por la Unidad de Víctimas.

La ONG denunció que existen poderosas empresas nacionales e internacionales que utilizan el conflicto para consolidar sus intereses y la adquisición de grandes extensiones de tierras. Son quienes continúan amenazando no solo a los reclamantes, sino a los funcionarios que participan en el proceso de restitución de tierras, los responsables son especialmente los grupos paramilitares, que siguen desplazando personas, frente unas autoridades que no hacen lo suficiente para garantizar la devolución de las tierras a sus legítimos ocupantes, por lo cual se reportan elevados índices de impunidad y alientan nuevos episodios de desplazamiento. Las autoridades colombianas están en la obligación de acelerar los trámites burocráticos y garantizar la seguridad física y económica de quienes regresan, la promulgación de la Ley es un buen paso, pero es necesario que se ejecute un plan de acción gubernamental para que el proceso sea efectivo.

Sin embargo, las instituciones dieron a conocer balances positivos. Paula Gaviria, directora de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas - UARIV, considera que el hecho de desarrollar esta política pública y haberla puesto en la agenda pública es un gran logro, resalta la creación de los Comités de Justicia Transicional en todo el país y que el 95% de las entidades regionales cuenten con Planes de Acción para la atención a las víctimas en los próximos cuatro años. A nivel nacional se cuenta con 51 entidades que atienden el tema de las víctimas y están en la obligación de hacerle frente a esta realidad y poner recursos: “Esta política pública para reparar a las víctimas está suficientemente arraigada en el Estado, ya no la tumba ni un cambio de Gobierno”, afirmó la Directora de la UARIV.

Para Cristo, quien se atribuye como gestor de la iniciativa de víctimas, los vacíos de la Ley son innegables, sobre todo por la falta de coordinación entre el Gobierno y los Entes Territoriales porque la voluntad política por parte del Gobierno existe. Lo más grave se refiere a los problemas de seguridad y de retorno, que parecen no tener fin sin el cese del conflicto armado, pues los problemas de recursos se pueden superar con la destinación de \$60 billones para garantizar la implementación de la Ley. Sin embargo, según el Gobierno se ha indemnizado por vía administrativa más de 353 mil víctimas, se han presentado 4133 demandas ante los jueces de restitución de tierras, de los cuales 409 tienen sentencia que profieren orden de restitución sobre 877 predios de 20.279 hectáreas.

Pese a este panorama no tan alentador para las víctimas, se siguen movilizand, conmemoran el día nacional Solidaridad y Memoria con las Víctimas el 9 de abril, se toman las calles y los auditorios del Congreso, apoyan abiertamente el proceso de paz y solicitan acceso político pleno, en ejercicio de sus derechos como ciudadanos.

Capítulo 3

La ley de víctimas como un esfuerzo de reparación integral

*El primer paso no te lleva a dónde quieres ir,
Pero te saca de donde estas.
Anónimo.*

En el primer capítulo de esta investigación se ilustró sobre las condiciones de inseguridad a las que se vieron sometidas las víctimas, sus organizaciones e incluso defensores de derechos humanos, así como la revictimización, señalamientos, amenazas y asesinatos como consecuencia de por fin ser sujetos de derecho en una democracia imperfecta como la de Colombia. Estos hechos que no cesaron con la sanción y aplicación preliminar de la Ley, son sin duda alguna el factor esencial que enluta el avance en las medidas de reparación a las víctimas.

Sin desestimar el grave problema que afrontaron y afrontan las víctimas en su seguridad, la Ley de Víctimas, desde su proceso de formación hasta la actualidad ha sido reconocida y valorada por múltiples sectores como una gran oportunidad política tanto para las víctimas como para los sectores de defensa de los derechos humanos, porque representa la posibilidad de organizarse, visibilizarse, movilizarse y vincular no solo en las agendas políticas, sino entre los sectores públicos, privados, académicos y sociales, la problemática del conflicto armado, es decir la perspectiva “desde las víctimas”, recogiendo sus visiones, sus historias de vida, peticiones y análisis de sus experiencias.

Durante el segundo periodo de Gobierno de Juan Manuel Santos se manifestó el propósito de contribuir a la paz y terminar con el conflicto armado de más largo aliento en la historia de América Latina. De tal forma que el mandatario completa con los diálogos de paz con las guerrillas, una estrategia política que apunta a la reconciliación nacional, cuya base fundamental es considerada la Ley de Víctimas.

El contexto internacional fue definitivo a la hora de promover los derechos de las víctimas. Reciente y creciente ha sido la introducción de la perspectiva de los afectados, reconociendo el surgimiento de la llamada “cultura de las víctimas”, vinculada a la necesidad de cimentar procesos de memoria histórica y la no repetición de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, las cuales deben ser vistas de una manera integral, trascendiendo el plano jurídico y reconociendo la universalidad de los estándares de verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición.

Es así como desde inicios de los años los noventa, Naciones Unidas ha liderado un proceso de precisión tanto jurídica como conceptual del derecho a la reparación integral de las víctimas que pueda servir a los países como lineamientos clave, en el momento de elaborar una política de reparaciones. En diciembre de 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba los *Principios y Directrices básicos sobre el derecho a las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, considerado como uno de los últimos hitos jurídicos en el tortuoso y nada sencillo camino de la reparación integral a las víctimas dentro el conflicto armado.

De acuerdo a lo que plantean estos principios, se puede evidenciar la dinámica que ha tenido el concepto de reparación, cuyo desarrollo ha permitido superar la tradicional limitación a la dimensión económica e indemnizaciones, comprometiendo otros aspectos relacionados con la verdad, la justicia y la memoria, como ingredientes esenciales de una reparación más amplia, que propenden por recuperar la condición humana de las víctimas y sus derechos civiles, así como el respeto por su dignidad y por sus derechos humanos.

En este sentido, la reparación integral es vista no como un momento determinado en una ruta de atención, sino como un proceso de naturaleza colectiva, un remedio efectivo de sanación y

reconciliación nacional. Se constituye por un conjunto de medidas como: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, todas ellas tendientes a mitigar el sufrimiento humano y a modificar el imaginario político y social en el que se tienen que insertar las víctimas.

La Asamblea General de Naciones Unidas afirma que una adecuada, efectiva y rápida reparación, tiene por finalidad promover la justicia remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del DIH, las cuales deben ser reparadas proporcionalmente a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido, siendo responsabilidad del Estado que las víctimas gocen de una consideración y atención especial, para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y a conceder una reparación, no den lugar a un nuevo trauma (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005).

El derecho a la reparación es un principio emergente en el moderno derecho internacional, se formula sobre la base de la obligación del Estado de respetar y asegurar que se respeten las normas internacionales de derechos humanos, que los países ratifican cada año. Por lo tanto, por bloque de constitucionalidad, estos principios, como la ratificación de los Protocolos de Ginebra son de perentorio cumplimiento lo señalado en los Principios y Directrices aprobados en Naciones Unidas en el año 2005.

En el análisis del proceso de formación de la Ley de Víctimas, se constató el enorme esfuerzo que realizaron los impulsores de la iniciativa así como los sectores sociales de defensa de derechos humanos por incluir estos estándares internacionales. Su contenido sufrió bastas modificaciones desde el primer Proyecto de Ley, algunos de sus contenidos lograron consolidarse en mecanismos de reparación integral otros quedaron aún insuficientes.

A continuación, se rescatan análisis de expertos en el tema de las reparaciones con enfoque integral determinado por Naciones Unidas, destacando sus avances, sus limitaciones y sus desafíos a futuro, solo en lo que corresponde el texto finalmente aprobado.

3.1. Reconocimientos preliminares al contenido de la Ley de Víctimas

Teniendo en cuenta el complicado trámite caracterizado por confrontaciones políticas e ideológicas y con una fuerte oposición que fue finalmente superada, la aprobación de la Ley de Víctimas se considera como un hecho jurídico político y social significativo en los últimos años, acierto transcendental en el que confluyeron diferentes fuerzas sociales, nacionales e internacionales que permitieron el germen de la “cultura de las víctimas”.

Se reconoce también que a lo largo de la Ley se evidencia la preocupación por respetar la normatividad internacional, sobre todo en aspectos como: el reconocimiento del conflicto armado, la no discriminación de las víctimas de agentes de Estado y los mecanismos de restitución de tierras. De hecho la Ley ha sido catalogada, desde el punto de vista jurídico como una ley de reparaciones, cuyos mecanismos de restitución de tierras representan el corazón de la misma. Además contempla varios esfuerzos por corregir los errores que el anterior programa de reparaciones vía decreto había manifestado, incluye los requerimientos de cumplimiento de coherencia interna y externa, la interconexión con otras medidas de justicia transicional como las medidas de judicialización de los victimarios, las medidas de reconstitución de la verdad y las medidas de no repetición y que la reparación integral no se limite a indemnizaciones económicas.

Según Uprimny (2011), la inclusión de medidas de restitución de tierras representa una apuesta transcendental para generar unos mecanismos de justicia transicional civil, para invertir cargas de prueba en zonas donde determine la Unidad de Tierras que existieron despojos y que las personas

que han sido despojadas de sus tierras, puedan reclamarlas de manera expedita y con algunas ventajas derivadas de la flexibilización de cargas probatorias y la creación de presunciones de despojo, así facilitar el trámite judicial (Uprimny, 2011).

El esfuerzo por ajustarse a los estándares constitucionales y de derechos humanos también se observa en la definición de víctimas, en la inclusión de medidas de satisfacción, de búsqueda de la verdad y en la apuesta en generar procesos institucionales de memoria. De igual manera, se destaca el esfuerzo de corregir experiencias que no han representado muchos avances en materia de reparaciones, con la apuesta de hacer rediseños institucionales, corrigiendo así la desarticulación de la política pública en el plano local y nacional, la inclusión de regulaciones innovadoras, medidas específicas frente a una población especial y los mecanismos de participación de las víctimas.

3.2. Limitantes de la Ley de Víctimas

Teniendo en cuenta que las reparaciones deben ser integrales, responder a un proceso estructurado en donde el Gobierno sea capaz de garantizar las medidas de satisfacción de los derechos, en el análisis realizado por Rodrigo Uprimny sobre las limitaciones de la Ley de Víctimas, se sintetizan en los siguientes puntos:

1. *La idea de intentar reparar sin esclarecer:* El derecho a la verdad corresponde a las medidas de satisfacción y es una de las maneras de lograr la reparación simbólica, tiene que ver con el imaginario colectivo y con los procesos de memoria.

La búsqueda de la verdad debe ir acompañada necesariamente de reconocimiento a las víctimas, vinculando tanto el círculo más íntimo y privado de ellas como los contextos oficiales y públicos. Por lo tanto, aunque este derecho tiene una arista individual, es el de mayores

repercusiones dentro del plano colectivo, pues conlleva a un deber de memoria por parte del Estado, reconocimiento de la historia de los pueblos y la preservación del patrimonio, sea este desafortunado y en épocas de opresión.

Para la politóloga Alexandra Barahona de Brito, el reconocimiento devuelve a las víctimas a la sociedad, a cual reconoce su sufrimiento y se acerca a formas de justicia distributiva o social, proporcionando recursos no convencionales tales como la toma de conciencia social, la memoria colectiva, la solidaridad y la superación de la baja autoestima. (Barahona, citado por Gómez, 2007). Teniendo en cuenta que la memoria es un proceso de construcción colectiva, no solo las víctimas son los titulares de este derecho, sino la sociedad es quien debe poder disfrutar y participar en la construcción de los procesos de memoria histórica, comprometiendo a las diferentes expresiones y disciplinas como el arte, el cine, la literatura, el teatro y demás espacios académicos, formales e informales que se pueden volcar al desarrollo de la memoria histórica colectiva.

Dentro de los Principios y Directrices para las reparaciones citados anteriormente, las medidas para lograr satisfacer el derecho a la verdad, incluyen la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella, disculpas públicas, aceptación de las responsabilidades, conmemoraciones, homenajes, la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario y material didáctico pedagógico en todos los niveles de enseñanza.

La lógica práctica del proceso de la reparación a víctimas implica que se lleve a cabo primero un proceso de esclarecimiento de la verdad y luego se proceda a reparar, puesto que solo cuando las víctimas lleguen a conocer toda la verdad y cuando se haya hecho justicia en cada caso, se entra a reparar los daños causados en la medida en que sea posible. En la realidad, el proceso de reparación es insuficiente, ciertas secuelas de graves violaciones de derechos humanos son irreparables, tanto en su dimensión individual como colectiva. En ocasiones, las heridas son de tal naturaleza que la máxima aspiración es que las víctimas aprendan a vivir con ese dolor.

Según Uprimny, en el caso colombiano se está realizando la búsqueda de la verdad y la reparación al mismo tiempo, incluso reparando sin esclarecer o sin tener claros los mecanismos de la búsqueda de la verdad, señal del enorme vacío en la vinculación de la sociedad en general con la atención al conflicto armado (Uprimny, 2011). Así, la Ley de Víctimas resulta muy limitada en su conceptualización de verdad, pues los hechos victimizantes tienden a individualizarse sin reconocerse las dinámicas colectivas, los territorios y las sistemáticas prácticas de violencia, en suma, alcances limitados en la manera en que como representa la realidad de este conflicto armado con múltiples complejidades.

2. *La definición de víctima:* En el capítulo segundo, se abordó en detalle la gran dificultad por conciliar la definición de este aspecto. Mientras los ponentes intentaban recoger la definición de los Principios y Directrices de Naciones Unidas, lo cual se conservó hasta su sanción y se logró incluir a las víctimas de Estado, según Uprimny (2011) persisten otro tipo de restricciones, pues en la definición se excluyeron a las víctimas vinculadas a grupos armados ilegales llamados “*con las manos ensangrentadas*”, lo cual es reprochable en términos jurídicos y éticos porque lo que debe definir a la víctima no es su culpabilidad o su inocencia sino su vulnerabilidad y su victimización (Uprimny, 2011).

Aunque el acceso a las reparaciones simbólicas se hace para todas las víctimas del conflicto armado, otro inconveniente ha resultado la fecha desde la cual se puede acceder a reparaciones materiales. Si bien es cierto que la fecha que se acogió fue la más amplia entre las que se plantearon, carece de sustento claro para su determinación y sigue presentándose excluyente con los hechos victimizantes anteriores al año de 1985, por lo cual pueden presentarse vestigios de discriminaciones con los afectados y también dificultades frente a los procesos de reparación de tierras que sufren otro tiempo más restrictivo y se reconocen desde el año de 1991.

De igual manera, el hecho de excluir a las víctimas de las “*bacrim*”, bandas conformados por reductos paramilitares, problematiza el reconocimiento de las víctimas, pues se trata de unas organizaciones armadas ilegales que desde su arremetida en el año 2008, son las responsables de múltiples actos de violencia, sobre todo al sector de defensa de los derechos humanos y de víctimas. El Senador Avellaneda del Partido Verde, sustentó en el Congreso la necesidad de incluir a las víctimas de estos grupos, pero no solo fue rechazada su solicitud, sino enfatizada su exclusión por medio del parágrafo tres de la definición de víctima (GC187, 2011).

3. *Articulación de política social y reparación administrativa a víctimas:* Aunque existe un esfuerzo por separar lo que es satisfacción de derechos sociales y los programas de reparación a víctimas, no se ha podido lograrlo completamente. Por ejemplo: los subsidios de vivienda para los desplazados se conciben parte de la reparación esencial, a los cuales tienen derecho los ciudadanos, sean o no víctimas.
4. *Mecanismos de Restitución:* La Ley se centra en procesos de restitución de tierras, pero no incluye otro tipo de bienes y patrimonios, siendo que muchas víctimas, por ejemplo de

desplazamiento forzado, lo que más perdieron fueron semovientes, estructuras productivas y diferentes tipos de acervos y recursos, para los cuales no se prevé mecanismos de restitución.

Para Romero (2011) los mecanismos de restitución son limitados y pueden presentar varios inconvenientes. Aunque se optó por hacer un sistema mixto de restitución por vía administrativa y judicial, es mediante las vías judiciales que se determina si hay o no restitución, por lo tanto el papel que juegan las instituciones estatales es vital en la reparación. Precisamente sobre las instituciones jurídico políticas, Gómez (2007) afirma que la impartición de la justicia suele ser uno de los eslabones más débiles en los procesos de reparación, pues presenta desde los obstáculos políticos a los obstáculos que tienen que ver con los recursos materiales con los que cuenta el poder judicial para hacer frente a un número muy importante de procesos o incluso la persistencia de ciertos “enclaves autoritarios” dentro del poder judicial que son muy difíciles de remover, por lo cual se puede entender el escepticismo en torno al papel que desempeña la justicia en los casos de violaciones graves y masivas de los derechos humanos en el contexto local inmediato (Gómez, 2007).

Un ejemplo claro fue lo sucedido con las medidas judiciales de extinción de dominio, que después de que se señalaron alrededor de dos millones de hectáreas del narcotráfico sujetas a ese proceso, después de un dispendioso trámite jurídico los resultados fueron que 1,5 millones hectáreas devueltas a sus dueños, 450 mil se encuentran en litigio y solo 60 mil fueron objeto de extinción de dominio. Según Romero (2011), estos hechos pueden demostrar que la Fiscalía fue arbitraria en decomisar la tierra de gente honesta o que los narcotraficantes se ganaron todos los juicios. El representante de CODHES, también llama la atención sobre los casos en los cuales quienes despojaron pueden poseer estructuras criminales que se apoyan en la corrupción y en prácticas violentas descarnadas para cumplir sus objetivos y generar terror en las víctimas y

reclamantes de derechos, los que despojan casi siempre tienen bandas criminales, el mejor bufete de abogados, envían sobornos o sufragios a los funcionarios (Romero, 2011).

Adicionalmente a los problemas de las instituciones jurídicas, existieron otras falencias relacionadas con la reparación de bienes y patrimonios para las víctimas. Si se observa solo los casos de desplazamiento forzado que implica un conjunto de pérdidas subjetivas relacionadas con el desarraigo, la pérdida de libertades políticas y de sus proyectos de vida, más otros menoscabos relacionado con otro tipo de bienes o estructuras productivas, que forman parte de un sinnúmero de detrimentos que una reparación integral debe tratar de garantizar: “Antes del desplazamiento los hogares tenían ingresos superiores a línea de pobreza en un 50%, después del desplazamiento un 95% se encuentran bajo línea de pobreza, el 25% tenía condición de indigencia y ahora el 80%, [...] las familias se ven obligadas a vivir en una periferia urbana” (Romero, 2011).

Por estas razones esbozadas, el mecanismo judicial de restitución puede presentar problemas de eficacia, ya que de acuerdo a la concepción de los Principios y Directrices de Naciones Unidas para las Reparaciones, existe un conjunto de prejuicios susceptibles de ser indemnizados: el daño físico o mental, la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales, los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante, los perjuicios morales, los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos, psicológicos y sociales. Una amplia gama de perjuicios económicos pueden resultar indemnizables, incluyendo los bienes y el patrimonio en su minucia, los cuales se ven restringidos dentro de la Ley de Víctimas, siendo considerados difícilmente garantizados pues podrían amenazar las finanzas del Estado.

5. *Claridad legal ante cambios normativos:* Antes de la Ley de Víctimas, existía un conjunto de política pública desarticulada, pero que pretendía atender los diferentes hechos victimizantes consecuencia del conflicto armado, programas o leyes a los cuales las víctimas, mal que bien se había acogido y habían destinado tiempo y esfuerzos. Con la sanción de la Ley y con su inevitable proceso de transición a su implementación y reglamentación, se manifestaron vacíos en cuanto a procedimientos por parte de las entidades correspondientes, así como estancamientos en los procesos judiciales que llevaban tiempo.

Un ejemplo claro fue el reconocido caso de Mampuján, emblemático en el proceso de restitución de tierras pues fue la primera condena contra los jefes paramilitares por masacre y desplazamiento en la vereda María La Baja, en donde un juez de Justicia y Paz en junio de 2010, falló a favor de las víctimas, dictamen ratificado por la Corte Suprema de Justicia en abril de 2011, condenando a ‘Diego Vecino’ y ‘Juancho Dique’ a ocho años de cárcel, al mismo tiempo ordenó a la Fiscalía recuperar los bienes de los dos jefes paramilitares desmovilizados para que entraran al Fondo de Reparación de Víctimas, le otorgó a los afectados una indemnización de 40 millones de pesos a los familiares de los campesinos masacrados, 17 millones a los desplazados y 30 millones a los que estuvieron secuestrados. Además reivindicaron su historia con ayuda del Grupo de Memoria Histórica, algunas de estas víctimas organizadas habían incluso perdonado en los tribunales de Justicia y Paz a sus victimarios.

En total, la indemnización ascendía a 32 mil millones de pesos para 300 familias víctimas, el ente encargado de indemnizarlas era Acción Social, pero con la nueva Ley de Víctimas sería competencia de la nueva Unidad de Víctimas, lo cual generó cambios en las reglas de juego: “Ahora nos dicen que nos van a reparar vía administrativa, donde los montos serían más bajos.

Es decir, van a anular lo que ya se falló con la ley 975 (Justicia y Paz) y eso quiere decir que están invalidando lo de la Corte Suprema” (SV, 120527).

La indemnización a la que tienen derecho las víctimas de Mampuján se logró por vía judicial y no por vía administrativa, que es la vía que normalmente tendrán que tomar las víctimas que se acojan a la nueva Ley de Víctimas. Y el tope máximo bajo esta ley es de nueve millones de pesos para un campesino desplazado (igual a 17 salarios mínimos), mucho menos de los 17 millones a los que ya tenían derecho las víctimas de Mampuján por pasar por un proceso judicial en el que se calcularon con más cuidado los daños y perjuicios hechos a cada uno de los desplazados y que fue mucho más largo y complicado que uno administrativo.

Por una parte para dar cumplimiento al fallo de la Corte, se debía contar con recursos de los bienes recuperados por desmovilizados que tiene el Fondo de Reparación de Víctimas bienes valuados en 226 millones de pesos, pero que no se tenían disponibles. En cambio, por la Ley de Víctimas, los campesinos desplazados podrían acceder directamente a los recursos asignados a la reparación administrativa por el Ministerio de Hacienda, pero con montos de indemnización menores. Así, el caso de Mampuján quedó enredado en la transición que tuvieron lugar los procesos de restitución y reparación que venían siendo tramitados a través de la Ley de Justicia y Paz al nuevo régimen creado por la Ley de Víctimas y Restitución de tierras.

3.3. Desafíos para la implementación eficaz de la de la Ley de Víctimas

En vista de las varias limitaciones que se pueden observar en la Ley, se podría también pensar en un ejercicio tendiente a la transformación de esas debilidades que solo puede hacerse de manera colectiva, es decir partiendo de la acción decidida de asumir los desafíos que abre la Ley

de Víctimas como una gran oportunidad política no solo para los afectados, sino para la sociedad en general.

1. *Reglamentación:* A pesar de contener más de 200 artículos, se atribuye la reglamentación de alrededor de 15 programas al Ejecutivo, especialmente el programa de reparación administrativa y el tema de comunidades étnicas, entre otros. Una obligación del Estado, pero que involucra un ejercicio de veeduría social de las víctimas y de la sociedad en general.
2. *Debate de interpretación:* Implica un ejercicio jurídico, pues desde la Ley de Justicia y Paz, se ha generado una doctrina jurídica importante, sin que exista una dogmática orientada a la realización de los derechos de las víctimas, que está en mora de construirse en el país para estar a tono con los requerimientos internacionales.
3. *Seguridad de las víctimas:* Una de las consecuencias nefastas de desarrollar la Ley de víctimas en medio del conflicto, ha sido la vulnerabilidad a cual se las somete al visibilizarlas y no ofrecerles condiciones de seguridad en los territorios, de tal suerte que si las personas observan que siguiendo el camino de la Ley, corren riesgo sus vidas, no se va a acoger a ella: “afortunadamente cuando a la gente la han puesto a escoger entre la tierra o la vida, escoge la vida” (Romero, 2011: 7). Para Marco Romero (2011) la Ley de Víctimas entonces tiene dos grandes desafíos: asegurar los derechos de las víctimas en medio de la continuidad del conflicto pero de fondo un modelo rural anacrónico. La continuidad del conflicto amenaza la seguridad de las víctimas y las desestimula a participar de ella, mientras que el modelo de agricultura asfixiado por la ganadería extensiva, latifundista y con más del 70% sin título, evidencia lo incongruente entre lo que plantea la Ley y las pocas medidas estructurales para el agro en donde han incursionado y con fuerza temas como la minería, los tratados de libre comercio y la gran

agroindustria, prioridades también en el actual gobierno. El establecimiento de medidas más estructurales en torno al conflicto armado y el sector rural cobra gran preocupación, ante lo cual el Gobierno de Juan Manuel Santos ha optado por la terminación del conflicto armado por medio de negociaciones con las FARC, trató la problemática del sector rural con la Ley de Tierras y con el censo agropecuario, la adjudicación de tierras baldías y la formalización de tierras rurales, entre otras medidas.

4. *Montos necesarios para su puesta en ejecución:* Aunque no se especifica el monto y se asegura que va a ser de manera gradual dentro del Plan Nacional de Desarrollo en los próximos diez años, se evidencia desde ya que no se previeron los suficientes recursos, por lo tanto el reto es construir los mecanismos para asegurar progresivamente los recursos para la atención a víctimas y que no se invoque al principio de insostenibilidad fiscal.

Teniendo en cuenta la dimensión del fenómeno del conflicto armado, atender sus consecuencias en medio de su evolución, compromete inversiones muy importantes, pues la reparación integral implica otorgar los medios a la comunidad rural de inmersión en una economía productiva sustentable. Romero (2011) analiza que para que la Ley de Víctimas sea viable fiscalmente, se deben atender problemas estructurales como la inequidad rampante en el país:

...si no hay un esfuerzo redistributivo, si no se destinan recursos de regalías, sino se mantiene el impuesto al patrimonio, sino hay un impuesto a la gran propiedad, sino se afectan las grandes exenciones de las grandes compañías que son injustificadas, sino hay una transformación en el Estado desde arriba, vamos a llevar a las víctimas a la miseria o vamos a llevar a los pobres a la miseria o vamos a empobrecer a la clase media. La atención a las víctimas y sus sostenibilidad implica un esfuerzo redistributivo (Romero, 2011).

5. *Procesos de memoria histórica:* Los procesos de reparación integral deben propender por un tipo de memoria que no se quede fijada en el sufrimiento pasado, sino que se proyecte para sacar

lecciones que puedan ser aplicadas al presente, con la mirada puesta también en un futuro libre de errores pasados, un tipo de memoria “ejemplar”, como la denomino Todorov: “Sólo así la memoria se convertirá en una herramienta para hacer justicia a las víctimas de los horrores del pasado, y en un antídoto para tratar de evitar que se repitan” (Todorov, citado por Gómez, 2007).

Según Jelin (2007) la memoria ejemplar implica una doble tarea: la superación del dolor causado y su marginalización para que no invada la vida, así como salir de ese ámbito privado para pasar a la esfera pública, aprender de lo ocurrido y sacar lecciones para que el pasado se convierta en principios de acción para el presente. “El problema público y social que acompaña a estas dos posturas refiere, de manera directa, a la conformación de la comunidad política y a las reglas que la rigen”. (Jelin, 2007: 56).

El desafío en cuanto a los procesos de memoria histórica son muchos para la sociedad civil. En términos de organización y en la construcción de sus propios modelos de resistencia para que no vuelva a ocurrir lo vivido, luchar contra el olvido y lograr que estas medidas de memoria histórica se plasmen dentro de los diferentes planes de desarrollo.

De resaltar la labor del Centro de Memoria Histórica, quienes a partir del desarrollo de casos emblemáticos, han logrado un trabajo reconocido, como en el caso del municipio de Trujillo, donde gracias a un trabajo en conjunto del Centro y la comunidad, pasaron del duelo a una comunidad con un sistema permanente de exigencia de derechos. Sobre este tema, también se puede plantear el desafío de la articulación y el aprendizaje de otros programas de investigación de memoria histórica que se han desarrollado con éxito en otras latitudes como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, en donde se parta del establecimiento de una agenda común de investigación de procesos históricos de memoria colectiva y represión, enfoques

comparados y relacionales con compromiso social y político en donde se garantice una autonomía en la investigación.

Un aliado fundamental reconocido por propender la inclusión de aspectos relacionados con la memoria, ha sido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual a través de sus sentencias ha ordenado desde la restitución y la indemnización a la rehabilitación, pasando por la satisfacción y las garantías de no repetición, otorgándole importancia a actos de carácter público de desagravio, la participación de las víctimas y la relevancia de los elementos culturales.

3.4. Organización y participación de las víctimas

En contraposición a la revictimización que han tenido que afrontar los afectados cuando se consolidaron en sujetos de derecho, cabe resaltar sus esfuerzos en organización, movilización y participación, acciones que los sectores de defensa de los derechos humanos y de las organizaciones de víctimas, supieron adelantar, incluso desde el Gobierno de Uribe, que desestimó la protesta social y pese al surgimiento de nuevos grupos que amenazaban con la vida de muchos líderes, activistas y reclamantes.

Rodrigo Uprimny, analizó la situación de las víctimas desde la Ley de Justicia y Paz, se cuestionó sobre las razones por las cuales unas organizaciones de víctimas que eran relativamente débiles, vulneradas en sus derechos humanos y en medio de un Gobierno que quería una Ley muy a favor de los paramilitares, obtuvieron como resultado una ley no tan favorable para los paramilitares y que daba ciertas posibilidades a las víctimas. Comparte con otras autoras como Kathryn Sikkink, Carrie Booth y Ellen Lutz el concepto de “cascadas de la justicia” que consiste en un cambio rápido e impactante en la legitimidad de las normas sociales respecto a la

responsabilidad penal individual por violar los derechos humanos: Así los estándares de justicia sufren movimiento que viajan de lo local a lo global y de lo global a lo local y que en esta dinámica ciertos agentes sociales tienen la oportunidad de usarlos como herramientas de fortalecimiento (entrevista personal).

Siguiendo el caso concreto de la Ley de Justicia y Paz, fue la coalición de instancias internacionales aliadas a la reivindicación de derechos de las víctimas, como: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la ONG Human Rights Watch y Amnistía Internacional, e incluso el propio interés de Estados Unidos que no le agradaba una impunidad grande con los paramilitares porque los consideraba narcotraficantes, los factores que legitimaron el discurso a favor de las víctimas, en un contexto de fuerzas políticas internas muy desfavorable para ellas mismas. So pena de este contexto, el discurso a favor de las víctimas se fue legitimando no solo ética sino jurídicamente, dando apertura al papel decidido de los tribunales de justicia en el plano nacional e internacional que dieron poder de voz de las víctimas: “[...] Si hubiéramos estado en una Colombia más cerrada y más aislada por allá en los años 50, con menos fuerza de los tribunales para apropiarse de los estándares internacionales, los hubieran silenciado, pero en este contexto eso reforzó la voz de las víctimas o la voz a nombre de las víctimas, eso puede explicar esa paradoja” (Uprimny, 2011).

Pero en la medida en que participan, ejercen sus derechos y denuncian sus situaciones, aparecen las amenazas, restringiendo y desestimulando sus capacidades de acción, frente a un Estado inoperante para garantizar condiciones óptimas de participación de los mecanismos ciudadanos y de seguridad. Es entonces, la participación real de las víctimas el desafío fundamental para ellas y para la sociedad en general.

Los Principios y Directrices de Naciones Unidas para las reparaciones, incluyen el componente de participación de las víctimas, puesto que son ellas las que han experimentado el sufrimiento y quienes mejor conocen sus necesidades y sus prioridades. Si las víctimas logran participar desde el diseño del programa de reparaciones, sentirían que se les reconoce, que se les tiene en cuenta, lo que contribuye a generar un sentimiento de apropiación del proceso de gran relevancia en términos psicológicos. Pero la negociación en torno a un programa de reparaciones, no se puede llevar a cabo con todas las víctimas, ya que es algo materialmente imposible, máximo cuando el alcance de la victimización es amplio, por esto es tan importante la organización y su fortalecimiento, lo que normalmente vendrá de la mano de la proliferación de asociaciones de víctimas que sean capaces de representar sus intereses: “Las asociaciones son interlocutores legítimos, aunque no los únicos, ante los responsables políticos a la hora de diseñar el programa concreto de reparación y de participar en su puesta en marcha. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que tanto en el diseño como en la implementación de los programas de reparación puede ser muy positivo que participe la sociedad civil” (Gómez, 2007).

En mayo de 2013, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas expidió la resolución 0388, por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, con participación en su construcción de varias organizaciones, en donde se determinan los mecanismos que tienen para intervenir en el diseño, seguimiento y evaluación de la política pública para su asistencia, atención y reparación.

Algunas organizaciones sociales lograron protagonismo y participación en el proceso de formación de la Ley de Víctimas. Tanto las gacetas, los artículos de prensa e incluso sus mismos portales electrónicos, dan cuenta de su participación, posturas e interés en el trámite de la Ley, por lo tanto fueron investigadas y relacionadas en esta investigación, de la siguiente manera:

3.4.1. Fundación Víctimas visibles.

Desde al año 2001, en la Escuela de Comunicaciones de la Universidad Sergio Arboleda, se apoya la realización de investigaciones con grupos de víctimas del conflicto armado, en cabeza de la decana Diana Sofía Giraldo. La Fundación pretende el reto de invertir el modelo con que los medios cubren las noticias relacionadas con el terrorismo, donde la voz la tienen los victimarios, para devolverles la voz a las víctimas y restaurar su dignidad. Siguiendo de cerca el modelo de atención a las víctimas del terrorismo en España, la Fundación se plantea los siguientes objetivos:

- a) Visibilizar a las víctimas del conflicto armado, concientizarlas en sus derechos y empoderarlas para la recuperación de su propia dignidad, así como servir de instrumento para que se generen políticas públicas concertadas con las víctimas de la violencia armada colombiana.
- b) Crear estrategias de comunicación y escenarios pluralistas, con el fin de construir memoria colectiva.
- c) Empoderar a las víctimas para que se conviertan en líderes cívicos reconocidos por la sociedad.
- d) Hacer pedagogía dirigida a los sectores que están en la capacidad de tomar decisiones y a los círculos de poder político y social, para que incluyan a las víctimas en su agenda pública (Fundación Víctimas Visibles⁵).

Con el argumento de que las grandes transformaciones se dan al interior de las instituciones democráticas, la Fundación busca influir en líderes públicos con capacidad de tomar decisiones. Es así como el año 2006, propusieron a varios partidos políticos legislar a favor de las víctimas, el

⁵ Ibid., en: <http://fundacionvictimasvisibles.org/fundacion>

Partido Conservador no acoge la propuesta, pero sí el Partido Liberal con especial eco en el Senador Juan Fernando Cristo, quien había sufrido las consecuencias del conflicto armado cuando su padre fue asesinado por el ELN, incorpora la propuesta a la plataforma ideológica del Partido y se convierte junto con otros Senadores Liberales en los aliados decididos de la iniciativa de víctimas.

Aunque la Fundación Víctimas Visibles practica la estrategia de lobby, porque precisaba de la interlocución con los parlamentarios, considera que el tema debe mantenerse despolitizado ya que se puede caer en miramientos del origen político de los victimarios. Siguen fielmente los presupuestos teóricos del profesor y colega de la Directora, Ismael Roldán, mismos argumentos que motivan el surgimiento del primer proyecto de Ley en el Senado: “En la Fundación Víctimas Visibles siempre acogemos con los brazos abiertos a víctimas de la guerrilla, de los paramilitares y también a víctimas de agentes del Estado, lo cual nos generó no pocos dolores de cabeza, a nivel nacional e internacional, pero también nos ha fortalecido, como seres humanos, que se reconocen en la dignidad del que sufre.” (Fundación Víctimas Visibles, 2011⁶).

Fue esta Fundación la que viabilizó la sesión plenaria en la cual los Senadores escucharon a las víctimas, el 24 de julio de 2007, con presencia de 49 víctimas de varios actores armados, declaraciones transmitidas en directo en los canales institucionales y realizado un programa de televisión denominado: “Víctimas Visibles”, para Cristo gracias a esa jornada, nació la idea de hacer una ley de reparación integral para las víctimas.

En el proceso de trámite de la Ley, la Fundación se dedicó a hacer pedagogía democrática sobre la importancia de una Ley para las víctimas, tanto a quienes tienen en sus manos la toma de

⁶ Información disponible en la página electrónica de la Fundación Víctimas Visibles: <http://fundacionvictimasvisibles.org/formacion/12-noticias?start=54>

decisiones como a la sociedad en general: “La Fundación puso una de las semillas que dio origen a la Ley de Víctimas, fruto del esfuerzo de muchos colombianos de bien, y de la voluntad política de las instituciones democráticas, del Senado de la República, los Partidos Políticos y el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, quien logró el consenso para su aprobación definitiva, cuatro años después de iniciarse ese proceso” (Fundación Víctimas Visibles, 2011⁷).

Consideran a la Ley de víctimas el comienzo y no un lugar de llegada, son conscientes de su trascendencia y sienten gran satisfacción de haber participado en el momento histórico de su formación, porque para la Fundación Víctimas Visibles la víctima es el “*nuevo sujeto histórico de la reconciliación*”, el ciudadano más importante para el avance de la Colombia pacífica y democrática. Esta Organización está convencida que cuando las víctimas caminen de la mano con el Estado, los legisladores y las organizaciones civiles, se llegará a una interlocución democrática de primer nivel, así se puede lograr la verdadera paz y reconciliación entre los colombianos.

Aunque según las fuentes documentales, la Fundación Víctimas Visibles, fue la organización que más participación tuvo durante el trámite de la Ley, todas las organizaciones de víctimas fueron perdiendo participación y resultaron marginadas de la discusión del proyecto de Ley. El único espacio legítimo que identificaron para participar en el proceso fueron las audiencias públicas, en las cuales participaron de manera activa, pero siguieron recurriendo al lobby para poder expresar su descontento ante la actitud de los congresistas, y fue expresado así en un documento oficial, el Acta 40 de la Comisión Primera Constitucional, el Senador Juan Manuel Galán:

[...] cuatro organizaciones que son Fundación Víctimas Visibles, Fundación Colombia con memoria, Comité Nacional de víctimas de la guerrilla y la Asociación de familiares de detenidos

⁷ Ibid.

desaparecidos, coinciden en afirmar que hubieran querido tener un mayor reconocimiento y haber sido tenidas en cuenta de una manera más importante a la hora de la elaboración del proyecto y de su trámite acá en el Congreso de la República, no se sintieron realmente convocadas a este proceso, dicen ellas, les ha tocado de alguna manera acercarse para hacerse oír, para hacer presencia [...] en general sobre el papel del Congreso estas organizaciones afirman que a veces se sienten revictimizadas es decir no se les pasa al teléfono cuando llaman, cuando buscan información, cuando quieren participar y dicen que hay de alguna manera, un interés en mantenerlos a la sombra del proceso de las partes en conflicto que representan o que aspiran representar” (GC187, 2011).

El Senador asegura que el objetivo de esta Ley es que las víctimas, sus familias y asociaciones que trabajan en el tema, tengan reconocimiento y no sea un debate solo entre los políticos, sino que las víctimas deben ser representadas y escuchadas, que cuenten con voz y voto.

La Fundación Víctimas Visibles, junto con otras organizaciones sociales lamentaron que la Ley se enmarque en la reparación material y no en la integral, que no parta de la búsqueda de la verdad como lo básico que necesita una víctima, así como la ausencia de mecanismos eficaces de acceso a la justicia. En la actualidad, la Fundación con la colaboración de la Comunidad de Madrid, España y con el Departamento para la Prosperidad Social - DPS trabaja en la línea de acompañamiento psicosocial como factor clave para la sanación y en el componente de restitución de tierras.

3.4.2. Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado – MOVICE.

Con base en el trabajo adelantado por el proyecto “*Colombia Nunca Más*”, conformado por varias organizaciones sociales y de derechos humanos y buscando trascender la investigación de los hechos, las denuncias de las graves violaciones de derechos humanos, la impunidad ejercida por parte del Estado colombiano y lograr repercutir en procesos de movilización social en torno a la información de los crímenes y de las necesidades de organización política de las víctimas, surge el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE.

Formalmente, la organización se remonta al año de 2005 en el marco del II Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y genocidio, contando con el apoyo de 17 organizaciones sociales, entre las que se destaca: Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Colombia – ASFADDES, Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, Fundación Manuel Cepeda, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción –ANUCUR y la Comunidad de los Misioneros Claretianos de Colombia, entre otras.

Consideran que la única real garantía para las víctimas es su capacidad de organización, el desarrollo de sus estrategias de acción y la exigibilidad de los derechos a la verdad, justicia, reparación integral, garantías de no repetición y la movilización en torno a la lucha en contra de la impunidad. Los objetivos del movimiento, se pueden sintetizar en:

- a) Consolidar un movimiento nacional participativo que denuncie y erradique las prácticas criminales desarrolladas por el Estado, que se pretende perpetrar por medio de la impunidad.
- b) Ayudar y organizar a las víctimas del terrorismo de Estado en Colombia y crear alianzas con las víctimas que han sufrido las prácticas de la violencia colonialista, estatal e imperial en cualquier parte del planeta.
- c) Contribuir a la solución política del conflicto social y armado que padece Colombia y en la concreción de acuerdos humanitarios.
- d) Animar la unidad de las organizaciones de víctimas en torno a la recuperación de la memoria colectiva.

- e) Exigir el reconocimiento individual y colectivo del derecho a la verdad histórica, que dignifique el nombre y la vida de las víctimas (MOVICE, 2010⁸).

Según el Movimiento, la búsqueda de reivindicar a las víctimas de crímenes cometidos por el Estado sea por su acción u omisión, le atribuye una decisión política clara, nutrida en el argumento que buena parte de los crímenes cometidos contra el movimiento popular en el país obedece a una intensión social, política, económica e ideológica promovida por el mismo Estado a favor de intereses particulares ligados a las clases dominantes y empresas trasnacionales.

Frente a los proyectos iniciales de la Ley de Víctimas se pronunciaron a favor de la iniciativa, la concibieron como una oportunidad para valorar los derechos de las víctimas de manera conjunta y no fragmentada. Lograron participación en las Audiencias regionales convocadas por el Congreso, con el objetivo de fijar unos argumentos elaborados para que sean incluidas en el proyecto: “De igual manera consideramos que deben existir unos principios claros sobre los cuales el MOVICE entraría a aportar dentro del proyecto de ley, pero si estos no se dan, o se excluyen, el MOVICE se marginará del debate del proyecto”. (MOVICE, 2007). Los puntos que MOVICE consideró se debían tener en cuenta en los debates son:

- *El universo de víctimas:* aunque se define en general el universo de víctimas, es necesario ser explícitos en la inclusión de las personas y colectivos víctimas de crímenes de Estado.

⁸ Información disponible en la página electrónica del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado – MOVICE, En: http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2421:que-es-el-movice?&Itemid=337

- *Responsabilidad del Estado:* El Estado tiene que asumir la responsabilidad de la presencia de víctimas, tanto por su acción y su omisión, así como en la responsabilidad del Estado en la conformación de grupos paramilitares.
- *Reparación por vía administrativa:* que se base en la búsqueda de la reparación integral y no en los montos establecidos en el decreto 1290 de 2008.
- *Tierras:* celebra la contemplación de las pruebas sumarias, pero tienen serias críticas sobre la remisión al decreto 1290 de 2008, que delega a Acción social el trámite para el reconocimiento de la calidad de víctimas. De igual manera considera problemático que un juez o magistrado deban investigar y reversar el despojo de tierras, pues las debilidades en la justicia son evidentes a lo cual se suman las prácticas violentas, el temor, la intimidación y en muchos casos cooptación de funcionarios locales. Se requiere modificaciones de fondo en la Ley que dote a los jueces especializados con medios específicos y eficaces para propiciar la restitución de tierras.
- *Institucionalidad:* Rechaza que continúe la CNRR o Acción Social, porque no representan a las víctimas en su totalidad, han desconocido y estigmatizado a las víctimas de crímenes de Estado y no existe confianza en estas instituciones.

El camino de MOVICE dentro del proceso de formación de la Ley de Víctimas fue tortuoso, sobre todo con la negativa rotunda de su reconocimiento durante el Gobierno de Uribe Vélez y con la efectiva manipulación al proyecto en Cámara en el año 2008, lo cual provocó reacciones de indignación del movimiento y de otras organizaciones sociales, que tuvieron que pronunciarse solicitando el hundimiento del proyecto, así:

El proyecto de ley aprobado el pasado 13 de noviembre desconoce la voluntad de las víctimas y sus organizaciones y es una vulneración frontal a los derechos y principios consagrados en la Constitución, y en Tratados Internacionales de DDHH. El MOVICE presenta una vez más, su constancia histórica frente a lo que considera una burla a las víctimas y sus organizaciones por parte del Gobierno Nacional y su bancada en el Congreso de la República que va en contra de la Constitución y de Tratados Internacionales de DDHH, que una vez más, desconoce las víctimas de crímenes de Estado y las coloca en una condición de mayor vulnerabilidad, desconociendo sus necesidades, exigencias y propuestas, y que constituye un retroceso en las garantías que actualmente tienen” (GC884, 2008).

Finalmente y como se describió ampliamente en el capítulo anterior, el proyecto de Ley se hundió, dejándose notar las profundas diferencias entre los ponentes de la Ley y el Ejecutivo frente a la vinculación de las víctimas de Estado.

En el periodo de Gobierno de Santos, se parte del acuerdo con los impulsores de la Ley de incluir a las víctimas de Estado, pero con continuas tensiones entre los ponentes y MOVICE. Según los ponentes, esta iniciativa se había construido cuidadosamente y con base en los estándares internacionales, desde la “cultura de las víctimas”, despojándola de rasgos discriminatorios, pero para MOVICE la Ley podía haberse planteado más benéfica para las víctimas, haciendo énfasis en la responsabilidad del Estado en la generación de víctimas.

Ad portas de la sanción de la Ley en junio de 2011, el Movimiento junto con un grupo de organizaciones sociales, presentaron a Juan Fernando Cristo diez observaciones a la Ley de Víctimas, las cuales fueron calificadas como agresivas por el Senador y desconsideradas con el trabajo realizado en el difícil trámite de la Ley: “Señalé que en mi concepto esta era la mejor ley que se podía obtener para las víctimas en muchos años, que se perdería una coyuntura histórica y si lo que deseaban era seguir cuestionando al Estado y al Gobierno por su falta de atención a las víctimas por 10 años más, no contarán conmigo para eso” (Cristo, 2012: 172).

No obstante, tanto los impulsores de la Ley, como el MOVICE, comulgaban en que la existencia de la norma representaba gran oportunidad para las víctimas, pero que podía mejorar.

Los Senadores consideraban que mejoraría en la reglamentación y el Movimiento a partir de las acciones colectivas, denuncias y apoyos internacionales que ellos mismos emprenderían, porque esta norma ha sido fruto de las luchas de las víctimas y no es concesión del Gobierno, aseguraría Cepeda (Cepeda, 2011).

Para MOVICE los alcances de la Ley son muy limitados, teniendo en cuenta las características atípicas del conflicto armado colombiano de tan largo aliento, las historias desgarradoras de millares de desplazados, de mujeres abusadas y la cruel y sistemática vulneración de los derechos humanos, no se alcanzaron a dimensionar en la Ley. Por lo tanto es necesario generar procesos de conciencia ciudadana sobre la violencia que se sufre en el país, pues la sociedad colombiana aún actúa con compasión en algunos casos y en otros con sospecha frente a las víctimas, sin reconocer que son ellas quienes la padecen y generan las dinámicas colectivas en los territorios. La Ley de Víctimas debe contribuir a avanzar en la búsqueda de la verdad, debe superar el asistencialismo y no reducir a las víctimas a un perímetro de derechos supremamente estrecho, desestimulándolas a que acudan a la justicia, por lo cual para MOVICE en muchos de los artículos de la iniciativa de víctimas cabían demandas constitucionales ante tribunales internacionales.

Los representantes de MOVICE consideraron que su papel dentro de los debates y en los diferentes espacios de participación para víctimas fue marginal, y asumen que sería de igual manera en la reglamentación. Reclaman una participación real, entendida como una praxis dentro de una sociedad democrática, que consiste en que no solo exista posibilidades de consulta, sino que las víctimas tengan poder decisorio, con acceso a los mecanismos de justicia, de movilización y de organización. De igual manera, propenden porque las víctimas tengan poder político, puedan participar libremente en política y sean ellas las que gobiernen, no solo se empoderen sino que sean capaces de tomarse por la vía democrática el poder. La reconciliación no va a venir cuando

perdonen a sus agresores, sino cuando las víctimas tomen sus decisiones de manera democrática: *ellas pueden gobernar mejor que los victimarios* (Cepeda, 2011: 7).

Aunque la Ley 1448 de 2011 a los ojos de MOVICE, se vea tan limitada en cuanto a las reivindicaciones, la garantía de derechos, de dignidad e insuficiente como versión de la verdad histórica, aporta a la lucha por los derechos de las víctimas y en la promoción de la democracia, por tanto es una ventana de oportunidad política para las víctimas:

Para eso vamos a tener que seguir haciendo lo que sabemos hacer que es luchar, organizarnos por las vías jurídicas o comunicativas o políticas seguir trabajando, porque yo creo profundamente que la verdad, la justicia y la reparación pueden contribuir a la paz y a la democracia, pero eso si se hace con un espíritu profundamente transformador. [...] lo deseable es que todos nos reconciliemos pero para ello es necesario que podamos ser iguales en primer lugar, porque el perdón y la reconciliación no son actos de buena voluntad, son actos políticos. Yo personalmente viví un acto de esos hace pocos días en el Congreso, el gobierno pidió perdón acogiendo a una sentencia internacional y yo con gusto acepte ese perdón, no era un perdón gratuito sino que era a cambio de algo que pueda cambiar la realidad de este país (Cepeda, 2011: 9).

MOVICE ha continuado con la convocatoria a las víctimas y a la sociedad civil a movilizarse para que la Ley incluya una verdadera reparación integral, con medidas de prevención de la violencia y protección a los defensores de los derechos humanos. Exigen que las ayudas humanitarias y el proceso administrativo sean rápidos, que exista un presupuesto real para la implementación de las políticas públicas para las víctimas y que se cumplan los autos de la Corte Constitucional sobre enfoques diferenciales.

Dada su participación y movilización, también ha continuado la revictimización, amenazas y asesinatos por parte de las bandas emergentes, reductos de grupos paramilitares, para las víctimas y para los miembros de este Movimiento. En el informe de esta Organización, denominado “*Revictimización a las víctimas de crímenes de Estado*” publicado en el año 2012, se dieron a conocer agresiones que habían persistido pese a la promulgación de Ley de Víctimas. Se registraron un total de 186 agresiones contra líderes del MOVICE, cuyas principales modalidades de

agresiones fueron: hostigamientos (31%), amenaza (30%), seguimiento (18%), agresión física (6%), intento de asesinato (5%), señalamiento (4%), montaje judicial (3%), allanamiento ilegal (2%), robo de información (2%), desaparición forzada (1%) y asesinato (1%), crímenes que se presentan a lo largo y ancho del territorio colombiano, cuya principal causa es la “*reingeniería del paramilitarismo*” en donde grupos como el “Ejército anti restitución” y los “Urabeños” realizaron acciones orientadas a frenar un eventual proceso de restitución de tierras y consolidar el proceso de despojo, operando con los mismos métodos de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia – AUC y con la connivencia de sectores políticos, económicos y militares. A pesar de haber solicitado alrededor de 10 solicitudes de seguridad a la Unidad Nacional de Protección, solo se aprobó para una sola persona.

Dicho informe también denuncia altos índices de impunidad en Colombia, sobre todo cuando se trata de violaciones a los derechos humanos, en casi el 100%, constituyéndose en pieza clave para la exclusión social. De una muestra de 141 casos de agresiones contra integrantes del Movimiento, el 84% de los casos no poseen una respuesta satisfactoria por parte de los organismos judiciales, ninguno de los casos ha entrado en etapa de juicio, por lo tanto no hay posibilidad de prontas condenas ni castigos penales o disciplinarios a los responsables (MOVICE, 2012).

Por estas razones, dentro de las continuas exigencias que MOVICE hace al Estado, está la de hacer justicia con las sanciones respectivas a los responsables, la generación de garantías políticas, la suspensión de las actividades de inteligencia para hostigar y desprestigiar a las víctimas, reclamantes de tierras y defensores de los derechos humanos, el desmonte real del paramilitarismo e incluso la renuncia del Director de la Unidad de Protección. A través de comunicados publicados de manera periódica el Movimiento expresa su indignación frente a medidas perjudiciales tomadas por el Gobierno, llama a la unidad y movilización de los pueblos y de la sociedad civil para luchar

y conseguir la paz, por eso su posición clara en apoyo a los diálogos con participación de las víctimas.

3.4.3. Fundación Social.

Con una trayectoria de más de cien años en el país, esta Fundación jesuita desarrolla la misión de ayudar a superar las causas estructurales de la pobreza y así contribuir con una sociedad más justa, solidaria, productiva y en paz. Tempranamente se vinculó al proceso de formación de la Ley, desde sus primeros proyectos, participando en el segundo debate con una propuesta de modificaciones realizadas junto con CNRR, Acción Social, La Comisión Colombiana de Juristas, DeJusticia y la Iniciativa de Mujeres por la Paz.

A mediados del año 2008 también se vincularon en la realización de las diez audiencias públicas, asumiendo su coordinación, en las cuales se contó con la participación de alrededor de 300 personas en cada región, con participación del Instituto Colombiano de Justicia Transicional, la Mesa Nacional de Víctimas, Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP, CODHES, la Comisión Colombiana de Juristas, el Comité Permanente de los DDHH, la Coordinadora Nacional de Víctimas UP, la Corporación Nuevo Arco Iris, MOVICE, Ruta Pacífica de Mujeres por la Paz, Viva la Ciudadanía, Iniciativa de Mujeres por la Paz - IMP, entre otras organizaciones sociales. Estos espacios fueron valorados positivamente por las víctimas, quienes manifestaron que el simple hecho de haber sido escuchadas en un espacio oficial, además de ser un acontecimiento sin precedentes, constituía un hecho reparador, sus intervenciones fueron sistematizadas en ocho relatorías realizadas por la Fundación.

La directora de la Fundación Social de entonces, Paula Gaviria Betancourt, intervino en estos espacios para destacar la importancia de la iniciativa, no solo para el reconocimiento de las

víctimas, sino para que ellas participaran en la creación de instancias donde pudieran ser escuchadas y así acceder con eficacia a la restitución de tierras y a proyectos productivos (GC865, 2010).

Al ver que el trabajo conjunto realizado en las audiencias, no fue reconocido por el Gobierno de Uribe, también se pronunciaron en el mismo sentido de varias organizaciones, en que era mejor hundir el proyecto, a que se sancione algo nefasto para las víctimas. Acompañaron y siguieron pacientemente el proceso de formación de la Ley de Víctimas durante el Gobierno de Santos, sufriendo también restricciones casi al final de su sanción presidencial, lo que les llevó a practicar lobby con algunos Senadores, a quienes solicitaron intercedan para que se incluya en la norma la participación de las organizaciones sociales de víctimas y de las de derechos humanos, así como medidas de seguridad de los reclamantes, argumentos que tuvieron eco en los Representantes del Partido Verde, quienes trataron de promover mecanismos para la participación de las víctimas.

Durante el proceso de formación de la Ley, la Fundación Social, CODHES, la Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra - REDEPAZ y la Corporación Nuevo Arco Iris, se aliaron y participaron en el desarrollo del *Programa de Apoyo a la Consolidación de los Derechos de las Víctimas en Colombia* promovido por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID, con el fin de promover la inclusión de un mandato específico sobre la Ley de Víctimas en los planes de desarrollo de los entes territoriales. La Fundación Social desarrolló un manual didáctico denominado: *“Implementación de la Ley de víctimas en las entidades territoriales: contenidos de la Ley y recomendaciones prácticas para la inclusión de un mandato específico sobre la Ley 1448 de 2011 en los planes de desarrollo territoriales”*, insumo para apoyar el trabajo de alcaldes, gobernadores electos y demás funcionarios relacionados con la puesta en marcha de la Ley.

Posteriormente, Fundación Social asumió la secretaría técnica de la Comisión de Seguimiento del Congreso a la Ley de Víctimas, con el apoyo de la Embajada de Gran Bretaña, en donde tuvieron la oportunidad de presentar informes periódicos que documentaron los esfuerzos legislativos desde la adecuación de su marco jurídico complementario, la fase de transición institucional y el seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas, con resultados positivos. Crearon también materiales didácticos, que contenían el marco jurídico complementario de la Ley 1448 de 2011, así como avances de los principales resultados alcanzados por las instituciones encargadas de implementar la Ley y demás políticas relacionadas.

Desde el año 2012, Paula Gaviria Betancourt es la directora de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, que se creó para implementar la Ley de Víctimas.

3.4.4. Mesa Nacional de Víctimas.

A partir del primer encuentro de víctimas realizado en el año 2007 y con base en el trabajo realizado por el “Comité de Impulso”, cuyo mandato era visibilizar los desafíos en verdad, justicia y reparación que se proponían los sectores sociales de víctimas, la movilización social y la articulación de propuestas organizativas, surge la Mesa Nacional de Víctimas, conformada por organizaciones sociales y ONG con trayectoria en la puesta en marcha de esos objetivos.

La Mesa Nacional de Víctimas participó en los debates de los proyectos de Ley, con mayor visibilización a partir del año 2008, pues se logra concretar una propuesta en conjunto con organizaciones de la comunidad internacional y se realizan las audiencias públicas, en donde le corresponde la convocatoria en las regiones, el diseño metodológico y la participación al interior de las audiencias.

Frente al proyecto de Ley que presenta el Representante Mantilla, que reflejó la posición restrictiva del Gobierno de Uribe, la Mesa exige al Congreso tomar en cuenta las propuestas presentadas en las audiencias porque recogen las solicitudes de las víctimas en cuanto a participación, atención a víctimas y restitución de tierras.

Con apoyos importantes de Organismos internacionales y en el mismo Congreso, la Mesa siguió trabajando para promover la movilización social y el desarrollo de políticas públicas que tomen en cuenta a las víctimas, ofrecer otros espacios públicos para fortalecer las organizaciones sociales. Dentro de sus aliados importantes se destaca el CINEP, el cual también logró hacer equipo con la Fundación Social (Mesa Nacional de Víctimas, 2009).

3.4.5. Iniciativa de mujeres por la paz – IMP y Ruta Pacífica de Mujeres por la Paz

Con una trayectoria importante en procesos sociales denunciando la grave situación de violencia en la que se encuentran las mujeres en las zonas de conflicto, estas organizaciones trabajan para que las mujeres no solo se expresen como víctimas de la guerra, sino como actores sociales y políticos que buscan contribuir en la construcción de paz, lo cual les ha representado amplio reconocimiento público.

Están conformadas por mujeres de múltiples sectores sociales, las cuales mediante diferentes repertorios de acción, han logrado expresar su desacuerdo con la guerra y su búsqueda inquebrantable de la paz, como construcción moral, ética y cultural de cada pueblo, ciudad o región, han ganado terreno en espacios de participación de paz para que se incluyan propuestas de políticas públicas a favor de las mujeres y en la convivencia pacífica.

Después de tantos años de lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres víctimas, el Gobierno de Uribe Vélez desmorona los propósitos de las organizaciones sociales de derechos humanos y de las afectadas, con la Ley de Justicia y Paz, pues no contenía las mínimas garantías para las mujeres víctimas, quienes evidentemente son las principales perjudicadas por el conflicto armado. Dentro de todas las irregularidades que demostraron los diálogos de paz con paramilitares y la implementación de la Ley de Justicia y Paz, llamó la atención especialmente para estas organizaciones sociales, las graves falencias que se presentaron en las audiencias, sobre todo en lo referente a los delitos sexuales, los que estuvieron cargados de impunidad, cuyos responsables ni siquiera fueron indagados en este tema por los fiscales, desconociendo así los estándares internacionales como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Sin embargo y pese a estas restricciones, los colectivos de mujeres continuaron con sus denuncias y movilizaciones públicas en el plano nacional e internacional, acciones que en gran proporción sufren ataques, amenazas, e incluso asesinatos a sus líderes (Ver capítulo uno).

Desde el año 2008, estos colectivos de mujeres, centran su atención en el proyecto de Ley de Víctimas, presentan sus propuestas tempranamente y presionan por una ley que dignifique y restituya los derechos de las mujeres víctimas. También logran participar en las audiencias regionales realizadas por el Congreso, mientras que practican lobby con Representantes a la Cámara de diferentes partidos y trabajan en la formulación del articulado, específicamente en el tema de violencia sexual, protección a víctimas y restitución de tierras. Con la negativa de una apertura a las peticiones de las víctimas en el Gobierno de Uribe, la estrategia de estas organizaciones sociales se centra en la presión internacional para evitar una Ley de Víctimas lesiva, a la vez que emprenden labor pedagógica para que las víctimas sepan cómo reclamar sus derechos.

En lo seguido, estas organizaciones han trabajado en actos públicos simbólicos en los 51 municipios en que hacen presencia, sus discusiones versan sobre la posibilidad de crear una Comisión de la Verdad, contando con el respaldo de la Corte Suprema de Justicia y de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los DDHH en Colombia.

La IMP ha venido realizando con éxito la conmemoración del día de la no violencia contra las mujeres. Tanto la IMP y la Ruta Pacífica convocaron a la movilización *¡todos y todas a la mesa! Negociación política del conflicto ya*. Como siempre estas manifestaciones están cargadas de simbolismos, de consignas y solicitudes para que se respeten los DDHH, se evite la violencia contra las mujeres y se garantice la verdad, la justicia y la reparación.

Las nuevas propuestas de organizaciones de mujeres, han demostrado con su labor organizativa la contribución a consolidar democracia, el fortalecimiento de la deliberación pública y la exigencia de derechos al Estado y a través de sus luchas para transformar la sociedad. De igual manera han acudido a acciones legales y a los respectivos tribunales, como el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, cuyo fallo versa sobre la protección de las mujeres desplazadas por el conflicto y la prevención del impacto de género desproporcionado dentro del conflicto armado y desplazamiento forzado. Este fallo es de gran trascendencia, puesto que ninguna corporación de justicia había analizado su situación como una colectivo: “Además, las reconoce como sujeto político, diferencia esta circunstancia de aquellas que las convierten en víctima y señala los acontecimientos en los que se agudiza su vulnerabilidad. En ese sentido, el fallo es un aporte histórico para avanzar en la exigibilidad de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas del conflicto armado y las violencias privadas” (Ibarra, 2010: 49). IMP y la Ruta Pacífica, adicionan a sus funciones la veeduría de este Auto, a la vez que encuentran mayor respaldo legal para sus denuncias.

3.4.6. Participación de las víctimas en el proceso de paz de 2012

Atendiendo la lógica del conflicto armado y con el ánimo de completar su estrategia política relacionada con la reconciliación nacional, el Gobierno de Juan Manuel Santos dio a conocer su anhelo de la búsqueda de la paz con el inicio en la ciudad de La Habana de los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC, los cuales se iniciaron oficialmente el 4 de septiembre de 2012, con el apoyo de la comunidad internacional, más de 80 países y de organismos como la Unión de Naciones Suramericanas, la Comunidad de Estados Latinoamericanos, la Comunidad Andina, Naciones Unidas y la Unión Europea, entre otras. Estos diálogos han versado sobre los siguientes puntos: 1. Política de desarrollo agrario integral, 2. Participación política, 3. Fin del conflicto armado, 4. Solución al problema de las drogas ilícitas, 5. Víctimas y 6. Mecanismos de refrendación de acuerdos.

Desde mediados del mes de julio de 2014, se empezó a abordar el punto quinto, así el equipo negociador anunció que sería necesario acordarlo con las víctimas como los directamente afectados en el conflicto armado.

La primera delegación de víctimas viajó en agosto de 2014, se escogió tratando de abarcar víctimas de guerrillas, de Estado y de grupos paramilitares (Tabla 3.) En este primer encuentro, con carácter trascendental se establece el compromiso tanto del Gobierno como de las FARC en reconocer su responsabilidad en el conflicto armado, un hecho sin precedentes en la historia de Colombia, lo cual evidencia el carácter bilateral del proceso de paz, con dos partes que reconocen su responsabilidad en la victimización. Además se comprometen a tomar como base las propuestas de las víctimas, elaborado por varias organizaciones en foros organizados por la ONU y la Universidad Nacional que incluyeron temas como: reconocimiento de las víctimas y de la

responsabilidad del conflicto armado, satisfacción de los derechos de las víctimas y su participación, esclarecimiento de la verdad, reparación, garantías de protección y seguridad, garantías de no repetición y principios de reconciliación, sistematizados en un documento de diez puntos denominado “*Principios rectores para construir la paz*”. De igual manera se estableció la constitución de una comisión de esclarecimiento histórico, que prepararía el terreno para una comisión de la verdad para Colombia:

Las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC- EP queremos agradecer al primer grupo de víctimas del conflicto por haber asistido a la Mesa de Conversaciones, y en especial, por haber compartido con nosotros sus testimonios, opiniones y propuestas que fueron expresados con mucho valor y franqueza. Esto no sólo será un insumo fundamental, junto con los más de 3.000 testimonios y propuestas recogidos en los foros sobre víctimas y las más de 5.000 propuestas que nos han llegado a la Mesa para la construcción de acuerdos en el punto 5, sino que nos han puesto de presente nuevamente, de la manera más palpable posible, por qué estamos trabajando para el fin del conflicto, la construcción de una paz estable y duradera y la reconciliación. [...]Consideramos que este fue un momento trascendental del proceso. Desde el inicio dijimos que las víctimas estaban en el centro del Acuerdo. Recibimos sus manifestaciones de dolor y sus demandas como un imperativo ético y moral para concluir exitosamente estas conversaciones. Reconocemos especialmente las manifestaciones de compromiso de las víctimas con la paz (ET, 140917).

Entre los colaboradores de estos acercamientos se encuentra la Conferencia Episcopal, la Organización de las Naciones Unidas en Colombia y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Diálogos de Paz de la Universidad Nacional, así como los Gobiernos de Cuba y Noruega como países garantes y Venezuela y Chile, países acompañantes de este proceso de paz.

En el mes de septiembre de 2014, viajó la segunda comisión de víctimas, acompañados por Monseñor Luis Augusto Castro Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia y el sacerdote Darío Echeverry de la misma corporación; Fabrizio Hochschild, Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas en Colombia; Alejo Vargas, Director del Centro de Pensamiento y Seguimiento de Diálogo de Paz de la Universidad Nacional; Belén Sanz, Representante para Colombia de ONU Mujeres y Marco Romero de la Universidad Nacional. En esta comisión, se trató de incluir a las personas de diversos sectores sociales, de diferentes zonas

del país y de múltiples hechos victimizantes, destacándose la presencia de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Lamentablemente, pese a representar un esfuerzo histórico en pro de la paz, Naciones Unidas da a conocer que tres de las víctimas que viajaron a La Habana como parte de las dos primeras delegaciones, así como dos personas del equipo organizador, recibieron amenazas de muerte por grupos armados al margen de la ley, otras siete personas fueron objeto de ataques personales, insultos y calumnias a través de la prensa y redes sociales: “Defendemos plenamente la libertad de expresión, pero consideramos que esta no puede ser el camino para amenazar y calumniar a otros, especialmente cuando se trata de personas que han sufrido el horror del conflicto y que no merecen ser re-victimizadas por tratar de aportar a la paz” (PNUD, 2014⁹).

En octubre de 2014, viajó la tercera delegación de víctimas, junto con Rodrigo Uprimny y Carlos Medina de la Universidad Nacional de Colombia. Este grupo trae a la memoria episodios del conflicto que marcaron al país, cómo la violencia ejercida contra la Unión Patriótica, el atentado al Club El Nogal en Bogotá y la masacre de La Gabarra en Norte de Santander. De igual forma, se logró la participación de voces nuevas no incluidas en delegaciones anteriores, como la del sector ganadero, la de uniformados que padecieron por años la privación de su libertad y también las de tantos colombianos que por el miedo y el sufrimiento, se vieron forzados a dejar el país para intentar reconstruir su vida en el exterior.

⁹ Información disponible en la página electrónica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, En: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/10/01/tercera-delegacion-de-victimas-viaja-a-la-habana.html>

Tabla 3:***Delegaciones de Víctimas que participaron en los diálogos de paz en La Habana***

	Nombre	Departamento	Característica
Primera Delegación	Alfonso Mora León	Bogotá D.C.	Padre de miliciano de las FARC asesinado y torturado por agentes estatales
	Ángela María Giraldo	Valle del Cauca	Hermana de diputado secuestrado y asesinado por las FARC
	Constanza Turbay	Caquetá	Familiar de líderes políticos asesinados por las FARC
	Débora Barros	La Guajira	Indígena Wayuu, sobreviviente de masacre cometida por paramilitares
	Jaime Peña	Santander	Padre de joven desaparecido y asesinados por los paramilitares
	Janeth Bautista	Bogotá D. C.	Hermana de supuesta militante del M-19 víctima de desaparición forzada
	Jorge Vásquez	Huila	Víctima de amenazas y de desplazamiento por parte de las FARC
	José Antequera	Costa Atlántica	Hijo de líder de la UP asesinado por paramilitares
	Leyner Palacios	Chocó	Líder de las víctimas de la masacre por las FARC
	Luz Marina Bernal	Cundinamarca	Madre de joven con discapacidad víctima de los llamados "falsos positivos"
	María Eugenia Cruz	Valle del Cauca	Víctima de violación y desplazamiento, desconoce quiénes fueron los responsables del crimen
	Nelly Gonzales	Cauca	Madre de teniente asesinado por las FARC
Segunda Delegación	Consuelo Gonzáles	Huila	Víctima de secuestro por las FARC cuando ejercía como Representante a la Cámara
	Esaú Lemos Maturana	Chocó	Víctima de desplazamiento, afrodescendiente y miembro de la Mesa Nacional de Víctimas
	Esperanza Uribe	Cundinamarca	Esposa de juez asesinado en masacre por grupos paramilitares
	Gabriel Bisbicus	Nariño	Gobernador indígena de la organización étnico territorial Unidad del Pueblo Awá (UNIPA)
	Gloria Luz Gómez	Bogotá D. C.	Hermana de líder estudiantil desaparecido, torturado y asesinado
	Juanita Barragán	Tolima	Víctima de reclutamiento forzado por la guerrilla de las FARC a sus 13 años
	María Choles Toro	Magdalena	Víctima de violencia sexual y basada en género por parte de múltiples actores armados
	Marisol Garzón	Bogotá D.C.	Hermana de periodista y crítico político asesinado por paramilitares y agentes del Estado
	Marleny Orjuela	Guaviare	Prima de Subintendente de la Policía secuestrado por las FARC
	Reinel Barbosa Cájica	Meta	Víctima de mina antipersona y de desplazamiento forzado
	Teresita Gaviria	Antioquia	Madre de víctima de desaparición forzada
	Yessica Hoyos	Cundinamarca	Hija de sindicalista asesinado por grupos paramilitares y fuerzas armadas
Tercera Delegación	Aida Avella	Bogotá D.C.	Víctima de atentado por grupos paramilitares cuando ejercía el cargo de Concejal
	Alan Jara	Meta	Víctima de secuestro por las FARC
	Camilo Umaña	Bogotá D. C.	Hijo de defensor de derechos humanos asesinado por fuerzas estatales
	Emilse Hernández	Tolima	Víctima de tortura por integrantes del Ejército Nacional
	Erika Paola Jaimes	Norte de Santander	Víctima de masacre cometida por paramilitares

	Luis Fernando Arias	Cesar	Familiar de asesinados por paramilitares, Presidente de la Org. Indígena de Colombia – ONIC
	Luis Mendieta	Vaupés	Víctima de secuestro por las FARC mientras se desempeñaba como Comandante de Policía
	María Victoria Liu	Valle del Cauca	Esposa de víctima de asesinato en masacre por grupos paramilitares
	Martha Luz de Ujueta	Bogotá D. C.	Víctima del carro bomba explotado en el Club el Nogal por las FARC
	Nancy Galárraga	Putumayo	Madre de víctimas de desaparición forzada por grupos paramilitares
	Soraya Bayuelo	Bolívar	Hermana de víctima de masacre por grupos paramilitares
	Ximena Ochoa	Huila	Hija de secuestrada por las FARC
Cuarta Delegación	Alberto Taraché	Casanare	Víctima de amenazas por las FARC y reclutamiento forzado por las AUC
	German Posso	Antioquia	Familiar de asesinados por varios grupos armados
	Guillermo Murcia	Arauca	Víctima de mina antipersonal
	Jineth Bedoya	Bogotá D.C.	Víctima de secuestro, tortura, amenaza y violencia sexual por grupos paramilitares
	Juan Villamizar	Bogotá D. C.	Víctima de amenazas por grupos paramilitares
	Lisinia Collazos	Cauca	Víctima de desplazamiento forzado y tortura por masacre cometida por las AUC
	Luz Cuchumbé	Cauca	Madre de víctima de ejecución extra judicial cometido por la fuerza pública
	Jacqueline Rojas	Magdalena	Víctima de amenazas por grupos paramilitares
	María Zabala	Córdoba	Esposa y madre de asesinados por grupos paramilitares
	Nora Eliza Vélez	Valle del Cauca	Víctima de desplazamiento, sus familiares fueron asesinados por las FARC y paramilitares
	Tulio Murillo	Norte de Santander	Víctima de amenazas y tratos indignos mientras se encuentra en prisión
Quinta Delegación	Wilfredo Landa	Nariño	Víctima de amenazas por las FARC y líder del consejo comunitario Rescate Las Varas
	Camilo Villa	Magdalena	Hijo de abogado asesinado por grupos paramilitares , Coordinador Nacional de MOVICE
	Domingo Tovar	Bogotá D.C.	Víctima de amenazas, desplazamiento, detención arbitraria, por múltiples actores armados
	Francia Márquez	Cauca	Víctima de desplazamiento forzado y amenazas por v bandas criminales
	Gloria Londoño	Nariño	Compañera de la comunidad religiosa que fue asesinada por grupos paramilitares
	Isabella Vernaza	Valle del Cauca	Víctima de secuestro por el ELN
	Jairo Barreto	Sucre	Familiar de asesinados por grupos paramilitares
	Juan Hernández	Caquetá	Víctima de carro bomba
	Magda Correa	Atlántico	Hermana de asesinado por grupos paramilitares y fuerzas estatales
	María Susana Portela	Caquetá	Víctima de atentados por las FARC
	Mauricio Armitage	Valle del Cauca	Víctima de secuestro en dos oportunidades, una de ellas por las FARC
	Nilson Liz Marín	Cauca	Víctima de desplazamiento forzado por varios grupos armados
	Piedad Córdoba	Antioquia	Víctima de secuestro por paramilitares y dirigente política

Fuente: Elaboración Propia con base en la información periodística.

Una cuarta delegación de víctimas viaja el 1 de noviembre de 2014, acompañados por Monseñor Luis Augusto Castro de la Conferencia Episcopal de Colombia, Fabrizio Hochschild, Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas en Colombia y Marco Romero del Centro de Pensamiento y Seguimiento a Diálogos de Paz de la Universidad Nacional. También estarán el padre Darío Echeverry y el padre Francisco de Roux, Esther Ruiz y Manuel Oviedo de las Naciones Unidas, Camilo Borrero y Claudia Mosquera de la Universidad Nacional de Colombia (PNUD, 2014¹⁰).

Se destaca la presencia de seis hombres y seis mujeres, regiones del país anteriormente no consideradas como Arauca, Casanare y Córdoba, llegando a 23 departamentos con representación de víctimas. De igual manera, se pone de relieve con esta delegación las víctimas de minas antipersonal, pues desde el inicio de los diálogos de paz en La Habana, se habían registrado 596 nuevos casos de víctimas de estos artefactos, se ha incluido también a víctimas de reclutamiento forzado y de la masacre de El Naya y la participación de un guerrillero en prisión quien denuncia haber recibido tratos indignos y amenazas.

Finalmente, se anunció por la Mesa de Conversaciones el 17 de julio de 2014, la participación de una quinta y última delegación de víctimas. Este grupo estuvo acompañado por monseñor Luis Augusto Castro, Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia; Fabrizio Hochschild, Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas en Colombia y Alejo Vargas, Director del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad

¹⁰ Información disponible en la página electrónica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, En: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/11/01/cuarta-delegacion-de-victimas-viaja-a-la-habana.html>

Nacional, además de varios representantes de las oficinas de Naciones Unidas, como ONU Mujeres y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Con esta delegación se completan sesenta víctimas presentes en los diálogos en La Habana. En esta delegación se incluyen seis hombres y seis mujeres, con participación de personas provenientes del Atlántico y de Sucre, así como la participación de defensores de derechos humanos y líderes políticos, del proceso de reparación colectiva, de una asociación campesina, un líder sindicalista, un miembro del sector empresarial, un retirado de las Fuerzas Militares, una religiosa y un representante del sector académico.

En la quinta delegación se hace visible la victimización de comunidades vinculadas por el desarrollo de megaproyectos mineros de compañías multinacionales y de minería ilegal, cuya afectación ha impactado en mayor medida a territorios afrocolombianos e indígenas.

Naciones Unidas como líder en este proceso, considera que con este último grupo se amplió la representación del vasto y complejo universo de víctimas del conflicto armado colombiano, a la vez que instó a la población colombiana a respetar y considerar la valentía de las víctimas al participar decididamente en estos diálogos de paz para que realmente representen la reconciliación nacional (Naciones Unidas, 2014¹¹).

Mientras tanto, las organizaciones de víctimas en el país se siguen movilizandando en apoyo a los diálogos de paz, bajo la consigna: *“Tuvimos hijos para la paz, no para la guerra. Las víctimas respaldamos la paz”*, exigen continuamente al gobierno mayor presupuesto para la implementación de la Ley de Víctimas que permita ampliar las coberturas en materia de reparación

¹¹ Información disponible en la página electrónica de Naciones Unidas, En : <http://nacionesunidas.org.co/blog/2014/12/15/comunicado-quinta-delegacion-de-victimas-a-la-habana/>

y restitución, el diseño de una política que permita prevenir los riesgos y amenazas contra los defensores de los derechos humanos, líderes y lideresas de las víctimas (MOVICE, 2014).

Dentro de los principales opositores al proceso de paz se destacaron los miembros del Partido Político Centro Democrático, liderado por el expresidente Uribe, quienes manifestaron su oposición mediante las redes sociales, principalmente desprestigiando el proceso. Cuestionaron desde la realización de los Foros convocados por la ONU y la Universidad Nacional para la preparación de las víctimas que participaran de estos espacios, pues afirmaron que en este proceso las víctimas de las FARC se habían invisibilizado, a la vez que denunciaron que la izquierda se había tomado la vocería de las víctimas, mientras que otras acusaciones señalan que el Centro Democrático intentó ‘capturar’ las víctimas de las FARC para que se presentaran en mayor número que las de otros victimarios.

En este proceso de paz, se manifestó la polarización que vive el país, evidente desde el proceso electoral entre izquierda y derecha política, de tal suerte que se puede observar quienes apuestan a la paz negociada y los que contemplan el uso de la violencia, incluso para establecer la paz. Consientes de estas divisiones, las organizaciones de víctimas, no se interesaron en ahondar divisiones, ni en nada que los aleje de su objetivo fundamental que es el establecimiento de un proyecto común para todas y la exigencia de garantías de verdad, reparación y mecanismos que aseguren la no repetición de lo que les ocurrió.

Las organizaciones sociales se han manifestado en torno a su participación en los diálogos de paz, así: la Fundación Víctimas Visibles, consideraron que estuvo politizada, por lo cual mantuvieron una participación cauta en los Foros. Giraldo, Directora de la Fundación consideró que dentro de este proceso las víctimas de las FARC debían prevalecer, “Respetamos

profundamente a las demás víctimas y creemos que tienen iguales derechos pero en este momento debe dárseles preeminencia a las víctimas directas de las FARC para que uno de los negociadores responda sobre secuestrados, desaparecidos y reclutados” (S, 140715).

Por su parte, la Mesa Nacional de Víctimas, tuvo una posición activa en la selección de los representantes que conformaron las delegaciones de víctimas, mientras la IMP celebró la participación de las víctimas y de las mujeres dentro de las comisiones, exigió el cumplimiento de la Resolución 1325 del año 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que insta al Estado a que las mujeres participen en los procesos de diálogo y negociación de la paz y llamó la atención de la importancia de la Resolución 1820 de 2008, que destaca la necesidad de incluir como un problema prioritario los delitos de violencia sexual.

En las últimas declaraciones de las FARC, propusieron que las víctimas del conflicto tengan representación directa en el Congreso Nacional, por medio de dos curules directas para el Senado y cuatro para Cámara de Representantes: “Debe haber una circunscripción especial para víctimas del conflicto, con vigencia de tres períodos para dos Senadores y cuatro representantes a la Cámara, la mitad de estos cupos se destinarían a mujeres víctimas”, dijo el comandante de este grupo, alias Rodrigo Granda (ET, 150206).

CONCLUSIONES

Sobre el enfoque teórico

La teoría del proceso político ofrece riqueza conceptual para el desarrollo de investigaciones como la presente, no obstante las críticas que otros autores han formulado sobre este marco, son riesgos reales que se deben saber afrontar dentro del proceso de estudio.

Especialmente, se trata de dos riesgos en el abordaje de las dimensiones de la EOP. Por un lado existe la tendencia a limitar el análisis a la observación de aquellas dimensiones o por el contrario en observar los hechos emergentes como si todo fuera oportunidad política. Los dos extremos son lesivos para un proceso investigativo riguroso.

Es necesario llegar a un punto en el que se considere a las dimensiones de la EOP como factores clave que orientan y motivan el análisis, pero ser capaces de flexibilizar estas dimensiones para incluir otros temas siempre y cuando sean relevantes para el estudio que se realiza. Es complejo determinar el momento en el cual se debe “alzar vuelo” o limitarse a la búsqueda de las dimensiones, es aquí donde entra en juego, las herramientas metodológicas y la cantidad de información con la que se cuente, de tal suerte que si la información sobre el hecho ha sido abrumadora, será necesario anclarse en cierta manera a las dimensiones, para llegar determinar claramente el énfasis en la investigación y no resultar inmerso en una cantidad vasta de datos.

Sin lugar a dudas, el marco de interpretación del proceso político y los elementos constitutivos de la EOP, brindan las herramientas precisas en torno a qué, cuándo y a quien analizar, porque precisamente actores y procesos están íntimamente relacionados. Gracias a la luz que dio esta teoría se logró evidenciar los problemas que evidencian regímenes democráticos como el colombiano:

desequilibrio entre las ramas de poder, clientelismo y corrupción político, falta de autonomía entre los partidos y corrientes políticas, crisis institucional entre otras problemáticas.

Muchos procesos sociales que se analizaron en el contexto, con el desarrollo de la Ley de Víctimas de fondo, hicieron visibilizar el terreno movedizo por el que caminan las élites políticas. La gran conclusión que se evidenció con el análisis del contexto es que todos y cada una de ellos representan oportunidad política para que las víctimas accedan al poder.

Las élites divididas se demostraron más en cuatro procesos, la crisis fiscal, el manejo del tema paramilitar, en las fracciones partidistas y en cuanto a la caracterización de la confrontación armada. Las alineaciones inestables se demostraron en dos temas que tienen que ver con la contienda electoral del año 2010, las posiciones en torno a la conveniencia de una segunda reelección presidencial inmediata y la composición del Gobierno. Cinco de los ocho procesos tienen que ver con las posibilidades que tienen las víctimas de ampliar el acceso político que se demuestran en los procesos de la crisis fiscal, la Ley de Justicia y Paz, las amenazas y asesinatos a las víctimas del conflicto armado, la reparación por vía administrativa y finalmente la caracterización de la confrontación armada entre grupos irregulares y fuerzas militares. Finalmente, se relaciona con la disponibilidad de aliados influyentes las relaciones internacionales y con organismos de defensa de derechos humanos y todo el proceso que tiene que ver con el manejo del tema paramilitar.

Las distintas fases del proceso de formación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en los espacios formales estuvieron nutridas por la presencia de actores sociales y por temas relevantes. En la fase 1, es donde se inaugura el tema en los espacios del Congreso con sus impulsores: la Fundación Víctimas Visibles y su alianza con el Partido Liberal y la oposición es

representada por el Gobierno de Uribe, se destaca la concesión al Gobierno del no reconocimiento del conflicto armado y por la participación de las víctimas en las audiencias promovidas por la Cámara de Representantes y Naciones Unidas en las cuales intervienen las organizaciones sociales de víctimas.

En la fase 2 de este proceso, se evidencia gran injerencia del Ejecutivo en la rama legislativa pues se radica un proyecto de Ley que recoge la visión del Gobierno en torno a los derechos de las víctimas, esta perspectiva era restrictiva con los derechos de las víctimas y las ponía en vulnerabilidad nuevamente. Es en este periodo en donde se hunde cualquier proyecto de Ley de Víctimas, viniera de cualquier partido político.

Finalmente, la fase 3 demuestra una nueva fuerza política en el Ejecutivo, nuevas alineaciones y realineaciones frente a rezagos de poder de una fuerza política aún con injerencias fuertes en la rama legislativa.

Si bien estos aspectos son los que se pueden concluir como resultados en esta investigación, comparto las advertencias que Elizabeth Jelin (2005) hace con relación a las dificultades de investigar temas y procesos en curso, pues sería la incertidumbre quien acompañaría todo el proceso de su estudio, lo cual va a permear las tareas analíticas, con ambigüedades, tensiones tendencias y categorías de análisis nunca nítidas.

Adicionalmente y pese a la “neutralidad” que la posición de investigador académico compromete, es muy difícil de llevarse a la práctica, pues son investigaciones que se hacen “desde adentro”. Aunque se trata de realizar un historio riguroso de procesos socio políticos, existe también cierta tendencia a evidenciar el compromiso cívico ciudadano sin establecer recomendaciones institucionales, evidenciar problemáticas, incumplimientos desde las

instituciones y el sector gubernamental. Aunque se requiere tomar distancia analítica, los fenómenos estudiados suelen comprometer la ética, la política y hasta emociones, que es difícil de separar y resultan reflejados incluso en el texto escrito que puede estar cargado de juicios de valor y críticas la que hacer institucional, que aunque pueden ser preocupaciones por lo público, deben ser replanteados o estudiados en mayor medida.

Sobre la metodología y las fuentes seleccionadas

En este mundo globalizado con fuerte desarrollo de las técnicas de información masivas en donde la producción de información es casi inagotable, los canales de acceso son más abiertos y se posibilita la participación de diferentes actores en temas de interés, sería una omisión garrafal no tratar de aprovecharla en beneficio de la investigación social.

Los accesos son más fáciles a documentos públicos y cada vez más sencillos para que se realicen desde cualquier ordenador.

Sin embargo, las fuentes documentales seleccionadas pueden presentar dificultades en su abordaje. La avalancha de información que de prensa que se puede hallar mediante los archivos históricos digitales es absolutamente grande, por lo cual hay que saber delimitar el medio y el tiempo de búsqueda. Adicionalmente, estas fuentes utilizan un lenguaje periodístico, que al ser revisadas y procesadas en volúmenes tan grandes, pueden dejar en el ambiente esa misma prosa periodística, sin que medie la suficiente distancia entre lo que un documento académico ha de consignar.

Lo mismo puede ocurrir con las gacetas del congreso, que como son transcripciones de discusiones jurídicas, se mueven en este tipo de lenguajes, protocolos y formalismos que una vez investigados en sus volumen, pueden permear el texto investigativo de este tipo de expresiones.

En los dos casos, resulta urgente fortalecer el análisis del investigador, para que el documento verse sobre lo que debe ser. En este caso una investigación sociológica.

Sobre las víctimas y sus organizaciones sociales

Balances iniciales de sectores de derechos humanos y de las víctimas consideran que la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, aseveran que representa de un punto inicial para posibilitar a las víctimas herramientas que defiendan sus derechos. La Ley ha gozado de reconocimientos como ejercicio de reparaciones integrales, pese a sus restricciones.

Esas mismas fortalezas, que se reconocen que estén dentro de la Ley, son las que presentan mayores complicaciones al aplicarse a la realidad colombiana, limitada en recursos, la acción institucional y en garantías de condiciones de paz o reconciliación nacional, de tal suerte que los fracasos que ya se han evidenciado los paupérrimos indicadores en materia de reparaciones, que hacen considerar que se trata de grandes reformas estructurales, tendientes a terminar el conflicto, rediseños institucionales y reordenamiento del gasto público, las medidas necesarias.

Con este esfuerzo legislativo, el país entero ha logrado ubicarse en la tendencia mundial de generar una cultura de las víctimas, mientras las víctimas se han consolidado como un actor fundamental dentro de las iniciativas de paz y sujetos de derecho priorizadas dentro de la política pública del Gobierno actual.

Los principales componentes de la EOP actuaron de manera diversa según procesos sociopolíticos: las élites políticas se dividieron con la ocurrencia de diferentes hechos que influyeron en que el poder de la fuerza Uribista se resquebrajara, buscando conformar coaliciones y estrategias para obtener el poder, sobre todo del Ejecutivo. Durante la contienda electoral se agudizó la inestabilidad de las alineaciones de Gobierno, de la oposición y diferentes fuerzas políticas se fortalecieron, so pena de otras, que se debilitaron.

En cuanto al acceso político para las víctimas, en el periodo de tiempo analizado, progresivamente se ha visto abierto tanto para el reconocimiento de sus derechos, como por la construcción de actores políticos, con capacidad de participación y de interlocución con los grupos estratégicos en el plano nacional e internacional. Sus aliados han sido clave en la formación de estas personas como dinamizadores del cambio social y de acciones colectivas y movilizadores de varios grupos de la sociedad colombiana.

El trabajo en lo seguido no es nada fácil para las víctimas y sus organizaciones, son quienes deben responder a esas expectativas que tiene el mundo entero sobre su papel y sobre todo de sus propuestas para frenar la victimización y lograr su reparación efectiva.

Fortalecerse como actores políticos que movilizan a la comunidad en torno a la defensa de los derechos humanos, contribuir al surgimiento de los movimientos para la construcción de paz, generar procesos académicos de construcción de memoria colectiva, son retos que deben asumir las organizaciones de víctimas y así frenar la polarización y abanderar la reconciliación nacional como un objetivo común en la sociedad colombiana.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias citadas

- Asamblea General de Naciones Unidas (2005). Resolución 60/147 “*Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*”. U.N., diciembre 2005. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>
- Castaño, Maryury (2010). *¿Reparación o revictimización? La reparación individual por vía administrativa en el Valle del Cauca*, trabajo final de grado para optar el título de Socióloga, Asesora: Profesora María Eugenia Ibarra, Colombia, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Programa académico de Sociología.
- Cepeda, Iván (2011). Ponencia. Seminario Ley de Víctimas. De la Aprobación a la aplicación. Universidad Javeriana. Septiembre 5 de 2011.
- Cristo, Juan Fernando (2012). “*La guerra por las víctimas. Lo que nunca se supo de la ley*”. Ediciones B Colombia S.A., Bogotá, 2012.
- Cueto, Santiago (2009). “*Hijos de víctimas del terrorismo de Estado. Justicia, identidad y memoria en el movimiento de derechos humanos en Argentina, 1995 – 2008*”. En: Revista Historia crítica Universidad de Los Andes N° 40. Bogotá. 2010.
- Della Porta, Donatella y Mattina Liborio (1985). “Ciclos políticos y movilización étnica: el caso vasco”. Ponencia realizada para el Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Paris (Francia), julio de 1985. Disponible en: http://ih-vm-cisreis.c.mad.interhost.com/REIS/PDF/REIS_035_08.pdf
- Gómez, Felipe (2007). “El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. En: Revista El Otro Derecho no. 37 (2007). ILSA-Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, Bogotá: ILSA, 2007. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20120531063055/od37-felipe.pdf>

- Ibarra, María Eugenia (2010). *“Acciones colectivas de mujeres por la verdad, la justicia y la reparación y el intercambio humanitarios en Colombia” (2004 – 2009)*. Informe final de Investigación. Universidad del Valle. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Departamento de Ciencias Sociales. Santiago de Cali.
- Jelin, Elizabeth (2002). *“Historia y memoria social”*. En: Elizabeth Jelin. Los trabajos de la memoria. Cap. 4, Siglo Veintiuno: Memorias de la represión. España. 2002. pp. 63-78. Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/memoria/jelin3.pdf>
- Jelin, Elizabeth (2005). *“Exclusión, memorias y luchas políticas”*. En libro: Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2005. pp. 219-239. Disponible en: biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/mato/Jelin.rtf
- Jelin, Elizabeth (2007). “Víctimas, familiares y ciudadanos/as: las luchas por la legitimidad de la palabra. Scientific Electronic Library Online. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n29/a03n29.pdf>
- Latorre, Marta (2005). “Los movimientos sociales más allá del giro cultural: apuntes sobre la recuperación de las emociones”. En: Revista Política y sociedad – Acción colectiva, Vol. 42, N° 2, Universidad Complutense de Madrid, 2005.
- Marrou, Henri (1999). *El conocimiento histórico*. Barcelona: Idea Books. Barcelona. 1999.
- Mc Adam, Doug. (1999). *“Orígenes terminológicos, problemas actuales, futuras líneas de investigación*. En: MC ADAMD, D & MC CARTHY J, Ed. Movimientos sociales: perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales Madrid: Istmo, (pp. 49-70).
- Romero, Marco. (2011). *Ponencia Seminario Ley de Víctimas*. De la Aprobación a la aplicación. Universidad Javeriana. Septiembre 5 de 2011.
- Sánchez, Isis. (2010). La Estructura de oportunidad política y su impacto en el movimiento español contra la guerra (2003 – 3004). En: X Congreso Español de Sociología, Federación Española de Sociología (FES), Asociación Navarra de Sociología, Universidad Pública de Navarra julio de

2010, España, 2010. En: <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/109.pdf>

Solís, José (2011). Asociación Renacer Siglo XXI. Ponencia Seminario Ley de Víctimas. De la Aprobación a la aplicación. Universidad Javeriana. Septiembre 5 de 2011.

Tarrow, Sidney (1994). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Ed. Alianza, 1997.

Tarrow, Sidney (1999). “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”. En: MC ADAMD, D & MC CARTHY J, Ed. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales* Madrid: Istmo., (pp. 71-99)

Uprimny, Rodrigo (2004). “*Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano*”. [En línea], disponible en: http://cijus.uniandes.edu.co/proyectos/cd_justicia/ficha1/notas/3b.pdf

Uprimny, Rodrigo y Guzmán, D (2010). “*Justicia transicional desde abajo y con enfoque de género*”. [En línea], disponible en: http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=7&id_publicacion=774

Uprimny, Rodrigo y Saffón, María Paula (2007). “*Usos y abusos de la justicia Transicional en Colombia*”. [En línea], disponible en: http://www.cdh.uchile.cl/anuario04/6-Perspectivas_regionales/Rodrigo_Uprimny_Maria%20Paula_Safon.pdf,

Uprimny, Rodrigo (2011). Ponencia Seminario Ley de Víctimas. De la Aprobación a la aplicación. Universidad Javeriana. Septiembre 5 de 2011.

Gacetas

Congreso de la República (2007). Proyecto de ley 157 de 2007 “por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario perpetradas por grupos armados al margen de la ley”, publicado en Gaceta del Congreso N° 502 de 2007.

Congreso de la República, (2007). Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 157 de 2007, publicada en Gaceta 256 de 2007.

Congreso de la República (2008). Proyecto de ley 157 de 2007 “por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario perpetradas por grupos armados al margen de la ley”, publicado en Gaceta del Congreso N° 256 de 2008.

Congreso de la República (2008). Acta Plenaria 56 del 18 de junio de 2008 Senado, publicada en Gaceta 563 de 2008.

Congreso de la República (2008). Acta de Comisión Primera Constitucional 19 del 12 de noviembre de 2008 Cámara, publicado en Gaceta del Congreso N° 54 de 2008.

Congreso de la República (2009). *Enmienda a la Ponencia para Segundo debate en la Cámara de representantes al Proyecto de ley 157 de 2007 Senado y 044 de Cámara*, publicado en Gaceta del Congreso N° 235 de 2009.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). Concepto de viabilidad, 17 de Junio de 2009. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/junio/18/carta.pdf>

Congreso de la República (2010). Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 107 de 2010 Cámara, publicado en Gaceta del Congreso N° 865 de 2010.

Congreso de la República (2010). Acta de comisión 33 del 23 de noviembre de 2010 Cámara, publicada en Gaceta del Congreso N° 260 de 2010.

Congreso de la República (2010). Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 107 de 2010 Cámara, publicado en Gaceta del Congreso N° 1004 de 2010.

Congreso de la República (2010). *Acta de Plenaria 40 del 13 de diciembre de 2010*, publicado en Gaceta del Congreso N° 116 de 2010.

Congreso de la República (2011). Ponencia para primer debate al proyecto de ley 213 de 2010 Senado, diciembre de 2010, 107 de 2010 Cámara, publicado en Gaceta del Congreso N° 63 de 2011.

Congreso de la República (2011). Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 213 de 2010 Senado, 107 de 2010 Cámara, publicado en Gaceta del Congreso N° 247 de 2011.

Congreso de la República (2011). Acta de Comisión Primera 47 del 12 de abril de 2011 Senado, publicado en Gaceta del Congreso N° 284 de 2011.

Congreso de la República (2011). Acta de Comisión Primera 41 del 23 de abril de 2011 Senado, publicado en Gaceta del Congreso N° 187 de 2011.

Congreso de la República (2011). *Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 213 de 2010 Senado, 107 de 2010 Cámara*, publicado en Gaceta del Congreso N° 253 de 2011.

Artículos de prensa

Archivo digital de Revista Semana

_____ “Yo le hice Lobby a la ley de justicia y paz Semana”, octubre 14 de 2006, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/yo-hice-lobby-ley-justicia-paz/81451-3>

_____ “Las víctimas del conflicto no quieren oír de divisiones”. Junio 15 de 2014, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/victimas-no-quieren-ser-polarizadas-en-proceso-de-paz/395791-3>

Archivo digital de Revista Portafolio

_____ “El sector privado debe generar más valor y dedicarse menos a la búsqueda de rentas”, Junio 5 de 2008 disponible en: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/CMS-4236801

_____ ”Los retos del Partido Liberal”. 21 de Abril de 2009, disponible en: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/CMS-5035053

_____ “Ambiente positivo por la labor del Congreso de la República, diciembre 20 de 2010, disponible en http://www.portafolio.co/detalle_archivo/MAM-4314470

Archivo digital La Silla Vacía

Osorio, Camila. “La ley de víctimas tres meses después”. Abril 9 de 2012, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/la-ley-de-victimas-tres-meses-despues-32574>

Osorio, Camila. “De Justicia y Paz a la ley de víctimas: el caso piloto de Mampuján”. Mayo 27 de 2012, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/de-justicia-y-paz-la-ley-de-victimas-el-caso-piloto-de-mampujan-33571>

Archivo digital El Espectador

Herrera, Natalia. Un día más por las víctimas. Abril 8 de 2014, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/un-dia-mas-victimas-articulo-485836>

Archivo digital de El Tiempo

____ “Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)”. Octubre 11 de 2007, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3762283>

Gómez, Sergio. “Proceso de desmovilización paramilitar: lleno de trabas, vacíos y errores sistemáticos”. Octubre 16 de 2007, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3762276>

____ “Italia, dispuesta a apoyar esfuerzos de Nicolás Sarkozy para lograr acuerdo humanitario en Colombia”. Diciembre 6 de 2007, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/CMS-3848666>

____ “Ruta propia para convencer a las Farc buscan presidentes de Colombia, Francia y Venezuela”. Diciembre 8 de 2007, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3851474>

Araújo, Fernando. “Gobierno envió nota de protesta a Nicaragua por afirmaciones de Daniel Ortega sobre las Farc Publicación”. Diciembre 14 de 2007, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3860572>

____ “Para víctimas de guerra en Colombia, Comisión Europea destinó \$ 34 mil millones en ayuda humanitaria”. Diciembre 29 de 2007, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3879311>

_____ "Fisco: un 2008 difícil". Diciembre de 2007, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4200155>

Cuellar Parmenio. "Parapolítica' e impunidad". Mayo 1 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2919311>

_____ "Mil expedientes han sido robados de 3 organizaciones de víctimas de las AUC". Mayo 5 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4144684>

Gómez, Sergio. "Justicia de E.U. cooperará para que víctimas de 'Macaco' en Colombia sean resarcidas". Mayo 6 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4147973>

_____ "A 'Macaco' lo extraditaron a E.U. a la medianoche". Mayo 7 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2925342>

Gómez, Sergio. "Tras el dinero de 'Macaco'". Mayo 11 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2931154>

_____ "Fin a una generación para". Mayo 14 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2934218>

_____ "Nuevo cruce de críticas de Uribe con Vivanco". Mayo 14 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2934458>

_____ "Conservadores le hicieron desplante a Comisionado de Paz en debate a Ley de Justicia y Paz". Mayo 14 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4164830>

Salazar, Patricia. "Millonaria donación de equipos hizo Ángela Merkel a Colombia". Mayo 16 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4169665>

Pizarro, Eduardo. "La extradición y las víctimas". Mayo 19 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/CMS-4103115>

Medellín, Pedro. "¿Y los derechos de las víctimas?" Mayo 21 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2890578>

_____ “Irreparable crimen”. Mayo 22 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4201799>

_____ “Colombia cautivar  a Japón con su cultura”. Mayo 27 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2951776>

_____ “Apoyo de Fox y Aznar a Uribe”. Junio 14 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2974298>

_____ “Marcha del 6 de marzo despierta el debate entre estudiantes universitarios”. Junio 17 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3978083>

_____ “Muy buen momento atraviesan las relaciones diplomáticas entre Colombia y España”. Junio 19 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4328603>

Gil, Laura. “El deber de reparar”. Junio 20 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2982170>

_____ “Nuevo mininterior, Fabio Valencia Cossio, dice que apoyar  ley de víctimas pero con ajustes”. Junio 20 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4333843>

Amat, Yamid. “Alianza es para defender la democracia ”: César Gaviria”. Junio 21 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4340606>

_____ “Referendo cayó en otro ‘tranc n’”. Junio 21 de 2008 Autor, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3219995>

_____ “Cuestionamientos del Polo Democrático a Fabio Valencia se extendieron a todo el Gobierno”. Septiembre 17 de 2008, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4535202>

_____ “Donde hay víctimas debe existir un movimiento” aseguró Teresita Gaviria, en la Semana por la paz”, Septiembre 19 de 2008 Autor, disponible en
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4540197>

_____ “En 41% creció cifra de desplazados en Colombia, una cifra récord en 23 años”. Septiembre 30 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4575666>

_____ “Ecos Políticos”. Octubre 21 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3148683>

_____ “Amnistía Internacional acusa a Estado colombiano de distorsionar realidad sobre derechos humanos”. Octubre 28 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4630535>

_____ “Fincas que la justicia les ha quitado a jefes paras saldrán a la venta” Diciembre 25 de 2008, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4737358>

_____ “Corte Interamericana condenó a Colombia por la muerte de Jesús María Valle Jaramillo”. Diciembre 26 de 2008 Autor, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4737474>

Meléndez, Jorge. “Reparación a por lo menos 10 mil víctimas entregaría este año el Gobierno” Abril 11 de 2009, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4959117>

Avendaño, Gudilfredo. “Asesinada presidenta de la junta de desplazados del municipio de Los Córdoba (Córdoba)”. Abril 14 de 2009, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4979308>

Rueda, María Isabel. ¿Por qué lo acusó el Vicepresidente de andar en E.U. hablando mal del país?, Abril 19 de 2009, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5016607>

_____ “Mujeres, agente de cambio”. Abril 24 de 2009 Autor, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12460205>

_____ “A los \$5 billones se acerca la cuenta de la reparación por vía administrativa de las víctimas”. Junio 6 de 2009, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5375847>

_____ “Relator de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales escucha a víctimas en el Congreso”. Junio 8 de 2009, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5383747>

_____ “Intermón Oxfam presentó un informe sobre las estrechas relaciones entre ambos países”. Septiembre 9 de 2010, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7898919>

_____ “Beneficios jurídicos y violencia de narcos, puntos a evaluar en debate por restitución de tierras”. Septiembre 14 de 2010, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7906241>

_____ “No todos los bienes de los 'paras' pasarán al Fondo de Reparación, determinó la Corte Suprema”. Septiembre 16 de 2010, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7911294>

_____ “Líder de desplazados asesinado en Bolívar fue apedreado y torturado”. Noviembre 26 de 2010, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8457920>

_____ “Se cae la negociación con paras”. Diciembre 1 de 2010, disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8489362>

_____ “El 15 por ciento de los desmovilizados reincide en actividades criminales”. Diciembre 17 de 2010, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8616740>

Pardo, Rafael. “Recuperación del espacio político: La reunificación Liberal”. Diciembre 19 de 2010, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4314147>

Gómez, Sergio. “En Washington, miembros del Polo criticaron políticas de Santos”. Febrero 17 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8874964>

_____ “Así es la cruzada de miedo de las víctimas de las bandas criminales”. Febrero 25 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8928042>

_____ “La buena fe no se discute: Uribe sobre las declaraciones de El Alemán. Marzo 4 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8963323>

_____ “bandas emergentes, principal factor de desplazamiento forzado”. Febrero 25 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8928046>

_____ “Garzón pide tomar con reserva denuncias de falsas movilizaciones”. Marzo 7 de 2011, disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8971400.html

_____ “Más de 50 líderes de tierras asesinados”. Marzo 25 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9064506>

_____ “Uribe le hace contrapropuesta a Santos sobre conflicto armado”. Mayo 7 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9301100>

_____ “Santos mantiene conflicto interno en ley de víctimas y ONU lo respalda”. Mayo 10 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9320645>

Reyes, Yolanda. “¿Cómo reparar lo que jamás sucedió?” Mayo 16 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9358745>

_____ “Conflicto interno genera nuevo 'round' Santos-Uribe”. Mayo 16 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9360226>

Parra, Nelson. “El Congreso logró legislatura histórica”. Junio 5 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4602292>

_____ “Asesinan a otra líder de víctimas”. Junio 8 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9562904>

Rueda, María Isabel. “¿Qué tan bien va Santos?”. Junio 25 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9725308>

Samper, Daniel. “El largo brazo de la Mano Negra”. Junio 25 de 2011, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9725305>

_____ “Reunión con las víctimas se desarrolló con solemnidad y respeto”. Agosto 17 de 2014, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/proceso-de-paz-gobierno-y-farc-agradecen-a-las-victimas-sus-asistencia-a-la-habana/14397455>

_____ “Farc proponen curules directas para las víctimas del conflicto”. Febrero 6 de 2015, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-proponen-curules-en-congreso-para-victimas/15207475>

Otros portales electrónicos

Fundación Víctimas Visibles. “Así nació el día de solidaridad con las víctimas”. Disponible en: <http://fundacionvictimasvisibles.org/fundacion>

Mesa Nacional de Víctimas. Trabajamos por la reparación integral. Junio 28 de 2009, disponible en: <http://mesanacionaldevictimas.blogspot.com/2011/12/restitucion-sin-garantias.html>

Movice. Pronunciamiento del movimiento nacional de víctimas de crímenes de estado sobre el proyecto de ley 157 de 2007-senado de la república, disponible en: http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2132:sobre-el-proyecto-de-ley-del-senado&Itemid=335

Movice. Tras encuentro con víctimas, mesa de conversaciones ratifica compromiso con los 10 principios rectores para este tema Domingo, 17 Agosto 2014 14:11, disponible en: http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com_k2&view=item&id=3970:tras-encuentro-con-v%C3%ADctimas-mesa-de-conversaciones-ratifica-compromiso-con-los-10-principios-rectores-para-este-tema&Itemid=305

Movice. Víctimas del conflicto se movilizaron hoy por la paz y por sus derechos. Viernes, 24 Octubre 2014 disponible en: http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com_k2&view=item&id=4099:v%C3%ADctimas-del-conflicto-se-movilizaron-hoy-por-la-paz-y-por-sus-derechos&Itemid=297

Movice. Revictimización a las víctimas de Estado, las agresiones continúan. Disponible en: http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/images/archivos2/REVICTIMIZACION_MOVICE_ESP.pdf

Programa de Naciones Unidas para el desarrollo - PNUD. Segunda delegación de víctimas viaja a La Habana. Septiembre 9 de 2014, disponible en:

<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/09/09/segunda-delegaci-n-de-v-ctimas-viaja-a-la-habana-.html>

Programa de Naciones Unidas para el desarrollo - PNUD. Tercera delegación de víctimas viaja a La Habana. Octubre 1 de 2014, disponible en: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/10/01/tercera-delegaci-n-de-v-ctimas-viaja-a-la-habana.html>

Programa de Naciones Unidas para el desarrollo - PNUD. Cuarta delegación de víctimas viaja a La Habana. Noviembre 1 de 2014, disponible en: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/11/01/cuarta-delegaci-n-de-v-ctimas-viaja-a-la-habana.html>

Programa de Naciones Unidas para el desarrollo - PNUD. Cuarta delegación de víctimas viaja a La Habana. Noviembre 1 de 2014, disponible en: <http://nacionesunidas.org.co/blog/2014/12/15/comunicado-quinta-delegaci3n-de-victimas-a-la-habana/>