



Título: Sin Título
Técnica: Lápiz sobre papel
Dimensión: 15,5 x 24,5 cm
Año: 2012

***ENTRE LA ESPERANZA Y LA FRUSTRACIÓN:
LUCHAS SOCIALES POR UN MARCO
JURÍDICO PARA LA REPARACIÓN
EN COLOMBIA 2004 2011 ENTRE
LA ESPERANZA Y LA FRUSTRACIÓN:
LUCHAS SOCIALES POR UN MARCO
JURÍDICO PARA LA REPARACIÓN
EN COLOMBIA 2004-2011****

* Este artículo se basa en un capítulo de la tesis doctoral sobre la experiencia colombiana en materia de justicia transicional y cuyo trabajo de campo se desarrolló entre 2009 y 2010. Esta investigación se realizó con el apoyo de la Universidad Estatal de Arizona a través del GraduateFellowshipDissertationAward. Parte de las reflexiones del artículo se presentaron en el Congreso Internacional de Latin American StudiesAssociation LASA, celebrado en San Francisco, mayo 23-26 2012

Fecha de recepción: marzo 24 de 2013

Fecha de aprobación: mayo 2 de 2013

**ENTRE LA ESPERANZA Y LA FRUSTRACIÓN: LUCHAS SOCIALES
POR UN MARCO JURÍDICO PARA LA REPARACIÓN EN COLOMBIA 2004-2011
ENTRE LA ESPERANZA Y LA FRUSTRACIÓN:**

**LUCHAS SOCIALES POR UN MARCO JURÍDICO
PARA LA REPARACIÓN EN COLOMBIA 2004-2011**

*Gabriel Ignacio Gómez***

RESUMEN

Este artículo intenta dar cuenta del reciente proceso político que llevó a la institucionalización del discurso de los derechos de las víctimas, y concretamente, a la expedición de la denominada “Ley de Víctimas”. Con base en perspectivas críticas en materia de sociología del derecho y derechos humanos, este artículo argumenta que la configuración de un nuevo marco normativo para la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia, es el resultado de una construcción discursiva en donde confluyeron, de un lado, las acciones de movilización política y jurídica lideradas por las redes de organizaciones derechos humanos y de víctimas, y del otro, unas condiciones de oportunidad política que hicieron posible la institucionalización de los discursos y sentidos promovidos por estas redes. En tal sentido, las redes de apoyo a las víctimas desarrollaron varias acciones consistentes en la incorporación del discurso transnacional de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en el escenario nacional, así como la movilización social y política de las víctimas mediante la construcción de un discurso de derechos desde abajo. Sin embargo, a pesar de la fuerza persuasiva del discurso de los derechos de las víctimas, era necesario que se presentaran estructuras de oportunidad que hicieran posible la expedición de un marco jurídico en materia de reparación

Palabras clave: Justicia Transicional, Redes Transnacionales de activistas, Derechos Humanos, Organizaciones de víctimas, Movilización Social.

ABSTRACT

This article attempts to give account of the recent political process that led to the institutionalization of the victims’ rights discourse, and more specifically, to the enactment of the “Victim’s Law”. Drawing on critical approaches on law and society and human rights, this article sustains that the framing process of new mechanisms of reparation for victims of the armed conflict in Colombia, is a discursive construction. This new discourse is based, on the one hand, on social and legal mobilization led by human rights networks, and on the other hand, on political opportunity structures that made possible the institutionalization of the meanings promoted by those networks. In this regard, human rights networks carried out different actions, such as the incorporation of the transnational discourse on the rights to truth, justice and reparation, and social mobilization of victims through the construction of a discourse of human rights from below. However, despite the persuasive force of that discourse, structures of political opportunity were necessary to make possible the enactment of a new legal framework on reparation.

Key Words: Transitional Justice, Transnational Advocacy Networks, Human Rights, Victims’ Organizations, Social Mobilization.

** Profesor asociado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Investigador del grupo Derecho y Sociedad, gomez.gabrielnacio@gmail.com. PhD en Estudios en Justicia e Investigación social de la Universidad Estatal de Arizona

**ENTRE LA ESPERANZA Y LA FRUSTRACIÓN:
LUCHAS SOCIALES POR UN MARCO JURÍDICO
PARA LA REPARACIÓN EN COLOMBIA 2004-2011
ENTRE LA ESPERANZA Y LA FRUSTRACIÓN:
LUCHAS SOCIALES POR UN MARCO JURÍDICO
PARA LA REPARACIÓN EN COLOMBIA 2004-2011**

INTRODUCCIÓN

En mayo de 2011, con ocasión de la expedición de la ley 1448 de 2011, más conocida como la nueva “Ley de Víctimas” por parte del Congreso de la República, el gobierno colombiano anunciaba ante la presencia del Secretario General de Naciones Unidas, una nueva revolución social en virtud de la cual se buscaba responder a la expectativa de centenares de miles de víctimas de la violencia política en Colombia. Sin embargo, a pesar del anuncio oficial, la configuración y desarrollo de este marco normativo ha estado lejos de ser la expresión del consenso político en la sociedad colombiana. El hecho de que se hable actualmente de derechos de las víctimas, ha sido el resultado de los esfuerzos de las organizaciones de derechos humanos y de víctimas para resistir las políticas de perdón y olvido promovidas por el anterior gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). A lo largo de la última década, las redes de derechos humanos articularon sus acciones políticas y jurídicas para reclamar verdad, justicia y reparación para las víctimas de la violencia política. Estas redes, no solo ganaron una visibilidad social que no tenían, al menos en la historia reciente de Colombia, sino que promovieron la configuración de un marco jurídico de protección de sus derechos.

Teniendo en cuenta que durante la primera década del siglo predominó un discurso hegemónico en materia de seguridad, así como políticas de desmovilización que buscaban beneficiar poderosos grupos de la población, surge la siguiente pregunta: ¿cómo se explica, entonces, la emergencia del proceso de institucionalización del discurso de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia? Con base en perspectivas críticas en materia de sociología del derecho y derechos humanos este artículo argumenta que la configuración de un nuevo marco normativo para la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia, es el resultado de una construcción discursiva en donde confluyeron, de un lado, las acciones de

movilización social y política lideradas por las redes de organizaciones de derechos humanos y de víctimas (en adelante, redes de apoyo a las víctimas) y, del otro, unas condiciones de oportunidad política que hicieron posible la institucionalización de los discursos y sentidos promovidos por estas redes. En tal sentido, las redes de apoyo a las víctimas han desarrollado varias acciones consistentes en la incorporación del discurso transnacional de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en el escenario nacional, así como la movilización social y política de las víctimas mediante la construcción de un discurso de derechos desde abajo (McEvoy y McGregor, 2008).

Sin embargo, a pesar de la fuerza persuasiva del discurso de los derechos de las víctimas, así como de las acciones de movilización social y política de las redes de apoyo a las víctimas, era necesario que se presentaran estructuras de oportunidad que hicieran posible la expedición de un marco jurídico en materia de reparación (Bendford & Snow, 2000; McAdam & Snow, 2010). En tal sentido, la llegada de un nuevo gobierno más dispuesto a incorporar políticas públicas en materia de reparación, hizo posible que se promoviera nuevamente un marco normativo cercano al propuesto por las organizaciones de apoyo a las víctimas. Este artículo da cuenta de algunos resultados de la investigación doctoral realizada entre 2009 y 2011. Dentro del trabajo de campo, que se realizó en Bogotá y Medellín, se efectuaron más de 50 entrevistas en profundidad con miembros de organizaciones de derechos humanos y de víctimas, así como con miembros de organismos intergubernamentales y agencias de cooperación internacional.¹

Con el fin de presentar estos resultados de investigación, dividiré este artículo de la siguiente manera: en primer lugar, explicaré, a manera de marco teórico, la perspectiva de derechos humanos desde abajo y su relación con los procesos de resistencia; en segundo lugar, me detendré en el contexto político y social que hizo posible la visibilidad y posicionamiento político a las organizaciones de víctimas; posteriormente, expondré el proceso de formación de las redes de víctimas, para luego explicar cómo estas redes lideraron importantes procesos de movilización social y política. Luego, explicaré los debates en el Congreso sobre los primeros proyectos de ley de víctimas para, finalmente, dar cuenta de los últimos debates y las oportunidades políticas que dieron lugar a la expedición de la “Ley de Víctimas”.

1 Los nombres de las personas entrevistadas se omiten, salvo que se trate de opiniones conocidas públicamente.

1. DERECHOS HUMANOS DESDE ABAJO, CAMBIO SOCIAL Y RESISTENCIA

A lo largo de las últimas décadas, nuevas perspectivas en ciencias sociales han enriquecido las discusiones en materia de derechos humanos. Durante el pasado siglo, especialmente luego de la segunda guerra mundial, el campo de los derechos humanos se convirtió en un campo de conocimiento dominado especialmente por expertos en un lenguaje jurídico (McEvoy 2008: 18-28). A pesar de ser un espacio de contienda en el cual los simpatizantes de las diferentes perspectivas argumentaban sobre la naturaleza y los fundamentos de los derechos humanos, este discurso se desarrolló sobre la base de valores promovidos por la modernidad occidental, tales como el presupuesto de la soberanía del Estado Nación, la preeminencia de las libertades individuales y el respeto de la propiedad privada (McEvoy&McGregor, 2008; Rajagopal, 2003). Paradójicamente, el discurso de derechos humanos fue, al mismo tiempo, un lenguaje que inspiraba resistencia y reproducía formas de opresión. Inspiraba resistencia en la medida que se constituía en la principal forma de protección de la esfera individual frente a la intervención y agresión del gobierno estatal; pero también podía ser connivente con formas de opresión, en la medida que se constituía en parte de un proyecto colonial que buscaba mostrar como saber universal la experiencia particular de las sociedades occidentales (Baxi, 2010; Rajagopal, 2003; Santos & Rodríguez, 2005).

Los estudios sobre derechos humanos y justicia transicional a lo largo de las últimas décadas, ha prestado especial atención a las regulaciones formales y en las decisiones de élites políticas (Baxi, 2010; McEvoy, 2008). Sin embargo, estas aproximaciones institucionales no pueden dar cuenta de los procesos sociológicos y culturales que inciden en la construcción del discurso de derechos humanos. Más recientemente, perspectivas críticas en antropología sociocultural y aproximaciones interdisciplinarias en ciencias sociales han intentado subvertir las perspectivas legalistas e institucionalistas, y han proporcionado elementos analíticos que muestran nuevos horizontes de reflexión. En primer lugar, se asumen los derechos humanos como una construcción discursiva en virtud de la cual diversos actores sociales luchan por establecer nuevos significados de los derechos (Baxi, 2010; Goodale&Merry, 2007); en segundo lugar, la producción de tales significados no es patrimonio exclusivo de élites políticas o de instituciones estatales o cuasi estatales, sino que también entran en juego actores no estatales, como las organizaciones no gubernamentales ONGs, los movimientos sociales, y las redes de activistas (Keck& Sikkink, 1998; McEvoy, 2008; Rajagopal, 2003); finalmente, la definición de mecanismos de protección de derechos humanos es, en buena parte, un proceso de tensión política en virtud del cual actores subalternos intentan, a través del lenguaje de los derechos, reivindicar sus

identidades culturales, reclamar inclusión social y resistirlas prácticas de opresión (Rajagopal, 2003; Santos & Rodríguez, 2005).

En cuanto al primer aspecto, el discurso de derechos humanos es una construcción social y cultural asociada con la experiencia histórica de los grupos sociales (Goodale&Merry, 2007). Las ciencias sociales proporcionan elementos para un debate que va más allá de las expresiones formales del derecho y de la aspiración de universalización de algunas perspectivas en filosofía moral (Baxi, 2010;Rajagopal, 2003). Las aproximaciones socioculturales, sin desconocer los aportes de perspectivas institucionalistas y de fundamentación filosófica, proporcionan elementos para tener una perspectiva más amplia, de acuerdo con la cual los derechos humanos son concebidos como una expresión de procesos sociales e históricos, en lugar de principios universales e inmutables. Los derechos humanos no son restringidos a las regulaciones jurídicas positivizadas en el mundo durante el último siglo, o a la producción de significados relativamente coherentes y estables. El campo de los derechos humanos, como una construcción discursiva, está lleno de ambivalencias y debates internos entre diferentes actores, disciplinas y aproximaciones culturales.

En cuanto al segundo aspecto, una aproximación sociocultural de los derechos humanos también proporciona elementos teóricos para analizar el rol de los actores no estatales en la construcción del discurso de derechos humanos y la configuración de los mecanismos de protección de tales derechos. Mientras que las aproximaciones jurídicas e institucionalistas se concentran en instituciones estatales y cuasi estatales, las perspectivas críticas en derecho y ciencias sociales se abren a la posibilidad de observar el rol de actores sociales como los movimientos sociales (Archila, 2003; Alvarez, Dagnino & Escobar 1998; Bendford& Snow, 2000), las redes transnacionales de activistas (Keck& Sikkink, 1998), los sujetos subalternos (Santos & Rodríguez, 2005; Rajagopal, 2003) y las organizaciones de base (McEvoy, 2008), creando alternativas a formas contemporáneas de opresión. La relevancia de estos actores radica en el hecho de que ellos confrontan los discursos que normalizan formas de violencia y exclusión. Estos actores no son necesariamente coherentes y homogéneos. En el caso de Colombia, las relaciones y coaliciones de organizaciones internacionales y nacionales, así como la emergencia de diferentes grupos de víctimas, ha generado redes más extensas entre organizaciones derechos humanos que buscan superar las discrepancias internas y lograr consensos mínimos entre las múltiples organizaciones y movimientos.

Finalmente, las perspectivas sobre derechos humanos desde abajo sugeridas por autores como Rajagopal (2003), Santos y Rodríguez (2005), y Speed (2007), enfatizan la dimensión de los derechos humanos como un discurso de resistencia contra formas actuales de opresión que se manifiestan en proyectos globales

hegemónicos que universalizan perspectivas occidentales sobre el desarrollo, el capitalismo corporativo, y la seguridad. Estos proyectos normalizan las prácticas de exclusión social, crean jerarquías sociales y culturales, marginalizan otras perspectivas de vida, y normalizan el estado de excepción (Agamben, 2005). En este punto, es necesario señalar diferentes formas de relaciones entre el derecho y la resistencia. De un lado, el derecho tiene una dimensión opresiva en la medida que podría ser instrumental a los proyectos de desarrollo y globalización económica, y del otro, tiene el potencial emancipador en la medida que ofrece resistencia frente a tales proyectos. En tal sentido, la resistencia liderada por ONGs y movimientos sociales son, de alguna manera, resistencias contra el derecho (en su dimensión opresiva) y por medio del derecho (en su dimensión emancipadora), lo cual implica la promoción de acciones colectivas orientadas a defender prácticas alternativas y a desafiar esos proyectos políticos que son considerados injustos. En la reciente experiencia colombiana, el discurso de derechos ha servido como una herramienta que ha permitido a las organizaciones de apoyo a las víctimas resistir expresiones de violencia política e institucional, así como construir procesos de institucionalización con base en significados alternativos que permitan la reivindicación de las víctimas de la violencia política en Colombia.

2. CONTEXTO

Para mediados de la década pasada, las organizaciones de derechos humanos y de víctimas tenían una importante experiencia en el desarrollo de alianzas y movilizaciones con organizaciones internacionales y locales. Sin embargo, entre 2005 y 2007, nuevos espacios de alianzas entre organizaciones de derechos humanos y de víctimas emergieron en un contexto de profunda polarización política. Estas nuevas redes surgieron en medio de los debates públicos sobre el marco jurídico para la desmovilización de los grupos paramilitares y los reclamos de justicia y de protección por los derechos de las víctimas. Es posible señalar dos perspectivas antagonistas en la arena política. De un lado, había un discurso hegemónico que, no sólo promovía las reformas neoliberales, el desmonte del precario Estado de bienestar y la promoción de un buen ambiente para los negocios, sino que también promovía un proyecto basado en la seguridad y en el orden (Ramírez, 2010). El gobierno y la coalición mayoritaria en el Congreso, que sobrerrepresentaba los intereses de terratenientes, grandes corporaciones, y sectores urbanos de clase alta y media, habían promovido una reforma constitucional permitiendo la reelección del presidente (López, 2010). De otro lado, las organizaciones de derechos humanos, y de víctimas, intentaron promover un proyecto social y político que hacía mayor

énfasis en el respeto al orden constitucional, la protección de los derechos humanos, el intercambio humanitario de secuestrados de las FARC, y un mayor compromiso con las víctimas de derechos humanos. Estas organizaciones se opusieron de manera vehemente a las políticas económicas y de seguridad del gobierno. En tal sentido, resultan elocuentes las palabras del fundador de una de las organizaciones de víctimas, según el cual “parecía que las organizaciones de derechos humanos se convirtieron en el principal partido de oposición al gobierno”.² En efecto, las redes de derechos humanos cumplieron un rol significativo en la oposición a proyectos estratégicos para el gobierno de Uribe, tales como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la oposición al proyecto de reelección presidencial, y la oposición a las políticas de seguridad y de desmovilización de los grupos paramilitares.³

Para mediados de la primera década del siglo, las víctimas de la violencia política en Colombia comenzaron a ganar una visibilidad política y social que nunca habían tenido. ¿Cómo se puede explicar la visibilidad de las víctimas y el cambio en la representación sobre las violencias y el conflicto político en Colombia? Varias condiciones contribuyeron a la visibilidad de las víctimas y a la emergencia de un nuevo discurso sobre derechos de verdad, justicia y reparación. En primer lugar, a lo largo de las últimas décadas se había intensificado un proceso de globalización de los discursos de derechos humanos y justicia transicional que ha entrado en convergencia con procesos de transformación nacional y local. Así como ha ocurrido en otros países latinoamericanos (Houtzager, 2005), el proceso de constitucionalización del discurso de derechos humanos iniciado desde comienzos de la década del noventa ha contribuido para que las organizaciones de derechos humanos y de víctimas contemplen la posibilidad de incorporar acciones jurídicas en sus repertorios de acción. En esta perspectiva, las diferentes redes de derechos humanos han contribuido a incorporar e introducir los conceptos de verdad, justicia y reparación en la arena política, así como la idea de la existencia de límites legales y éticos en las negociaciones políticas. Adicionalmente, la emergencia de un discurso transnacional de derechos humanos dio la posibilidad de crear nuevas identidades en los grupos de víctimas, así como de articular más sus acciones de movilización política y jurídica.

En segundo lugar, en el contexto de un proceso de desmovilización de un grupo armado que desarrolló prácticas de violencia masiva y miedo generalizado en nombre de

2 Entrevista con uno de los fundadores de “Hijos e Hijas por la memoria y contra la impunidad,” febrero 23 de 2010.

3 Entrevista personal, miembro Viva la Ciudadanía, Bogotá, febrero 8, 2010; Entrevista personal, miembro del Colectivo José Alvear Restrepo, Bogotá, febrero 15, 2010.

una guerra contrainsurgente, muchas víctimas sentían que necesitaban alzar su voz. Con sentimientos colectivos de pánico e intimidación, pero a la vez de indignación y rabia, muchas víctimas tuvieron la necesidad de contar sus experiencias y exigir el esclarecimiento de los hechos de violencia contra sus familiares. Nuevas narrativas emergieron y se enfrentaron las versiones expuestas en medios de comunicación y declaraciones judiciales por los paramilitares desmovilizados. Es importante recordar que para finales de los 90 y el comienzo de los 2000, los grupos paramilitares construyeron y maximizaron una narrativa contrainsurgente en virtud de la cual ellos fueron forzados a tomar las armas para defender su vida y sus propiedades en contra de las guerrillas (Romero, 2003; Valencia, 2007). Los paramilitares crearon un lenguaje y unos símbolos en virtud de los cuales, no sólo reinventaron su propia identidad como “enemigos políticos” con los cuales se podía negociar un proceso de paz, sino que, además, comenzaron a definir al “otro” políticamente diferente como un enemigo al que había que eliminar. Sin embargo, la incorporación de un discurso global de los derechos de las víctimas y la presión de la comunidad internacional y de las organizaciones de derechos humanos, hizo posible contar narrativas alternativas y mostrar las perspectivas de aquellos quienes no habían tenido el poder de levantar su voz ni de contar su sufrimiento. Durante más de dos décadas de violencia y prácticas indescriptibles consistentes en masacres, desapariciones forzadas, asesinatos y desplazamiento masivo, era humillante para las víctimas que los autores de tales crímenes pudieran recibir generosos incentivos para su desmovilización. En este sentido, las negociaciones políticas con los grupos paramilitares y los debates sobre el marco jurídico para la desmovilización entre 2002 y 2005 desataron una reacción de creciente descontento entre los grupos de víctimas. Uno de los momentos de mayor poder simbólico, y que hizo a las víctimas más visibles en la esfera pública, se desencadenó con ocasión de la invitación que se hizo a tres comandantes paramilitares para intervenir en la cámara de representantes el 28 de julio de 2004 (Abad, 2004). Ese día, mientras los comandantes leían sus discursos, demandando mayores estímulos para la desmovilización, las cámaras de televisión mostraban las imágenes de dos líderes de organizaciones de víctimas que desde los balcones del recinto exhibían las fotos de sus familiares asesinados. El sentimiento colectivo de indignación creció durante los años siguientes, especialmente cuando los comandantes paramilitares, en sus versiones ante los fiscales de “justicia y paz”, intentaban reproducir sus narrativas épicas, y a la vez, negaban la victimización de población civil.⁴

Una tercera condición de posibilidad para la emergencia del discurso de los derechos de las víctimas tiene que ver con el rol de los medios de comunicación, incluyendo

4 Entrevista personal, integrante del MOVICE, Bogotá, febrero 17, 2010.

a algunos de los más conservadores, que comenzaron a publicar reportajes sobre la historia y acciones de los grupos paramilitares. Estos reportes comenzaron a dar cuenta de prácticas brutales, tales como aquellas consistentes en arrojar los cuerpos de las víctimas a los ríos, desmembrar los cuerpos con el fin de enterrarlos más rápido, y destruir los restos por medio del uso de hornos crematorios. Por ejemplo, el Tiempo publicó en mayo 24 de 2007 uno de los reportes más crudos y reveladores hasta ese momento. Este reportaje daba cuenta de los procesos de entrenamiento para deshacerse de los cuerpos de las víctimas por los grupos paramilitares. Uno de los miembros de los mencionados grupos describía con enorme frialdad la manera cómo eran entrenados: "...Ellos eran personas mayores quienes fueron traídas en camiones. Sus manos estaban atadas. La orden era cortar sus brazos, así como sus cabezas, y desmembrarlos vivos" (*El Tiempo*, Mayo 24 2007). *Las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación también comenzaron a dar cuenta de la historia de las comunidades que se vieron obligadas a soportar la dureza de la violencia paramilitar. Tal fue el caso de poblaciones como Trujillo, en el departamento del Valle; Soledad, en el departamento del Atlántico; Mampiripán, en el departamento del Meta; y en Pueblo Bello, en el departamento de Antioquia, entre muchos otros.*⁵ Adicionalmente, algunos medios alternativos como *Verdad Abierta*, han hecho seguimiento a los procesos de "justicia y paz".⁶ De acuerdo con varios defensores de derechos humanos, las investigaciones penales y los reportes de los medios alternativos confirmaron lo que las ONGs habían denunciado por años.⁷ Sin embargo, los reportes de las organizaciones de derechos humanos se quedaban cortos frente a la crueldad de las acciones y a la dimensión de los eventos, tal como se fue encontrando posteriormente. Para los activistas en derechos humanos, las informaciones sobre los hechos cometidos por los grupos paramilitares no eran más que la punta de un iceberg de enormes proporciones que aún está pendiente por descubrirse en su real dimensión.

3. LA FORMACIÓN DE LAS REDES DE APOYO A LAS VÍCTIMAS

En el contexto anteriormente descrito, entre 2005 y 2007 emergieron en el orden nacional varios espacios de reflexión y movilización que habrían de jugar un rol bastante significativo en la incorporación de un discurso de derechos de las víctimas

5 Al respecto el Centro de Memoria Histórica ha documentado varios de estos casos, cfr. <http://www.centrode.memoriahistorica.gov.co>.

6 Al respecto ver los informes publicados en *Verdad Abierta*, <http://www.verdadabierta.com/>.

7 Entrevista personal, miembro de ICTJ, Bogotá, septiembre 16, 2009.

y, más específicamente, en la propuesta de un nuevo marco normativo en materia de reparación. Estas redes de activistas, como formas de acción colectiva, no se limitaron a promover acciones de apoyo político en el escenario transnacional, tal como lo ha mostrado el trabajo de Margaret Keck y Kathryn Sikkink con respecto a las redes transnacionales de activistas (1998). Las redes de apoyo a las víctimas se dedicaron principalmente a promover acciones de movilización social y jurídica orientadas a la visibilización de las víctimas del conflicto armado y a la protección de sus derechos. Adicionalmente, estas redes establecieron importantes lazos con la comunidad internacional, en especial los países cooperantes, varios de los cuales cambiaron las prioridades de sus programas, como por ejemplo, “procesos paz y convivencia”, para concentrarse en el apoyo a las víctimas del conflicto armado en Colombia.⁸ Aun así, debe aclararse que estas redes y organizaciones no representaban una perspectiva unificada y homogénea sobre las víctimas en el país. Las redes han sido, más bien, espacios en los que coexisten diversas identidades políticas (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998), así como múltiples perspectivas metodológicas sobre las acciones que desarrollan. A continuación voy a explicar las características de las principales redes que surgieron en el periodo 2005-2007, es decir, del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), de la Mesa Nacional de Víctimas de Organizaciones Sociales (en adelante, la Mesa Nacional de Víctimas); y del Grupo de Trabajo de la Ley de Víctimas (en adelante, Grupo de Trabajo).

El Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE, fundado en 2005 en el “II encuentro nacional de víctimas de crímenes contra la humanidad”, es una red que para 2010 ya congregaba a más de 1.400 organizaciones de base que trabajan en derechos humanos o con víctimas y que están distribuidas en nueve capítulos nacionales e internacionales. Las víctimas de crímenes de Estado se han mostrado a sí mismas como un movimiento social compuesto de víctimas de la violencia promovida por el Estado, y organizaciones de base que trabajan con ellas. Varias de las personas que han liderado el movimiento afirman elocuentemente: “nosotros trabajamos con las bases”.⁹ Su identidad política también se basa en la relación confrontacional con el gobierno estatal, en la lucha contra la impunidad y en la protección de los derechos humanos. En tal sentido, el MOVICE intenta ir más allá de las dimensiones legales de los derechos humanos y crear iniciativas y prácticas desde abajo basadas en la experiencia y necesidades de las organizaciones de base (Díaz, 2008; McEvoy, 2008; McGovern, 2008). De acuerdo con uno de sus fundadores “...las acciones legales son importantes, pero no es la parte más

8 Entrevistas personales, funcionaria embajadas de Suecia, Bogotá, noviembre 3, 2009; funcionaria embajada de Canadá, Bogotá, septiembre 28, 2009; y funcionarias de PNUD, Bogotá, febrero 2, 2010.

9 Entrevista con un miembro del MOVICE, Bogotá, Noviembre de 2009.

importante de la lucha. Tampoco es una lucha de corto plazo, es importante tener en cuenta que el principal objetivo tiene que ver con las transformaciones políticas y sociales en el largo plazo”.¹⁰

Por su parte, la Mesa Nacional de Víctimas, incluye múltiples organizaciones sociales que desarrollan trabajo social o jurídico con víctimas.¹¹ Luego de la expedición de la “ley de justicia y paz” y la decisión de la Corte Constitucional en la que se decidió sobre la exequibilidad de la misma,¹² todas estas organizaciones promovieron un espacio para trabajar por los derechos de víctimas. Su identidad fue el resultado de negociaciones difíciles entre diferentes organizaciones sociales, puesto que algunas de ellas buscaban incluir otros grupos de víctimas, mientras que otras se oponían a la inclusión de víctimas de los grupos subversivos. Finalmente la Mesa se mostraba como un espacio conformado por organizaciones sociales que apoyaba a personas y grupos que habían sido victimizadas por su trabajo con las organizaciones sociales. Con el fin de conocer mejor la situación real de las víctimas en el país, y luego de intensas discusiones, estas organizaciones decidieron organizar un encuentro nacional de víctimas de organizaciones sociales en 2007.¹³ Luego del encuentro, los miembros del comité organizador decidieron continuar su trabajo estableciéndose como la Mesa Nacional de Víctimas. Los miembros de la Mesa, quienes también hacían parte de otras redes de derechos humanos, tenían una perspectiva crítica sobre la “ley de justicia y paz” y la política de seguridad democrática promovida por el gobierno Uribe. Al igual que el MOVICE, la Mesa intentó crear mecanismos participativos para construir iniciativas desde abajo en materia de reparación y protección de los derechos de las víctimas (McEvoy, 2008; McGovern, 2008).

Una tercera red de organizaciones de gran relevancia en la lucha por los derechos de las víctimas fue el “Grupo de Trabajo sobre la Ley de Víctimas”. La mayor parte de las organizaciones que hacían parte de este grupo se auto-representaba como expertos que buscaban arrojar luces sobre los derechos de las víctimas, con base en derecho constitucional, derecho comparado y derecho internacional de los

10 Presentación de un miembro del MOVICE en el encuentro sobre Desaparición Forzada, Universidade Antioquia, Medellín, julio de 2009.

11 La Mesa está integrada por múltiples organizaciones, entre las cuales algunas se dedicaban a actividades de movilización social y política, como Viva la Ciudadanía, CINEP, AVRE, MOVICE, y otras que hacían un trabajo jurídico, como la Comisión Colombiana de Juristas.

12 Ver, Corte Constitucional, Sentencia C- 370 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur y Clara Inés Vargas.

13 Entrevista con abogadas de la CCJ, Bogotá, septiembre 17 y octubre 16, 2009.

derechos humanos¹⁴. Para finales de 2007, cuando el Congreso comenzó a discutir el proyecto de “Ley de Víctimas”, diferentes organizaciones de derechos humanos convocadas por la Fundación Social, conformaron un espacio de discusión con el fin de asesorar a los miembros del Congreso que lideraron la iniciativa. Este grupo también congregó a organizaciones de derechos humanos como la Comisión Colombiana de Juristas CCJ, el centro de estudios en derecho y justicia y sociedad Dejusticia, y la corporación Nuevo Arco Iris. Estos grupos de expertos han funcionado como traductores que introducen y adaptan la información y los conceptos que dan mayor contenido al discurso de “derechos de las víctimas” (McGregor, 2008; Merry, 2006; Tate, 2007). Estas organizaciones convocaron a foros públicos en los que se invitaban expertos internacionales en materia de reparación, se divulgaban las regulaciones internacionales en la materia, tales como los principios Pinheiro sobre restitución (OHCHR, 2007), se promovían investigaciones, y se publicaban libros con el fin de divulgar información y cualificar el debate público sobre un tema en el que había tantas expectativas.¹⁵ Estas acciones de políticas de información (Keck & Sikkink, 1998), adaptación (McGregor, 2008; Merry, 2006;) y construcciones alternativas (Speed, 2009; Tate, 2007) fueron cruciales para incidir en el contenido del proyecto de “Ley de Víctimas”. Estas organizaciones también desarrollaron acciones de litigio estratégico consistentes en la interposición de acciones constitucionales relacionadas con la reparación.¹⁶

De acuerdo con lo anterior, es posible identificar algunas características de las redes de apoyo a las víctimas durante este período. En primer lugar, hubo una diversidad de perspectivas y experiencias entre estas organizaciones y movimientos. En el interior de estas redes, si bien había diferencias internas sobre concepciones ideológicas, estrategias y metodologías de acción, las organizaciones de víctimas y de derechos humanos intentaron sortear las dificultades para evitar la fragmentación. Si bien las redes no han sido tan cohesionadas como lo pueden ser otras experiencias en Latinoamérica, tal como el caso de la “coordinadora de derechos humanos” en Perú (Root, 2009), han logrado trabajar conjuntamente y alcanzar un nivel de relativa coordinación entre ellas. En esta perspectiva, las redes de apoyo a las víctimas no solo lograron el apoyo de la comunidad internacional sino también que se apropiaron del discurso de los derechos de las víctimas para movilizarse y ganar visibilidad social. Estos espacios han articulado con las redes de derechos humanos ya existentes, tales como la Alianza de Organizaciones Sociales, el grupo de los 24 (G-24) y la

14 Entrevista con integrantes de la CCJ y de Fundación Social, septiembre 17 de 2009, y febrero 5 de 2010.

15 Ibid.

16 Entrevista con Rodrigo Uprimny, director de Dejusticia, Bogotá, abril 20 de 2010.

coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. En segundo lugar, los encuentros de víctimas, que se intensificaron especialmente después de 2005, han permitido a las diferentes organizaciones de víctimas compartir sus experiencias, crear lazos de solidaridad y construir un proceso de identidad colectiva (Álvarez, Dagnino & Escobar, 1998). El caso de las víctimas de crímenes de Estado, es particularmente interesante en el sentido de que ellas intentaban crear un movimiento social cuya identidad radicara en la búsqueda de justicia y en la lucha contra la impunidad en materia de los crímenes cometidos directa o indirectamente por el Estado (MOVICE, 2010). Los encuentros del MOVICE, así como los encuentros de la Mesa Nacional de Víctimas, han contribuido a crear conciencia dentro de los grupos de víctimas sobre quiénes son, qué buscan, y cuáles deben ser sus derechos. En esta perspectiva, la elaboración de declaraciones fundacionales y documentos en las que se reflejan sus valores comunes y objetivos también ha contribuido a reforzar su identidad política y definir un consenso mínimo en los contenidos de sus luchas.

4. MOVILIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA: INICIATIVAS DE REPARACIÓN DESDE ABAJO

Durante la segunda mitad de la década, las redes de apoyo a las víctimas comenzaron a promover procesos de participación democrática y la creación de espacios de debate público que podrían denominarse perspectivas desde abajo en materia de derechos de las víctimas (McEvoy, 2008). De un lado, el MOVICE y la Mesa buscaban promover procesos de movilización social y política que hicieran visible a las víctimas y las consolidaran como un actor político en el escenario nacional. De otro lado, otras organizaciones se concentraron en promover procesos de movilización jurídica, con el fin de dar mayor contenido a los derechos de las víctimas, en especial, el derecho a la reparación. Sin embargo, a pesar de que estas organizaciones y redes podían diferir en concepciones y metodologías, se comenzaban a generar consensos sobre la necesidad de incidir en procesos de institucionalización del discurso de los derechos de las víctimas. En tal sentido, desde 2007 las diferentes redes de apoyo a las víctimas comenzaron a promover la discusión de los siguientes temas: 1) el reconocimiento del proceso histórico de victimización en Colombia y su relación con condiciones estructurales de exclusión que reproduce la situación de vulnerabilidad y marginalización de diferentes grupos sociales; 2) el reconocimiento de que el Estado ha tomado parte en el proceso sistemático de eliminación de grupos sociales por razones de afiliación política; 3) la inclusión de diferentes grupos de víctimas, sin discriminar a las víctimas de crímenes de Estado; y 4) la necesidad de diseñar programas de restitución de la tierra y reparación integral para las víctimas (Mesa Nacional de Víctimas; 2007).

Para finales de 2007, nuevas circunstancias hicieron que las redes de apoyo a las víctimas se concentraran en realizar acciones de incidencia ante el Congreso Nacional y en promover debate público en materia de reparación. En efecto, el Congreso de la República, que hasta el momento se había concentrado en el marco jurídico para la desmovilización de los paramilitares, asumió el tema de reparación como respuesta a la solicitud de Víctimas Visibles, una organización que trabajaba con víctimas de la guerrilla. Así, Juan Fernando Cristo, congresista del partido liberal, asumió el liderazgo de la discusión en el Senado sobre el proyecto de ley (Cristo, 2012). Una vez que las organizaciones de derechos humanos que hacían incidencia política en el Congreso se percataron de la existencia de un proyecto de “Ley de Víctimas”, lo divulgaron con las demás organizaciones sociales y de derechos humanos. Por ejemplo, la Mesa Nacional de Víctimas comenzó a prestar mayor interés en el proyecto y exploró la posibilidad de tomar parte en los debates.¹⁷ Igualmente, la Fundación Social contactó otras ONGs de derechos humanos con las cuales se conformó el Grupo de Trabajo sobre la Ley de Víctimas, con el fin de ejercer alguna influencia en dicho marco jurídico desde una perspectiva más técnica. De acuerdo con Paula Gaviria, entonces coordinadora del programa de Derechos Humanos de la Fundación Social, explicaba:

“Nosotros contactamos al senador y empezamos: bien, ¿a dónde quiere usted llegar con esto? Y el proceso de discusión continuó. Nos concentramos en eso. Pusimos todo nuestros esfuerzos en estudiar el tema y comenzamos a compartirlo con otra gente.”¹⁸

Estos espacios complementarios de discusión influenciaron notablemente el proyecto de “Ley de Víctimas” en el Congreso. Muchos miembros del MOVICE y de la Mesa estaban más interesados en escuchar las voces de las víctimas, promover movilización social y tomar parte de un proceso participativo en las discusiones sobre la ley. Por su parte, quienes hacían parte del Grupo de Trabajo, estaban más interesados en construir argumentos jurídicos con base en el discurso internacional de los derechos humanos y derecho comparado. Una vez que contactaron al senador Juan Fernando Cristo, las redes de apoyo a las víctimas promovieron un proceso de discusión y mejoramiento del proyecto de ley inicialmente elaborado. Los debates iniciales en el Senado, que se desarrollaron entre 2007 y 2008, avanzaron inicialmente sin mayores contratiempos y sin una oposición visible por parte de los grupos mayoritarios del Congreso. Varias razones explican este avance en las discusiones del proyecto (Cristo, 2012; Sánchez, 2009). En primer lugar, en las redes de derechos hu-

17 Entrevista con abogada de la CCJ, Bogotá, agosto 25 y septiembre 17, 2009.

18 Entrevista con Paula Gaviria, antigua coordinadora de Derechos Humanos de la Fundación Social, Bogotá, febrero 5 de 2010.

manos y la comunidad internacional, prevalecía la representación de que el Congreso había trabajado inicialmente en favor de los victimarios, en lugar de tomar en serio los derechos de las víctimas. A pesar del respaldo que la opinión pública pudiera dar al gobierno de Uribe, el Congreso – así como el mismo Gobierno- estaba bastante desacreditado ante la comunidad internacional y los sectores democráticos del país. Esta percepción empeoró cuando los medios de comunicación y los grupos de oposición revelaron los vínculos entre grupos paramilitares y miembros del Congreso en un debate político que se conoció como la “parapolítica” (López, 2010). En segundo lugar, como consecuencia de esa percepción de descrédito, aquellos miembros del Congreso que estaban interesados en la protección de los derechos de las víctimas enfrentaron menos oposición por parte de la coalición mayoritaria durante el período posterior a 2007. En tercer lugar, la primera versión del proyecto de “ley de víctimas” era bastante general y no representaba un riesgo para los intereses del gobierno. De acuerdo con varios activistas en derechos humanos, el senador Cristo reconoció que el proyecto era bastante vago y, en consecuencia, era necesario discutir con expertos de las organizaciones sociales, la comunidad internacional y las organizaciones de víctimas.¹⁹

Para el 2008, las redes de apoyo a las víctimas asumieron progresivamente el liderazgo del debate público sobre el proyecto de “Ley de Víctimas”. Los miembros del Grupo de Trabajo y de la Mesa, convencieron al senador de planear una serie de audiencias congresionales con el fin de escuchar las voces de las víctimas y discutir con ellos el contenido del proyecto. Las audiencias congresionales fueron social y políticamente relevantes por diferentes razones: en primer lugar, para la Mesa estas audiencias representaban la posibilidad de seguir el proceso que se había iniciado en el 2007 con el encuentro Nacional de Víctimas de Organizaciones Sociales. En segundo lugar, también representaban la posibilidad de construir un marco jurídico desde abajo que respondiera a las voces y necesidades de las víctimas. En tercer lugar, hicieron fortalecer la capacidad organizativa de las víctimas, especialmente en las regiones. Con el fin de conseguir apoyo para las audiencias regionales, el senador Cristo y la Fundación Social contactaron al programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta agencia, que había contribuido en la realización de anteriores encuentros de víctimas, buscó apoyo en otras agencias de cooperación, así como del sistema de Naciones Unidas, para organizar nueve audiencias regionales a mediados de 2008.²⁰ Las audiencias hicieron posible congregarse a víctimas de diversas regiones con el fin de escuchar sus opiniones sobre el proyecto (Cristo, 2012; Gaviria

19 Entrevista con abogadas de la CCJ y de la Fundación Social, Bogotá, septiembre 17 de 2009 y febrero 5 de 2010.

20 Entrevistas personales con activistas del CINEP, y la CCJ, Bogotá, Septiembre 17, octubre 28 y noviembre 6, 2009.

y Gil, 2010). Para aquellos quienes asistieron a las audiencias, se trató de un proceso democrático que fortalecía los lazos de solidaridad, especialmente entre víctimas y organizaciones. También permitió a los miembros del Congreso acercarse a la realidad de las víctimas en Colombia. Sin embargo, en la medida que el proyecto de ley ganaba más atención pública y legitimidad entre las organizaciones sociales y de víctimas, el proyecto comenzaba a generar mayor sospecha entre la coalición mayoritaria del Congreso y el Gobierno de Álvaro Uribe.²¹

5. PERSPECTIVAS EN DISPUTA EN EL ESCENARIO DEL CONGRESO

Para el período comprendido entre 2007 y 2009, en medio de un contexto bastante adverso, las redes de apoyo a las víctimas habían contribuido notablemente a visibilizar la situación de estas mediante acciones de movilización social y debates sobre políticas públicas en materia de reparación y restitución de tierras. Para esta época, las redes de activistas se concentraron específicamente en el proyecto de “Ley de Víctimas” que se debatía en el Congreso. En este escenario se podían identificar claramente dos perspectivas en disputa (Gaviria y Gil, 2010; Sánchez, 2009). De un lado, las redes de apoyo a las víctimas promovieron una concepción más amplia y substancial de reparación basada en estándares de derecho internacional de derechos humanos, así como en los reclamos de las organizaciones de víctimas, y del otro, el gobierno, con el apoyo de la Comisión Nacional de Reintegración y Reparación CNRR, promovía una concepción restrictiva en materia de reparación. Cabe recordar que el gobierno de Uribe, no sólo había guardado durante varios años un silencio displicente sobre los derechos de las víctimas, sino que también había promovido un discurso hostil en contra de las organizaciones que las apoyaban.²² Para comienzos de 2008, cuando el proyecto promovido por las redes de apoyo a las víctimas se debatía en el Congreso, el gobierno expidió el decreto 1290 sobre reparaciones administrativas en 2008 (Henaó, 2009). De acuerdo con un antiguo asesor del Ministerio del Interior y de Justicia, “esta [era] la única forma de reparación que [podían] asumir”.²³ El ex-asesor hacía referencia al decreto de reparación

21 Ibid.

22 Un ejemplo elocuente de la postura del gobierno Uribe en contra de las organizaciones de derechos humanos fue la descalificación de la marcha programada para el 6 de marzo de 2008. Según Jose Obdulio Gaviria, entonces asesor presidencial, la marcha era convocada por las FARC. Al respecto, ver, <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/el-gobierno-descalifica-la-marcha-del-6-de-marzo/20080210/nota/546604.aspx>.

23 Entrevista con anterior asesor del Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, febrero 17, 2009.

administrativa, que más tarde inspiró el proyecto de “ley de víctimas” presentado por el partido conservador en la Cámara de Representantes.²⁴

Las redes de apoyo a las víctimas, así como el partido liberal, promovieron un marco jurídico caracterizado por cinco aspectos fundamentales.²⁵ En primer lugar, con base en el discurso de derecho internacional de derechos humanos, sea adoptó un concepto de reparación integral que, además de un componente económico, incluía aspectos no patrimoniales, como por ejemplo, el apoyo psicosocial y la reparación simbólica. En segundo lugar, con respecto a la población beneficiada, se buscaba reconocer los derechos de las víctimas sin consideración del grupo que hubiera cometido los crímenes. Desde esta perspectiva, las redes de apoyo a las víctimas buscaban la inclusión de víctimas de crímenes de Estado como parte de la población beneficiada. Para estas redes, el reconocimiento de la responsabilidad estatal no afectaba el debido proceso de los agentes del Estado, puesto que de acuerdo con los estándares de derechos humanos, el reconocimiento del derecho de una víctima de la violencia estatal a la reparación, no debía tener como presupuesto la responsabilidad penal de los agentes estatales (Uprimny, 2008). En tercer lugar, con respecto a los mecanismos jurídicos que las víctimas podían usar para proteger sus derechos, había un acuerdo común según el cual el proceso judicial era complejo, lento y costoso para las víctimas. Por tal razón los grupos de derechos humanos promovían un mecanismo de reparación administrativa con el fin de agilizar el proceso de reparación. En cuarto lugar, con respecto al significado de reparación, las ONGs de derechos humanos insistieron en que el gobierno confundía conceptos muy diferentes, tales como *ayuda humanitaria*, *políticas públicas* y *reparación* (Uprimny & Saffon, 2009).²⁶ Finalmente, en lo relacionado con las instituciones a cargo de canalizar los recursos para la reparación, las redes de apoyo a las víctimas desconfiaban especialmente de Acción Social, y de la CNRR por su falta de compromiso con las víctimas.

De otra parte, el gobierno promovió una perspectiva minimalista en materia de reparación y que era apoyada por la CNRR. Adicionalmente, en la Cámara de Representantes la coalición mayoritaria buscaba neutralizar el proyecto de “Ley de Víctimas” promovido por las redes de apoyo a las víctimas, por medio de la introducción de un nuevo proyecto de ley que recogía la perspectiva gubernamental.

24 Para más información ver Revista Semana, “Ley de víctimas ¿para las víctimas o para el gobierno?”, Bogotá, octubre 7 de 2008. <http://www.semana.com/politica/articulo/ley-victimas-para-victimas-para-gobierno/95975-3>.

25 Cfr, Gaceta del Congreso No 502, proyecto de ley No 157 Senado, 2007.

26 Sobre este aspecto, ver Corte Constitucional, Sentencia C-1199 de 2009.

Este nuevo proyecto incluía los siguientes componentes.²⁷ En primer lugar, el gobierno asumió una concepción restrictiva que asimilaba la reparación a compensación económica individual. En segundo lugar, con respecto a la población beneficiada, para el gobierno y la coalición mayoritaria en el Congreso, las víctimas de crímenes de Estado deberían estar excluidas de este programa, así como las parejas del mismo sexo y las futuras víctimas. En tercer lugar, con respecto a los mecanismos de reparación, la CNRR y el gobierno consideraban que el mecanismo de reparación administrativa era más expedito. Sin embargo, de acuerdo con el gobierno, las víctimas de agentes del Estado deberían reclamar sus derechos ante las instancias judiciales. En cuarto lugar, con respecto al significado del derecho a la reparación, el gobierno y la coalición mayoritaria en el Congreso consideraban que las acciones de *ayuda humanitaria* y las *políticas públicas* deberían ser consideradas como actos de reparación (Uprimny y Saffon, 2009). Finalmente, para el proyecto propuesto por el partido conservador, y respaldado por el gobierno, el programa gubernamental de Acción Social, así como la CNRR deberían ser las instituciones a cargo de los programas de reparación.

Durante el comienzo del 2009, cuando se debatía el proyecto de “Ley de Víctimas” en la Cámara de Representantes, la coalición mayoritaria desconoció el proceso democrático que las redes de apoyo a las víctimas habían promovido durante 2007 y 2008 a través de las audiencias congresionales. El gobierno y la coalición mayoritaria intentaron imponer el proyecto presentado por el representante Mantilla, tanto en los debates en la comisión constitucional como en la plenaria de la Cámara (Cristo, 2012). El gobierno de Uribe, comenzó entonces a mostrar sus principales prioridades e intereses. En primer lugar, de acuerdo con el sector uribista, la reparación administrativa derivada de los hechos cometidos por agentes estatales, violaba el debido proceso de los soldados y afectaba la moral de la tropa. En segundo lugar, para el gobierno, el tema estaba politizado por las ONG de derechos humanos y los partidos de oposición. Desde la perspectiva «técnica» del gobierno, era necesario tener en cuenta el costo de la reparación, que para el Ministro de Hacienda de entonces, ascendía a 80 billones de pesos. El gobierno de Uribe logró que la coalición mayoritaria en la Cámara de Representantes defendiera la perspectiva restrictiva en materia de reparación. Sin embargo, por tratarse de un proyecto con contenidos diferentes al que se había aprobado en el Senado, era necesario conciliar los proyectos aprobados en una y otra cámara. La negociación en la comisión de conciliación permitió acercar la versión final a la aprobada por la plenaria del senado. Ante esta situación, el gobierno solicitó a la coalición mayoritaria

27 Cfr. Gaceta del Congreso 699 de 2008, proyecto de ley 044 Cámara de Representantes.

votar negativamente el proyecto tal como había quedado en la comisión de conciliación (Cristo, 2012; Sánchez, 2009). Al final, el gobierno de Uribe y la coalición mayoritaria en el Congreso lograron imponer la fuerza aplastante de sus mayorías en nombre de la moral de la tropa y la austeridad fiscal (Díaz, 2009). Aun así, las redes de apoyo a las víctimas hicieron evidente, además de la legitimidad de sus reclamos, la profunda indolencia del gobierno de Álvaro Uribe con las víctimas de la violencia política en Colombia.

6. EL CAMBIO DE GOBIERNO: UNA NUEVA OPORTUNIDAD POLÍTICA

En la literatura sobre movimientos sociales, específicamente sobre el giro cultural en materia de movimientos sociales, el concepto de estructuras de oportunidad política busca explicar las razones que facilitan o dificultan los procesos de movilización social (Bendford & Snow, 2000; Snow, Soule & Kriesi, 2007). Me baso en el concepto de estructuras de oportunidad política para argumentar que para las redes de apoyo de las víctimas y los promotores del proyecto de “Ley de Víctimas”, las posibilidades de promover un marco jurídico que reconociera el derecho a la reparación en el escenario del Congreso se había agotado. Por esta razón, durante el segundo semestre de 2009 y el primer semestre de 2010 el tema quedó suspendido y el debate político se concentró en dos asuntos fundamentales: la posible reelección de Álvaro Uribe, y las elecciones de 2010. Ante este nuevo escenario político, sostengo que tanto el rol que jugó la Corte Constitucional, como el giro político que se dio con las elecciones presidenciales, se constituyeron en una nueva estructura de oportunidad que abrió la posibilidad de promover nuevamente el proyecto de “Ley de Víctimas”.

Con respecto al primer punto, la decisión de la Corte Constitucional de declarar inexecutable la convocatoria a referéndum para reformar la Constitución,²⁸ cerraba la discusión sobre la posibilidad de una nueva reelección, y con ello se iniciaba el fin a ocho años de un gobierno que, en nombre de la seguridad y el orden, no sólo se había desentendido de los derechos de las víctimas, sino que las había puesto en el plano de los enemigos del gobierno. Con respecto al segundo aspecto, las elecciones se presentaron como un duro debate que mostraba el nivel de polarización política que vivía el país. De un lado, Juan Manuel Santos representaba, en principio, la continuidad de las políticas de seguridad democrática promovidas durante los ocho años del gobierno de Uribe, y del otro lado, los partidos de oposición, entre ellos el partido verde, el partido liberal y el Polo Democrático, mostraban los efectos

28 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C- 141 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto.

perversos de tales políticas y trataban de promover proyectos de orientación democrática, como la “Ley de Víctimas”. Si bien Santos resultó el candidato ganador en la contienda electoral, este orientó su gobierno con una línea pragmática que sorprendió tanto a la oposición como a sus antiguos aliados políticos. El gobierno Santos no solamente hizo un giro insospechado en algunos aspectos, como las relaciones internacionales y la comunicación con las Cortes, sino que también adoptó como programas de gobierno algunos asuntos reivindicados por sectores democráticos, especialmente el proyecto de “Ley de Víctimas”.

Este nuevo escenario se caracterizaba por el apoyo del gobierno y una nueva composición de fuerzas políticas en el Congreso dentro de una coalición de gobierno llamada “la Unidad Nacional”, que incluía anteriores partidos de oposición, como el partido liberal, y posteriormente, el partido verde. En estas circunstancias, el gobierno promovió la presentación de un proyecto de “Ley de Víctimas”, relativamente más cercano a los estándares defendidos por las redes de apoyo a las víctimas. Sin embargo, a diferencia del proceso participativo y desde abajo que se había promovido entre 2007 y 2009, el nuevo proyecto de “Ley de Víctimas” se discutió fundamentalmente en el escenario del Congreso, y en consecuencia, se sometió a las lógicas de decisión entre élites políticas (McEvoy, 2008). El proyecto, que se presentó inicialmente en la Cámara de Representantes en 2010 y posteriormente, fue aprobado en el Senado en 2011 en junio del mismo año, terminó sacrificando algunas de las aspiraciones de las organizaciones sociales y de víctimas. Algunos de los aspectos más debatidos a lo largo del proceso político que condujo a la nueva regulación en materia de reparación, eran los siguientes: 1) el concepto y el universo de víctimas; 2) la fecha desde la cual se reconocía el derecho a la reparación; 3) las instituciones a cargo de los programas de reparación; y 4) los mecanismos institucionales para hacer efectiva la reparación.

Al igual que como ocurrió entre 2007 y 2009, entre 2010 y 2011 se podían identificar dos posturas claramente diferenciables: de un lado, una perspectiva progresista y comprometida con los derechos de las víctimas en la que se buscaba tomar en serio los estándares internacionales en materia de reparación, así como las voces de las víctimas en las audiencias celebradas en 2008, y del otro lado, una perspectiva restrictiva que, desde un discurso de seguridad y de economía neoliberal, insistía en diferenciar a los grupos de víctimas según sus victimarios, y en la necesidad de minimizar los costos de las reparaciones. Pero en medio de estas perspectivas, parecía emerger una disposición de negociación entre élites políticas, incluyendo a los promotores del proyecto de la ley en el Congreso, que si bien aceptaban con simpatía las propuestas sugeridas por las redes de apoyo a las víctimas, terminaban haciendo concesiones sobre asuntos sensibles a estas (Cristo, 2012). En esta ocasión, no se contó con la amplia participación de las víctimas del conflicto armado que se

había realizado en el período 2007-2009. Aún así, las redes de apoyo a las víctimas continuaron jugando un rol crucial en la medida que ejercían presión mediante el seguimiento a los debates y la expedición de informes y comunicados de prensa.

Un ejemplo que ilustra la nueva dinámica del debate tiene que ver con la definición del universo de víctimas y la inclusión de las víctimas de “agentes estatales.” Luego de múltiples debates entre los sectores uribistas y quienes querían ser más incluyentes, se logró llegar a un acuerdo para reconocer a las víctimas desde 1985 para efectos de indemnización y desde 1991 para efectos de restitución de tierras. Sin embargo, no existieron razones de peso para excluir a las víctimas de actos previos a estas fechas (Cristo, 2012). El argumento principal era el temor del sector uribista sobre el costo de la reparación. Tampoco se incluyeron las víctimas de los grupos paramilitares que quedaron operando luego de la desmovilización de las AUC, y que fueron denominadas por el gobierno como Bandas Criminales o BACRIM. Estas dos exclusiones muestran como las razones económicas e ideológicas de las élites en el Congreso, terminaban restringiendo las propuestas inicialmente construidas desde abajo por las redes de apoyo a las víctimas.²⁹

En circunstancias bastante diferentes a las que habían predominado durante la primera década del siglo, el gobierno de Santos sancionó la nueva “Ley de Víctimas” en junio de 2011 ante la presencia del Secretario General de Naciones Unidas. El hecho de que se hubiera llegado a un mayor nivel de institucionalización en materia derechos de reparación y restitución de las víctimas del conflicto armado en Colombia, mostraba que el nuevo marco jurídico, lejos de haber sido el resultado de un consenso generalizado, era el resultado de un largo proceso de resistencia y de construcción promovido desde abajo por las redes de apoyo a las víctimas, así como de la existencia de unas condiciones de oportunidad política que facilitaron finalmente la expedición de la ley. En adelante se abriría un nuevo capítulo, quizás más retador y arduo, consistente en poner en marcha las políticas públicas de reparación y restitución, así como la protección real de los derechos de las víctimas.

CONCLUSIONES

Este artículo ha mostrado cómo en medio de un contexto caracterizado por la hegemonía de un discurso de seguridad y una intensa confrontación política, la situación de las víctimas de violaciones de derechos humanos se hizo más visible especial-

29 Una descripción detallada de estos debates y negociaciones excede los objetivos y posibilidades de este artículo. Sin embargo, para mayor información, ver Cristo, Juan Fernando (2012).

mente después de la desmovilización de los grupos paramilitares. En un primer período comprendido entre 2004 y 2007, las organizaciones de derechos humanos y de víctimas del conflicto armado articularon sus esfuerzos para dar nacimiento a nuevas formas de redes y movimientos sociales. A pesar de la diversidad de perspectivas, durante los años siguientes las redes de apoyo a las víctimas han tratado de superar su fragmentación y marginalización para construir espacios comunes de deliberación y diálogo entre ellas (Goodale&Merry, 2007; Speed, 2009).

Con base en conexiones con organizaciones transnacionales, intergubernamentales y miembros del Congreso, así como en su experiencia profesional y política, estas redes jugaron un rol de traductoras y mediadoras en la incorporación del derecho internacional de derechos humanos (Goodale&Merry, 2007). En tal sentido, las redes de apoyo a las víctimas lograron coordinar acciones de movilización política para construir un proceso que integrara elementos del discurso global de derechos humanos, así como las experiencias y perspectivas de las organizaciones sociales de base. Estas acciones buscaban promover políticas públicas y regulaciones desde abajo en materia de reparación (McEvoy, 2008; Rajagopal, 2003).

En un segundo período comprendido entre 2007 y 2009, las redes de apoyo a las víctimas contribuyeron de manera más decisiva a diseñar un proceso participativo con los grupos de víctimas de todo el país, mediante la promoción de debates público en materia de reparación, así como de políticas públicas sobre aspectos que habían sido reivindicados por las organizaciones de víctimas. Con ocasión de las discusiones sobre el proyecto de “Ley de Víctimas” en el Congreso, las redes de activistas lograron construir un discurso que permitía llenar de contenido el concepto de *derechos de las víctimas*, y más específicamente el concepto de *reparación*, teniendo en cuenta aspectos como la reparación para las víctimas de crímenes de Estado, los derechos colectivos y la restitución de tierras de comunidades indígenas y afrodescendientes, la reparación para víctimas de violencia de género y el abordaje sicosocial para las víctimas, entre otros asuntos (McEvoy, 2008; Rajagopal, 2003, 2005).

Desafortunadamente, la capacidad de movilización y acción colectiva no bastaba para sacar adelante el proceso de institucionalización de los derechos de las víctimas, especialmente en un contexto político tan adverso. El gobierno de Uribe, en nombre de la seguridad y la defensa de la moral de la tropa, logró imponer sus mayorías en el Congreso para sepultar el proyecto promovido por las redes de víctimas, sin considerar los procesos participativos y los reclamos de miles de víctimas del conflicto armado en Colombia.

Finalmente, en un tercer período comprendido entre 2010 y 2011, se presentó un cambio en las estructuras de oportunidad que hizo posible poner en el escenario político el proyecto que habían promovido las redes de apoyo a las víctimas. En

efecto, el hecho de que la Corte Constitucional hubiera cerrado la posibilidad de una nueva reelección de Alvaro Uribe, así como el giro pragmático del nuevo gobierno de Juan Manuel Santos al incorporar como una prioridad de su gobierno la expedición del proyecto de ley de víctimas, allanaron el camino para continuar el proceso que se había iniciado en 2007. Si bien el cambio en estas nuevas estructuras de oportunidad, no implicó que en el escenario del Congreso se incorporaran totalmente las aspiraciones de las organizaciones de base, sí se estableció un nuevo rumbo en el proceso de institucionalización de los derechos a la reparación y a la restitución.

Luego de la expedición de la “Ley de Víctimas” quedan muchos asuntos pendientes. Hacia el futuro, la sociedad colombiana, las redes de apoyo a las víctimas, y la academia, tendrán que prestar mucha atención a la manera como los procesos de reparación y restitución de tierras en Colombia puedan responder a las expectativas de los sectores afectados por la violencia política en Colombia, y no se constituyan en una nueva frustración para la sociedad colombiana.

REFERENCIAS

- Agamben, Giorgio. (2005). *State of Exception*. Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Álvarez, Dagnino and Escobar. (1998). *Culture of Politics/Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder, USA: Westview Press.
- Archila, Mauricio. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas Sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá, Colombia: ICANH – CINEP.
- ASFADDES. (2003). *Veinte años de historia y lucha*. Bogotá, Colombia: ASFADDES.
- Baxi, Upendra. (2010). *The Future of Human Rights*. New York, USA: Oxford University Press.
- Cristo, Juan Fernando. (2012). *La Guerra por las Víctimas. Lo que nunca se supo de la ley*. Bogotá, Colombia: Ediciones B.
- De Gamboa, Camila (Ed). (2006). *Justicia Transicional: Teoría y Praxis*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Díaz, Catalina. “Las víctimas y la moral de la tropa”, en revista Semana, Julio 2 de 2009. <http://www.semana.com/opinion/articulo/las-victimas-moral-tropa/104727-3>. Visitado el 21 de enero de 2013.
- Escobar, Arturo and Sonia Escobar. (2002). *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Boulder, USA: Westview Press.
- Gaviria, Paula y Gil, Laura (Ed). (2010). *La agenda de las víctimas en el Congreso 2007-2009. Aprendizajes para la incidencia desde la sociedad civil*. Bogotá, Colombia: Fundación Social.
- Goodale, Mark and Sally Engle Merry. (Eds) (2007). *The Practice of Human Rights. Tracking Law Between the Global and the Local*. New York, USA: Cambridge University Press.

- Henao, Evelio. (2009). *El fin de las AUC. Verdad o ficción?* Bogotá, Colombia: Intermedio editores.
- Houtzager, Peter. (2005). "The Movement of the Landless (MST), juridical field, and the legal change in Brazil." In, Santos Boaventura and César Rodríguez-Garavito (eds.) *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Jelin, Elizabeth. (1994). "The Politics of Memory: The Human Rights Movements and the Construction of Democracy in Argentina." *Latin American Perspectives*, Vol. 21, No. 2, Social Movements and Political Change in Latin America: 1, pp. 38-58.
- Jelin, Elizabeth. (1998). "Toward a Culture of Participation and Citizenship: Challenges for a More Equitable World." In, Alvarez, Dagnino and Escobar. (Eds.) 1998. *Culture of Politics/Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*. Westview Press.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, USA: Cornell University Press.
- Khagram, Sanjeev, James V. Riker and Kathryn Sikkink (Eds.) (2002). *Restructuring World Politics. Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minnesota, USA: University of Minnesota Press.
- Lundy, Patricia and Kirsten McGovern. (2008). "The Role of Community in Participatory Transitional Justice." In, McEvoy, Kieran and Lorna McGregor. *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*. Portland, USA: Hart Publishing.
- McAdam, Doug y David Snow. (2010). *Readings on Social Movements. Origins, Dynamics, and Outcomes*. New York, Oxford University Press.
- McEvoy, Kieran. 2008. "Letting Go of Legalism: Developing a 'Thicker' Version of Transitional Justice." In, McEvoy, Kieran and Lorna McGregor. *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*. Portland, USA: Hart Publishing.
- McEvoy, Kieran and Lorna McGregor. 2008. *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*. Portland, USA: Hart Publishing.
- McGregor, Lorna. (2008). "International Law as a 'Tiered Process': Transitional Justice at the Local, National and International Level." In, McEvoy, Kieran and Lorna McGregor. *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*. Portland, USA: Hart Publishing.
- Merry, Sally Engel. (1995). "Resistance and the Cultural Power of Law" *Law & Society Review*, Vol. 29, No. 1, pp. 11-26.
- Merry, Sally Engel. (2006). "Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle." *American Anthropologist*, Vol. 108 Issue 1, pp. 38-51.
- Mesa Nacional de Víctimas de Organizaciones Sociales. (2007). *Lineamientos para una política pública garantista de los derechos de las víctimas*. Bogotá, Colombia: 2007. Disponible en <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0169/articulo0008b.pdf>.

- OHCHR. (2007). Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro”. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf.
- Ramírez, María Clemencia. (2010). “Maintaining Democracy in Colombia through Political Exclusion, States of Exception, Counterinsurgency, and Dirty War”, en, Enrique Desmond Arias and Daniel M. Goldstein (eds). *Violent Democracies in Latin America*. Durham, USA: Duke University Press, 2010.
- Rajagopal, Balakrishnan. 2003. *Internacional Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Rajagopal, Balakrishnan. 2005. “Limits of law in counter-hegemonic globalization: the Indian Supreme Court and the Narmada Valley Struggle,” en, Santos Boaventura and César Rodríguez-Garavito (eds.) 2005. *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Root, Rebecca. (2009). “Through the Window of Opportunity: The Transitional Justice Network in Peru.” *Human Rights Quarterly*. No 31, 452-473.
- Sánchez, Camilo. (2009). “¿Perder es ganar un poco? Avances y frustraciones de la discusión del Estatuto de Víctimas en Colombia”, en, Díaz, Catalina, Nelson Camilo Sánchez and Rodrigo Uprimny (Eds). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá, Colombia: Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia.
- Santos Boaventura and César Rodríguez-Garavito (eds.) (2005). *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*. Nueva York, USA: Cambridge University Press.
- Snow, David, Sarah Soule and Hanspeter Kriesi (eds.) (2007). *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden, USA: Blackwell Publishing.
- Speed, Shannon. 2007. “Exercising Rights and Reconfiguring Resistance in the Zapatista Juntas de Buen Gobierno”, en, Goodale, Mark and Sally Engle Merry. (Eds) 2007. *The Practice of Human Rights. Tracking Law Between the Global and the Local*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Speed, Shannon. 2009. *Rights in Rebellion. Indigenous Struggle and Human Rights in Chiapas*. Stanford, USA: Stanford University Press.
- Tate, Winifred. 2007. *Counting the Dead. The Culture and Politics of Human Rights Activism in Colombia*. Los Angeles, USA. University of California Press.
- Uprimny, Rodrigo. (2010) “Argucias jurídicas contra las víctimas”, Bogotá, Dejusticia, noviembre 8. Disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=justicia_transicional&publicacion=486, visitado enero 21 de 2013.
- Uprimny, Rodrigo y María Paula Saffon. (2009) “Usos y abusos de la Justicia Transicional en Colombia”, en Alfredo Rangel (Ed). *Justicia y Paz. ¿Cuál es el precio que debemos pagar?*, Bogotá, Colombia: Intermedio Editores.