



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**La reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia: un análisis de la construcción de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011) a través del Advocacy Coalition Framework (ACF).**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:**

**SEBASTIÁN HERNÁNDEZ MORA**

**TUTOR:**

**DR. JORGE CADENA ROA**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS Y HUMANIDADES –  
CEIICH**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. OCTUBRE 2019**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## AGRADECIMIENTOS:

A mi familia, y en especial a mi mamá Damaris y hermana Laura quienes siempre han estado presentes para apoyarme en cada paso de mi vida y han sido fundamentales para estar en donde estoy.

A mis profesores de la Universidad Nacional de Colombia Normando José Suárez y Patricia Stella Jaramillo Guerra con quienes aprendí a tener un pensamiento crítico y reflexivo sobre la difícil realidad social que se vive en Colombia.

Al Semillero de Investigación en Desarrollo Rural SINDER-UN y sus integrantes quienes durante años han sido mi mayor inspiración para aportar a la transformación social del país.

A mis amigos y compañeros de la Universidad Nacional Autónoma de México quienes hicieron de mi estadía en este país muy enriquecedora.

A mis profesores Jorge Cadena-Roa, Eduardo Villarreal Cantú, Angélica Cuellar y Rodolfo Uribe Inieta quienes con sus apreciaciones y apoyo hicieron posible este resultado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, el programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y el Programa de Apoyo a los Estudios de Posgrado PAEP por permitirme estudiar en la máxima casa de estudios de México con las mejores herramientas y recursos físicos y humanos disponibles.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT por permitirme estudiar en México con la Beca Nacional que me fue otorgada.

A México por su hospitalidad y colorido.

## CONTENIDO:

INTRODUCCIÓN: .....	5
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN: .....	11
OBJETIVO GENERAL: .....	11
OBJETIVOS ESPECIFICOS: .....	11
HIPÓTESIS: .....	12
METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA CAPITULAR: .....	12
1.    CAPÍTULO 1: Articulación entre gobierno y ciudadanía: retos para la resolución de los problemas públicos en el contexto de violencia en Colombia.....	15
1.1    Gobernar en el siglo XXI: Perspectivas pluralistas para la acción pública conjunta: .....	16
1.1.1.    La democracia contemporánea: intereses diversos en juego:.....	19
1.1.2.    Gobernabilidad y gestión pública: .....	21
1.2    Participación e incidencia social de movimientos sociales: .....	24
1.3    Las políticas públicas como eje central del accionar del Estado para la intervención social. ¿Qué son y hacia dónde van dirigidas?:.....	27
1.3.1    Las visiones clásicas del ciclo de las políticas públicas: Agenda y Definición del problema: .....	28
1.3.2    El enfoque de las coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework (ACF): ...	32
1.4    Conceptualización teórica del conflicto armado interno en Colombia:.....	38
1.4.1    Conflicto Amado interno en Colombia y puntos de inflexión: .....	39
1.4.2    El conflicto por la tierra, instituciones y violencia política: .....	46
1.5    Conclusiones del primer capítulo: .....	50
2    CAPÍTULO 2: De las repercusiones del conflicto a las medidas de atención y reparación a las víctimas: Antecedentes y trayectoria del <i>policy process</i> de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.	53
2.1    Las repercusiones en la población civil: las cifras y la magnitud de la guerra: .....	53
2.2    Antecedentes de la Ley 1448 de 2011: El camino trazado para atender las consecuencias de la guerra:.....	56
2.2.1    Antecedentes Jurídicos:.....	56
2.2.2    Antecedentes en Políticas Públicas:.....	59
2.2.3    Antecedentes Internacionales: .....	62
2.3    La “reparación integral” en la ley 1448 de 2011:.....	64

2.3.1	Partes esenciales de la Ley 1448 de 2011:.....	65
2.4	El <i>Policy Process</i> de la Ley de Víctimas: un recorrido por su desarrollo y disputas: .....	68
2.4.1	Un primer intento frustrado: 2007 a 2009: .....	72
2.4.2	Cambio de Gobierno y promulgación de la ley: 2010-2011:.....	81
2.5	Conclusiones del segundo capítulo: .....	91
3	CAPÍTULO 3: Coaliciones Promotoras y sistemas de creencias en disputa entre 2007 y 2011 durante el <i>Policy Process</i> de la Ley de Víctimas. ....	95
3.1	Coalición Promotora en pro de la reparación integral a las víctimas: .....	95
3.2	Coalición Promotora pro statu quo: .....	117
3.3	<i>Policy core beliefs</i> y <i>secondary aspects</i> : Disputas fuera del consenso: .....	124
3.4	El cambio de Coalición Promotora en el marco del <i>policy process</i> de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierra: .....	136
3.4.1	Aprendizaje orientado a políticas y discurso: .....	136
3.4.2	Shocks internos y externos como “ventana de oportunidad”: .....	143
3.5	Recursos de las Coaliciones: .....	145
3.6	Democracia y participación en la construcción de políticas públicas: Una deuda histórica en Colombia: .....	147
	CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN: .....	157
	BIBLIOGRAFÍA: .....	165
	INDICE DE TABLAS: .....	175
	INDICE DE GRAFICAS:.....	176



## INTRODUCCIÓN:

El conflicto armado interno en Colombia que se desarrolla de manera ininterrumpida desde los años 60 del siglo XX hasta la actualidad se puede caracterizar como un producto histórico en donde ha primado el abandono Estatal en amplias regiones del país. Asimismo, se ha mantenido vigente como resultado de la desigualdad en la distribución de la tierra que se evidencia por la preponderancia del latifundio que ha sido imposible de reducir pese a los intentos previos de “reformas agrarias” que se adelantaron durante el siglo XX.

También, el conflicto armado ha sido un producto del recurso del narcotráfico por parte de los diversos actores armados en contienda (guerrillas de izquierda y paramilitares de derecha) que vieron incrementados sus caudales de dinero para financiar el esfuerzo de la guerra, y que haciendo uso del control territorial como estrategia armada se produjeron enormes grupos de desplazados internos, haciendo de Colombia el segundo país con más víctimas de este flagelo, tan solo después de Siria, con más de 7 millones de personas<sup>1</sup>.

Una de las consecuencias de este conflicto es que, según cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica, en su informe ¡BASTA YA! del 2013 se produjeron más de 220.000 muertes entre 1958 y 2012; “de estas muertes el 81,5% corresponde a civiles y el 18,5% a combatientes; es decir que aproximadamente ocho de cada diez muertos han sido civiles, y que, por lo tanto, son ellos personas no combatientes, según el Derecho Internacional Humanitario— los más afectados por la violencia”(2013, p. 32).

Adicional a esto, el conflicto ha dejado millones de víctimas que han sufrido secuestros, agresiones sexuales, desaparición forzada, mutilaciones por minas antipersonales y constantes amenazas a su integridad y patrimonio por parte de los diversos actores en conflicto como se ha documentado en el informe previamente citado y en decenas de investigaciones a lo largo de las últimas décadas. En últimas, se trata del conflicto armado de baja intensidad más violento y prolongado del hemisferio occidental que ha afectado a casi la totalidad del territorio colombiano, dejando como resultado una sociedad sumamente fragmentada, victimizada y excluida de los espacios de poder formales.

Uno de los grupos poblacionales más afectados de manera directa han sido los habitantes rurales, ya sean campesinos, indígenas o población afrocolombiana, ya que la disputa por el territorio y su explotación económica o el interés por la acumulación de terrenos para la especulación ha sido una constante durante décadas en el marco de la confrontación. De

---

<sup>1</sup> “Después de Siria, Colombia es el segundo país con mayor número de desplazados”. El País. Tomado de: <https://www.elpais.com.co/colombia/despues-de-siria-colombia-es-el-segundo-pais-con-mayor-numero-de-desplazados.html>



esta manera, el despojo y abandono forzado ha sido ampliamente referenciado en los informes nacionales del Centro de Memoria Histórica, y en general, de la historiografía que sigue de cerca estas dinámicas.

Uno de estos recientes informes del Centro Nacional de Memoria Histórica del año 2015 señala que “el desplazamiento forzado ha afectado de manera desproporcionada a la población rural y particularmente al campesinado, a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes” y continua diciendo que “este no es un fenómeno reciente en la historia de Colombia y ha hecho que millones de personas no tengan más remedio que, con sus propias habilidades, hacer y rehacer su vida, y reivindicar su resistencia”(Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015b, p. 443).

En medio de la confrontación armada entre grupos guerrilleros, grupos paramilitares y sus herederos, así como de las bandas de narcotraficantes y el Estado y sus fuerzas militares, encontramos que la población civil ha sido la gran afectada por la confrontación, quedando muchas veces en medio de los combates y las disputas territoriales de los actores armados. Esta constante ola de violencia ha desestructurado el tejido social de una gran parte de la sociedad colombiana que ha visto como generaciones enteras de líderes sociales y políticos de toda índole han sido exterminados por sus creencias políticas y activismo social. También, ha sido un conflicto que, pese a las afectaciones directas a la población civil durante décadas, ésta se ha manifestado en toda clase de expresiones políticas, sociales y artísticas en favor de una solución dialogada al conflicto y por el derecho a la paz y la vida digna en sus territorios.

Esta guerra asimétrica y prolongada que en su desarrollo más contemporáneo data de los años 60, ha atravesado por una serie de etapas críticas, en las que las dinámicas de violencia y control territorial han variado considerablemente por la irrupción de los fenómenos del paramilitarismo y el narcotráfico desde los años 80 con un enorme costo en vidas a causa de los atentados y exterminios políticos. Ahora bien, es para finales de la década del 90 del siglo pasado que se presenta un mayor recrudecimiento del conflicto armado, en términos de masacres, tomas a poblaciones, asesinatos, desplazados, etc., que se da principalmente por la arremetida paramilitar desde el norte del país, el avance y consolidación de las guerrillas principalmente en el sur y el oriente, y un desarrollo tecnológico y estratégico de las Fuerzas Militares en el marco del Plan Colombia<sup>2</sup> impulsado por el presidente Andrés Pastrana (1998-2002).

---

<sup>2</sup> El Plan Colombia fue un acuerdo de cooperación económica, militar y de inteligencia con el objetivo de afectar de manera contundente a los grupos narcotraficantes y grupos armados, especialmente las guerrillas,

Es durante el mandato de Andrés Pastrana que se dio el dialogo de paz frustrado entre el Gobierno y la mayor guerrilla del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), conocido como los diálogos del Caguán, que se desarrollaron entre 1998 y 2001 cuando finalizaron abruptamente, lo cual, abre el camino al rompiendo con el bipartidismo oficial (Liberal-Conservador) que tenía más de cien años. Producto de este dialogo frustrado, y las voces que reclaman una salida militar al conflicto, es elegido presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y reelegido 2006-2010) quien impulsó desde su presidencia la política de *seguridad democrática*<sup>3</sup> que obtiene unos resultados controversiales debido a que la arremetida militar, desconociendo el carácter político de las guerrillas, y asumiendo que el país se encontraba ante una amenaza terrorista, dio como resultado un incremento en el número de víctimas del conflicto, haciendo del periodo comprendido entre finales de la década del 90 y la primera década del siglo XXI como aquel con mayor número de víctimas en la historia del país.

Si bien, ya existía política pública que abordaba las afectaciones a la población desplazada como la ley 387 de 1997 y un llamado de la Corte Constitucional al Estado para atender a esta población debidamente (conocida como la Sentencia T-025 de 2004) en la que se declara un Estado de Cosas Inconstitucional, no existía una política pública integral que buscara reparar a las víctimas de la guerra como una población diferenciada.

Aun así, el gobierno de Uribe logra desmovilizar a las principales estructuras paramilitares y generar una política llamada de Justicia y Paz (por medio de la Ley 975 de 2005) en la que se buscaba que los victimarios contaran toda la verdad a las víctimas y las repararan. Esta premisa fue en mayor parte incumplida, lo cual fue señalado por las diversas organizaciones de víctimas y ONG's que siguieron de cerca el proceso.

Este aparente logro de la seguridad democrática en la desmovilización paramilitar y la reducción del área de influencia de las guerrillas contrasta con la infiltración que hubo de estas estructuras paramilitares en el mismo Congreso de la República y la emergencia de diversas bandas criminales sucesoras del paramilitarismo que continuaron narcotraficando y cometiendo crímenes contra la población civil.

Ante esta arremetida bélica, en la que tanto paramilitares, como guerrillas y fuerza pública se disputaban amplias zonas del territorio nacional, la población civil se vio duramente

---

por medio de tácticas de inteligencia, bombardeos estratégicos y la cualificación técnica y tecnológica de las fuerzas militares.

<sup>3</sup> La Seguridad Democrática fue la política bandera del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) que consistía en un incremento del pie de fuerza, mejoramiento tecnológico de las fuerzas militares y consolidación del control territorial del Estado sobre las zonas de influencia de las guerrillas principalmente.

afectada y victimizada, sin embargo, sus procesos de movilización y denuncia nunca se detuvieron, aunque se vieran diezmados por la magnitud del conflicto. Ya desde los años 90 las diversas organizaciones de víctimas, ONG's y algunos sectores políticos empezaron a articularse en búsqueda de soluciones sociales y políticas al conflicto que pasaba irremediablemente por buscar una salida negociada al mismo, y establecer políticas claras en materia de reparación a sus derechos vulnerados.

Pese a este panorama de relativa articulación entre víctimas y sectores políticos y académicos que buscaban una reparación integral, no es sino hasta el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) que se empiezan a tejer los dos procesos políticos más importantes en la historia reciente de Colombia: La promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en junio del año 2011 como antesala del proceso de diálogos de paz con la guerrilla de las FARC-EP desde el año 2012<sup>4</sup>.

Si bien estos procesos parecen responder a la necesidad política, social y humanitaria de frenar el conflicto, atender a las víctimas civiles de este, y generar un desarrollo social, económico y político que supere la pobreza, la desigualdad y la violencia, la realidad es que años después de iniciados estos procesos recaen grandes dudas sobre la capacidad real del Estado colombiano y la voluntad de los respectivos gobiernos de garantizar un tránsito hacia la construcción de una paz democrática y duradera, que garantice unos niveles mínimos de justicia social e inclusión social, política y económica para las poblaciones víctimas.

Haciendo un ejercicio retrospectivo encontramos que el año 2011 es un año de grandes cambios a nivel social y político en Colombia ya que después de 8 años de la política de *seguridad democrática* del gobierno de Álvaro Uribe, el nuevo presidente, Juan Manuel Santos había destapado sus cartas y generado un clima de incertidumbre entre las elites políticas del país pues se había alejado de la tesis de derrota total a la "amenaza terrorista"<sup>5</sup>, y había empezado a tomar fuerza una postura de acercamiento a las víctimas y del reconocimiento de un conflicto armado interno en Colombia, con la eventualidad de poder resolverlo por la vía política y no por la militar.

Este punto de inflexión que marca la elección de Juan Manuel Santos en el discurso y la política con su antecesor se configura como una ventana de oportunidad para generar un clima político favorable para la aprobación de una ley de reparación integral a las víctimas

---

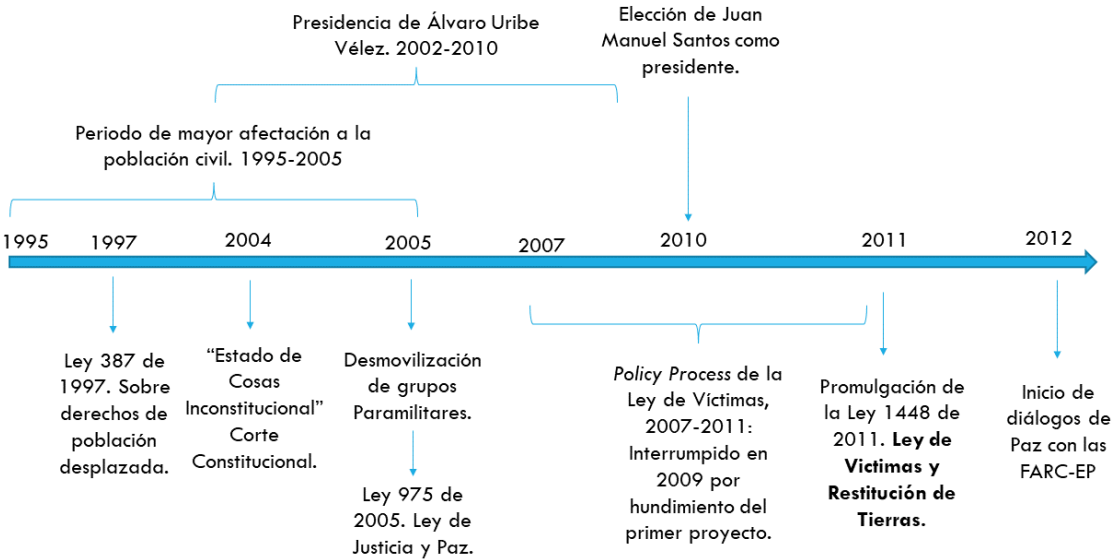
<sup>4</sup> Proceso de paz que concluye con la firma de los acuerdos de paz en noviembre de 2016 y la transformación de la guerrilla en un partido político legal.

<sup>5</sup> El término "Amenaza Terrorista" era la connotación oficial que tenía el gobierno de Álvaro Uribe Vélez sobre la guerra del Estado con las guerrillas, a quienes consideraba terroristas y aliadas del narcotráfico.

del conflicto; la primera en su tipo en la historia, y que ya había tenido un primer intento legislativo entre 2007 y 2009 pero que finalmente fue hundido por directriz del entonces presidente Uribe. En el entendido de Mariana Delgado los procesos de “aprobación e implementación (de la Ley de Víctimas) también obedecen a intereses más generales, originados en la necesidad de finalizar el conflicto armado interno, y por otros que se orientan a abrir el debate sobre la reforma agraria, uno de los puntos álgidos que determina la continuidad o no del conflicto armado” (Delgado Barón, 2015, p. 122).

Es en este año 2011 en el que se promulga la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) la cual para Quinche Ramírez et.al constituye “un hito histórico en Colombia, no solo por el reconocimiento que de la existencia del conflicto hace el Estado colombiano, sino por consistir en uno de los retos políticos y sociales más grandes en la historia reciente del país” (Quinche Ramírez, Peña Huertas, Parada Hernández, Ruiz González, & Álvarez Morales, 2015, p. 5)

En la siguiente grafica se detalla de manera cronológica dónde se ubica la Ley en relación con otros hechos importantes relacionados:



Grafica #1. Cronología de la Ley de Víctimas. Elaboración propia.

De manera general, esta ley contiene “un conjunto de medidas de atención, asistencia y reparación integral para quienes en los términos de la ley son consideradas víctimas del conflicto armado interno”. Adicional a esto, la Ley de Víctimas establece la reparación integral “para que el Estado provea las diferentes medidas a las que tienen derecho las víctimas del conflicto armado y se puedan brindar efectivamente los servicios de salud,

educación, atención básica, auxilios y ayudas económicas; las medidas de reparación como restitución de tierras y vivienda, flexibilización de pasivos y acceso a créditos, y las demás medidas establecidas en la ley. (Angulo Ceballos, 2014, p. 172).

La Ley de Víctimas tiene varias características que hacen que su proceso de desarrollo y promulgación sean inéditas en Colombia en cuanto a las medidas y definiciones que se promulgan ya que se incluyen una serie de nociones y medidas de reparación integral que establecen las formas en las que el Estado deberá reparar a las víctimas. Aun así, lejos de haber un consenso en cuanto a sus disposiciones y formas de implementación, las medidas enlistadas en la ley y que posteriormente han servido para reparar a las víctimas en los procesos administrativos y judiciales han sido cuestionadas desde diversas ópticas políticas y sociales. Por un lado, por ser consideradas restrictivas y no reflejar las necesidades y aspiraciones de los directamente afectados, como aquella crítica que ve el horizonte temporal limitado, pues establece que se consideran Víctimas a aquellas que hayan sido sometidas a violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado desde el 1 de enero de 1985 y para las reparaciones en forma de restitución se establece que estos hechos debieron haber sido perpetrados desde el 1 de enero de 1991.

Así pues, según Mariana Delgado la Ley de Víctimas “es vista por colectivos de víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos como una imposición, que omitió las voces de los principales destinatarios y los puntos de vista de los partidos de oposición al gobierno del presidente Santos; lo cual, para dichos colectivos, fue intencionado, pues va de la mano de la falta de reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el curso y prolongación del conflicto armado”(2015, p. 138).

Por otro lado, sectores de la derecha, en cabeza del expresidente Uribe han elaborado unas críticas que han girado en torno a que se considera que la ley genera gastos exorbitantes en materia fiscal y puede abrirle la puerta a una supuesta la legitimación política de los actores armados ilegales, en especial las guerrillas.

Ante tales cuestionamientos, que siguen siendo parte de la discusión política actual, vale la pena preguntarse cómo se desarrolló el *proceso de construcción de política pública*, o *policy process* de una de las leyes de mayor impacto en la historia reciente de Colombia que se desarrolló entre 2007 y 2011, y cuyos antecedentes se remontan a una serie de avances jurídicos, legislativos y de movilización social que datan de los años 90 y que engloban a una serie de actores agrupados en distintas *coaliciones promotoras*, las cuales son desarrolladas teóricamente por Paul Sabatier y cuya característica principal es que se trata de grupos de políticos, periodistas, académicos, ONG's, organizaciones sociales, entre otros, que se

reúnen alrededor de determinados sistemas de creencias para influir en un subsistema de políticas específico, en nuestro caso, en el de políticas de atención a las víctimas

Las dos coaliciones promotoras que hemos identificado en la investigación las hemos nombrado como la *coalición promotora pro statu quo*, encabezada por Álvaro Uribe Vélez y mayoritaria durante su presidencia de 2002 a 2010, y por otro lado la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* que tiene sus orígenes desde los años 90 pero que se consolida mayoritariamente luego de la elección de Juan Manuel Santos en 2010.

Por tanto, desde el enfoque de políticas públicas, el momento que queremos analizar suele esquematizarse como la *construcción de agenda* y la *definición del problema*, y en la que se hace necesario aplicar un zoom descriptivo y explicativo de los procesos que llevaron a que las diversas posturas de reparación integral fueran movilizadas por los diversos actores sociales y políticos en disputa y que finalmente quedaron plasmados en la ley.

De esta manera, la presente investigación busca rastrear los orígenes y antecedentes de las posturas de los actores que estuvieron involucrados en este *policy process* para poder identificar de qué manera se agruparon, que estrategias utilizaron, bajo que sistemas de creencias se posicionaron, así como las repercusiones para la gobernabilidad democrática y la participación social en Colombia de cara al reto de la construcción de paz fruto de los acuerdos con la guerrilla firmados en 2016.

Con estas consideraciones previas planteamos la siguiente pregunta de investigación, objetivos e hipótesis:

#### PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN:

¿De qué manera se desarrolló el proceso de construcción de política pública (*policy process*) cuyo resultado fue la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011) y que papel tuvieron los diversos actores para posicionar sus posturas respecto a la reparación de las víctimas?

#### OBJETIVO GENERAL:

Analizar el proceso de construcción de política pública (*policy process*) cuyo resultado fue la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011), así como el papel tuvieron los diversos actores para posicionar sus posturas respecto a la reparación de las víctimas a través del del Advocacy Coalition Framework (ACF, o marco de las coaliciones promotoras).

#### OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Examinar los antecedentes jurídicos y de política pública en torno a las medidas para reparar a las víctimas del conflicto armado en Colombia.

- Describir el proceso de construcción de política pública (*policy process*) a través del Advocacy Coalition Framework cuyo resultado fue la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011)
- Analizar las posturas en torno a la reparación integral que fueron asumidas por los diversos actores involucrados en el *policy process* cuyo resultado fue la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011)

## HIPÓTESIS:

En el marco del *policy process* desarrollado entre 2007 y 2011, cuyo resultado fue la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) se consolidó un sistema de creencias basado en el reconocimiento del conflicto armado interno y la necesidad de reparar integralmente a las víctimas. Esta posición fue defendida por una *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas*, en contraposición a la *coalición promotora pro statu quo*, de tal manera que el cambio en el subsistema de políticas de atención a víctimas se vio posibilitado por la ventana de oportunidad generada por la elección de Juan Manuel Santos en 2010 y la nueva información disponible para el debate público en torno a la reparación integral. Sin embargo, pese al aparente consenso generado para la expedición de la ley, este proceso mostró una debilidad subyacente que radicaba en una alta polarización política en el país y un avance limitado en torno a la discusión de resolver la problemática estructural del conflicto armado interno como lo es el inequitativo acceso y distribución de la tierra.

## METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA CAPITULAR:

El presente trabajo de investigación requiere de una metodología de corte cualitativo para el análisis de la información recolectada. De esta manera hemos realizado, en primer lugar, un acercamiento a la información de diversas fuentes primarias como lo son las leyes y actos jurídicos que se tienen en materia de atención y reparación a víctimas desde los años 90's hasta el 2011. La prensa nacional es otra de las fuentes, en específico se recurrió a la base de datos hemerográfica del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP en Bogotá de donde se recolectaron recortes de prensa de 10 periódicos como El Colombiano, El Espectador, El Heraldo, El Mundo, El Nuevo Siglo, El País, El Tiempo, La República, Semanario VOZ, Vanguardia Liberal; y también de la Revista Semana. También se recurrió a las fuentes noticiosas disponibles en internet de algunos de los diarios precedentes.

Por otro lado, se llevaron a cabo 5 entrevistas semiestructuradas a actores sociales y políticos que tuvieron un papel preponderante durante el *policy process*, ya sea por pertenecer a ONG's, grupos de víctimas o hacer parte del congreso de la república. Finalmente se recurre a la información documental del Congreso de la República y los

demás documentos como tesis, artículos y libros que han abordado la cuestión y constituyen parte del estado del arte de la investigación.

Con estas fuentes de información se genera una integración de los datos y la generación de unas inferencias que son la respuesta a la pregunta de investigación y la comprobación de la hipótesis que hemos planteado previamente.

En cuanto a la estructura capitular, para la presente investigación hemos dividido el trabajo en 3 capítulos principales. En el primero abordamos la cuestión teórica de los temas transversales de la investigación, entre los cuales se encuentra el papel del gobierno y la democracia en la promoción y ampliación de la participación e incidencia política, así como la necesidad de generar gobernabilidad por medio de una gestión pública amplia y efectiva; seguidamente abordamos teóricamente a las políticas públicas como el eje central de las acciones de los gobiernos, pasando de las visiones clásicas al enfoque principal de la investigación que son las coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework, ACF) teorizadas por Paul Sabatier. Finalmente, este capítulo termina con una recapitulación conceptual y teórica del conflicto armado interno en Colombia, sus puntos de inflexión y principales rasgos distintivos que lo han hecho ser *sui generis* en el mundo.

En el segundo capítulo abordamos de lleno el recorrido y antecedentes de las políticas de atención a víctimas hasta llegar a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en donde exponemos cuales son las características principales de esta política y su importancia histórica. Finalmente abordamos el *policy process* de la ley, haciendo énfasis en los momentos principales que definieron la conformación de las dos coaliciones promotoras en disputa.

Para el tercer y último capítulo exponemos las características, integrantes y disputas de las dos coaliciones enfrentadas, los sistemas de creencias que cada una sostiene, los elementos que posibilitaron el cambio de coalición, los recursos utilizados y las repercusiones para la democracia y la participación social en la construcción de políticas públicas transformadoras de cara a la construcción de paz en Colombia.





## 1. CAPÍTULO 1: Articulación entre gobierno y ciudadanía: retos para la resolución de los problemas públicos en el contexto de violencia en Colombia.

El primer capítulo aborda los aspectos teóricos y conceptuales que son básicos para el análisis del proceso de desarrollo y construcción (*policy process*) de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia que se ubica temporalmente entre los años 2007 y 2011, cuando fue finalmente promulgada. Este proceso de desarrollo de una política pública de gran envergadura, que involucra visiones contrastantes y actores en disputa necesita de elementos tanto de la sociología como de las ciencias políticas y la administración pública para poder tener un abanico de recursos teóricos a disposición del análisis empírico.

Por tanto, comenzamos la argumentación presentando elementos básicos que los Estados y sus administradores, los gobiernos, deben tener hoy en día para garantizar una correcta gobernabilidad democrática, es decir, ofrecer garantías para la participación política de los ciudadanos y ciudadanas en la contienda democrática. Este primer apartado planea situar el papel de los entes gubernamentales en la necesidad de abrir sus procesos de discusión y decisión a un público más amplio, esto en procura de generar mayor transparencia durante los procesos de construcción de políticas públicas. También se busca situar el cómo se gobierna hoy en día, que aspectos de las instituciones y el poder deben tenerse en cuenta para garantizar un correcto ejercicio participativo.

Seguidamente se exponen y desarrollan unas las herramientas por excelencia que tienen los gobiernos para resolver problemas denominados públicos que serían las políticas públicas, que en este caso servirá para entender el proceso de desarrollo que conllevó a promulgación de la Ley de Víctimas, es decir, nos centramos en las “fases” de construcción de agenda y definición del problema para posteriormente pasar a visiones contemporáneas que buscan complementar más holísticamente el análisis de políticas, por esta razón presentamos algunas consideraciones del modelo de corrientes múltiples de John W. Kingdom y principalmente, de las coaliciones promotoras o Advocacy Coalition Framework (ACF) de Paul Sabatier .

Por último, buscamos establecer un punto de partida para el entendimiento del conflicto armado en Colombia de la mano de una conceptualización teórica del mismo que ayuda a situar la problemática en su dimensión histórica, que en últimas desata uno de los problemas públicos de mayor envergadura en el país, y asimismo, uno de los mayores retos para el Estado Colombiano en materia de generación de política pública.

En general, estos elementos teóricos básicos sirven para entender el papel y la influencia de los actores sociales y políticos involucrados en el *policy process* de la Ley de víctimas para movilizar sus posiciones respecto a la reparación a las víctimas y el rol del Estado en el reconocimiento del conflicto.

## 1.1 Gobernar en el siglo XXI: Perspectivas pluralistas para la acción pública conjunta:

En las sociedades contemporáneas surgen serios interrogantes alrededor de las capacidades que tienen los gobiernos para desenvolverse adecuadamente, plantear alternativas y ser más “receptivos” a los tiempos cambiantes del siglo XXI. Este problema se decanta en las cuestiones de cuál es la verdadera capacidad del gobierno de llevar a buen término las políticas, programas y acciones que puedan servir a propósitos colectivos de la gran mayoría de la población y no solo a intereses particulares. El “desencanto” que ha habido con los gobiernos y en general con toda la esfera de acción gubernamental parte de replantear las ideas, valores y prácticas democráticas que hasta ahora se habían venido desarrollando de manera ininterrumpida, con escasos procesos reflexivos sobre su actuar.

Esta necesidad de apertura de los gobiernos y sus instancias de participación chocan de frente con las nociones tradicionales de Estado, ya que este último nace con un fuerte carácter centralizado y territorializado en el surgimiento y consolidación de las sociedades industriales, lo cual conllevó al desarrollo de expresiones burocráticas inflexibles, rígidas y fuertemente jerarquizadas en donde se buscaba tener un modelo de administración similar a lo que en su momento era la administración de las fábricas. El tránsito hacia gobiernos más abiertos y democráticos ha sido generado desde la segunda posguerra, en la que el Estado de bienestar y la superación de las dictaduras ha permitido flexibilizar la administración pública y la influencia de actores externos. Es así, como hoy en día, según Mariñez y Valenzuela “el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y los recursos políticos e institucionales necesarios para gobernar, y hay una tendencia a la influencia creciente de actores no gubernamentales en las decisiones públicas”(Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013, p. 31).

De esta manera, en las últimas décadas la emergencia ciudadana en la que los diversos grupos sociales y políticos buscan influir en la toma de decisiones ha requerido un esfuerzo teórico y conceptual importante para reconocer sus alcances, virtudes y dificultades en el marco de los esquemas de participación actuales, que requiere sin duda, un cambio y reconceptualización de las formas tradicionales de administración pública y burocracia en las instituciones públicas. Mariñez y Valenzuela afirman como “las nuevas condiciones de competencia, flexibilización e informalización del trabajo; los costos adicionales de la burocracia y la exigencia de una producción más diversificada están conjugándose para establecer el papel de los actores no gubernamentales en el centro de las decisiones públicas”(2013, p. 31).

Otra autora, Jocelyne Bourgon nos habla de cómo las reformas a los esquemas de administración pública que permitan un mayor vínculo gobierno-ciudadanos adquieren especial importancia y se han centrado principalmente en el “aumento de los niveles de eficiencia, de desempeño, de *accountability*, mejorando la distribución de los servicios,

incrementando la satisfacción de los usuarios y adoptando diversos enfoques de e-gobierno con el objeto de aprovechar el poder de las tecnologías de la información y comunicación” (Bourgon, 2010, p. 1), con lo cual se han requerido grandes esfuerzos de innovación y readaptación del aparato gubernamental para poder responder a las nuevas demandas y hacer frente a las limitaciones existentes.

Las limitaciones que tienen los gobiernos son tenidas en cuenta por estas corrientes teóricas que buscan nuevas formulaciones para la administración pública, de tal forma que se pueda dar cabida a sectores sociales previamente excluidos, y de esta manera se afirma que se requiere, según Bourgon de una “activa contribución de muchos actores de distintos sectores del gobierno y externos a él, incluyendo el sector privado, la sociedad civil, ciudadanos individuales y comunidades”(2010, p. 2). Este “descubrimiento” del potencial de actores externos al gobierno es lo que permite tener una mayor variedad de opiniones y perspectivas para resolver los problemas públicos, lo cual implica un cambio de mentalidad a nivel de gobierno, el cual debe hacer uso de su autoridad y recursos ya no con el objetivo de imponer sus esquemas sino de “empoderar y permitir la acción de otros” (2010, p. 2).

Un rasgo importante que destacar y que quizá no es ampliamente abordado en la literatura precedente es cómo y de que maneras se pueden generar una diversificación de los espacios y formas en que las comunidades y diversos grupos sociales pueden participar e influir en la construcción de programas, proyectos, y en general, de aportar a la construcción de políticas públicas. El reto está en ofrecer una amplia participación, pero coordinada y logísticamente bien estructurada que permita recoger los aportes de la comunidad y garantizar que serán tenidos en cuenta por los tomadores de decisión en el Congreso y otras instancias de generación de planes, programas y proyectos. Ante este panorama las diversas herramientas tecnológicas pueden ser eficaces para garantizar que la afluencia de personas y propuestas no quede solamente en un requisito formal sin mayor trascendencia. Algunos de estos nuevos espacios y herramientas pueden ser mediante divulgación de convocatorias por radio, tv e internet, votaciones on-line, foros on-line, teleconferencias, bancos de propuestas, sistematización y síntesis de propuestas, garantías de divulgación de propuestas en el Congreso y otros espacios, etc.).

Estos procesos participativos, pueden conducir a una mayor confianza en los entes de gobierno pues estos empiezan a ser vistos como “humanos” y más receptivos, en el sentido de cercanía, apoyo y comprensión de las inquietudes, dudas y problemas ciudadanos. Esta confianza es el resultado de la suma entre credibilidad de los órganos de gobierno y sus procesos de participación y la legitimidad que otorga el brindar canales de participación efectivos que se vean reflejados posteriormente en la incorporación de dichas propuestas en los programas y las políticas.

En últimas, Bourgon nos da dos claves esenciales para adelantar estos procesos. La primera es la responsabilidad del gobierno en crear un “ambiente permisivo que remueva las barreras que impiden la participación de los grupos más frecuentemente excluidos” (2010, p. 6), entre los cuales se enumeran a los jóvenes, las mujeres y la población con menos ingresos. La segunda clave consiste en “construir rampas que conduzcan a las personas a decidir por sí mismas y cuando comprometerse”, es decir, “establecer canales de participación que permitan a todos utilizarlos y acceder en el momento que estén disponibles a hacerlo” (2010, p. 6).

Ahora bien, los procesos de apertura participativa en los gobiernos también dependen del diseño institucional que cada país tenga y sus posibilidades de interacción, flexibilidad y coordinación pues no es lo mismo un sistema de gobierno de concepción centralista con fuerte carga presidencialista e instituciones rígidas a un sistema parlamentario que se rige bajo una lógica diferente en sus procesos de conducción y de incorporación de otras opciones políticas, con fuerte veeduría ciudadana.

Desde diversas ópticas, los “tipos puros”, (que en el entendido de Weber se refieren a herramientas analíticas que “mediante su combinación, mezcla, asimilación y transformación tienen lugar las formas que se encuentran en la realidad histórica” (Weber, 1977, p. 706) de diseños de los Estados y de la composición de sus gobiernos obedecen a las necesidades particulares de los países y se han adoptado siguiendo la influencia que sus diversas elites hayan tenido en las concepciones originales.

De esta manera los procesos de apertura de los gobiernos también deben partir por un examen concienzudo del diseño propio de cada país para poder evidenciar la mejor manera de llevar a cabo las reformas necesarias. Según afirma Diego Valadés, “la forma de ejercer la jefatura del gobierno está relacionada con la forma de gobierno que la constitución adopte” (2003, p. 23) y en este sentido también se determinan las reglas tanto formales como informales que van a regir su funcionamiento, es decir, al hablar de los diseños de los Estados, plasmados en su constitución se puede hacer una primera aproximación para ver de qué manera se organizan las instituciones y cómo se dan sus procesos.

En últimas, lo que está en juego a la hora de hablar del gobierno y de la incorporación de técnicas para la participación y cooperación es la capacidad de gobernabilidad que se tiene. Para Diego Valadés es claro que sea el diseño que sea lo que se busca idealmente es un cierto margen de maniobra entre la estabilidad y la flexibilidad para generar un gobierno que sea un “guardián del interés colectivo”, que sepa sortear los “problemas complejos y perversos” (2003, pp. 13–14) y de esta manera construir una serie de capacidades de anticipación y adaptación.

### 1.1.1. La democracia contemporánea: intereses diversos en juego:

Entendiendo que la democracia es un valor que se ha ido perfeccionado en los últimos siglos por medio de los procesos de la modernidad, buscaremos entender cómo las ciudadanías pueden hacer uso de herramientas democráticas para perfeccionar la posibilidad de crear sociedades más participativas y equitativas.

En primera instancia vale la pena mencionar que el lugar donde la democracia se despliega es en el sistema político, el cual es el “conjunto articulado de las creencias y valores (cultura), las fórmulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones (tanto formales como informales, inscritas en el régimen (político), pero también fuera de él), y las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes entre los actores políticos de una sociedad; de este modo, el sistema político reúne ‘un conjunto de interacciones abstraídas de la totalidad del comportamiento social a través del cual los valores son asignados autoritativamente en una sociedad’” (Camou, 2000, p. 25) . Este sistema político sirve de base para que las relaciones formales e informales de los ciudadanos pueden entrar a debate y aún más, se compone de un campo de poder en constante disputa.

Este sistema político no debe confundirse con el régimen político que son las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder por medio de las elecciones, es decir, el voto y por el mismo diseño presidencial o parlamentario que tenga el Estado como tal.

Estos elementos son esenciales a la hora de elaborar un hilo conductor de las condiciones democráticas bajo las cuales la ciudadanía activa puede participar y comprometerse con el desarrollo de la disputa política. Ahora bien, otros elementos que ayudan a engrosar la democracia son el del plano institucional que serían el conjunto de reglas y de organizaciones del juego político que configuran “formulas institucionales” (2000, p. 26). También nos topamos con un elemento clave para entender el rol que las ciudadanías pueden tener en el ejercicio democrático y es el de la cultura política. Esta cultura política se va a configurar según Camou como un conjunto complejo de ideas, actitudes y valores que conforma modelos de orientación política. (2000, p. 26).

El tema de la cultura política es en últimas el elemento que se configura como bisagra para la ciudadanía y el ejercicio democrático pues por medio de una educación política-cívica constante y permanente en espacios políticos locales, que pueden ser desde su escuela, barrio o lugar de trabajo, se construyen elementos valorativos críticos que ayudan a que las personas tomen decisiones mejor informadas y con mayor capacidad de análisis en espacios de toma de decisiones en donde pueden ayudar a influir en formular las alternativas de solución a sus problemas más apremiantes.

Es importante destacar que estos elementos previamente mencionados ayudan a mostrar el panorama completo de la democracia y su importancia en relación con la ciudadanía. En este sentido Ricardo Uvalle resalta que “el vigor de la democracia deriva de la vitalidad ciudadana, dado que en la medida que el poder se organiza sobre la base de la inclusión, la pluralidad y la diversidad, es factible tomar en cuenta las aportaciones que los individuos y colectividades realizan, hasta conformar un sistema de propuestas que, con tarea de gobierno, es posible armonizar con políticas públicas” (Uvalle Berrones, 2015, p. 25). Y asimismo se entiende que la democracia tiene un valor político “dado por la vigencia de las libertades subjetivas civiles, las libertades subjetivas políticas, la igualdad y la rendición de cuentas”(2015, p. 25).

Vale la pena anotar que el sistema democrático es necesario para poder velar por la participación ciudadana, sin embargo, este tiene que perfeccionarse y nutrirse de los diversos aportes ciudadanos y académicos cada día dado que ésta debe entenderse como un *tipo ideal* y no como un estado perfeccionado y último de la sociedad moderna. De esta manera podemos entender que la “la fortaleza de las democracias depende del modo en que los problemas colectivos se convierten en oportunidades de solución” (2015, p. 25) y asimismo, “la riqueza de la democracia se localiza en la fortaleza de la sociedad civil, dado que es la suma de capacidades individuales y colectivas que se pueden articular para mejorar el desempeño de la vida comunitaria” (2015, p. 24).

Es importante anotar que la democracia y los gobiernos que despliegan las herramientas para que sus ciudadanos puedan hacer uso de ellas depende de un grueso de instituciones, en las cuales se deben desarrollar capacidades amplias de gestión, para que logren contener los problemas, diseñar las soluciones y crear un ambiente permisivo en donde los ciudadanos puedan actuar, proponer, cooperar y buscar soluciones colectivas (2015, p. 26).

Otro autor que nos ayuda a situar a la democracia en sus relaciones con la ciudadanía, pero también con la economía es Adam Przeworski quien considera que no hay que reducir la función económica que tiene el gobierno, sin caer nuevamente en dualismos poco prácticos de estatismo vs libre mercado sino garantizando que la conducta de los gobiernos este sometida a una supervisión contante por parte de los ciudadanos; en ese marco de ideas para el autor la prioridad es la democracia pues es fuente de creación de consenso y nuevas propuestas.

Przeworski nos habla de cómo se deben “designar mecanismos institucionales específicos que induzcan a los diversos agentes (que operan en condiciones de mercado incompleto e información imperfecta) a comportarse de un modo colectivamente benéfico. Este problema organizativo constituye el interés primordial (intelectual y práctico) de la economía política coetánea”(Przeworski, 2000, p. 119). Este modo de cooperar es la forma en la que el autor reconoce las posibilidades reales de cambio para mejorar el bienestar de la población.

En esta relación gobierno-democracia-economía debe tomarse en cuenta que existen agentes con diversas posturas y necesidades, que deben atenderse sin desmeritar ni pormenorizar el interés colectivo, de esta forma “la eficiencia del sistema económico depende de la configuración de las relaciones entre el Estado y los agentes económicos privados, así como entre los ciudadanos y el Estado. Los agentes privados tienen que obtener algún beneficio cuando actúan en favor de los intereses públicos y deben sufrir las consecuencias cuando no lo hacen y lo mismo es aplicable a los gobiernos”(2000, p. 121).

Ahora bien, se requiere de un alto compromiso cívico-ciudadano para velar que los intereses de las partes involucradas en los procesos de decisión se vean ampliamente representados, y en esto radica el reto mayor pues una gran parte de la población no hace uso de las herramientas y canales de participación y de rendición de cuentas que los gobiernos despliegan, lo que da cabida a que ciertos grupos de interés, con capitales sociales y económicos considerables impongan sus agendas en los espacios que deberían servir para resolver problemas de tipo colectivo. En últimas, “la cuestión es si los mecanismos de la democracia (las instituciones que hacen al gobierno responsable ante los ciudadanos) pueden suministrar incentivos para que los gobiernos actúen como deben” (2000, p. 122), y también para que los ciudadanos se informen, critiquen y formulen alternativas.

La pregunta central que despliega el autor es “cómo inducir a los gobiernos a actuar en pro del bienestar general, en lugar de dedicarse al propio interés quizá en convivencia con otros intereses especiales”(2000, p. 123). Ante lo cual los ciudadanos pueden y deben, luego de procesos de educación y capacitación democrática “castigar” en primera medida los resultados de determinado gobierno con el voto. En caso contrario, con una ciudadanía inactiva, poco interesada y con escaso margen de participación se repetirán los procesos que en América Latina han tenido consecuencias graves: la reelección casi indefinida de proyectos políticos que no responden a las necesidades de las mayorías y que han generado más inequidad y cooptación del sistema político.

Lo cierto en el tema de la ciudadanía como articulador de la democracia es que se necesita para ejercer control político a los gobernantes de la mano de un fuerte componente de participación y movilización de ideas y proyectos políticos alternativos. Ahora pasaremos a examinar algunas consideraciones que hacen que los gobiernos posean un atributo específico: el de la gobernabilidad y de cómo esto debe apoyarse en un constante uso y perfeccionamiento de la gestión pública.

#### 1.1.2. Gobernabilidad y gestión pública:

Antonio Camou es certero en caracterizar la gobernabilidad como un atributo importante a la hora de entender el estado actual de los márgenes de gobierno de las democracias. Para este autor la importancia de la gobernabilidad radica en que ahora se pueden establecer algunos criterios de evaluación de la acción gubernamental, es decir, “la categoría de



governabilidad (...) lleva implícita la idea de que hay parámetros de evaluación de la acción gubernamental”(2000, p. 22), que se pueden identificar desde la calidad, el estado y en últimas de su eficiencia y eficacia. Estos criterios nos van a permitir identificar cuáles son los “déficits” de la acción gubernamental.

En Latinoamérica, esta serie de elementos se torna importante pues a criterio del autor, se han visto problemas por la “falta” de democracia y por las “penurias del bienestar”; asimismo, se empiezan a ver desequilibrios apremiantes entre las demandas sociales por un lado y las capacidades de gobierno por el otro. Este autor nos menciona como en los países latinoamericanos existía una preocupación mayor por el Estado y no tanto por los problemas del gobernar, en este sentido la gobernabilidad va a poner énfasis en el cómo y de qué manera se gobierna.

De esta manera, ante los desequilibrios, los problemas sociales sin resolver, y las crisis económicas, la gobernabilidad se vuelve un parámetro que sirve para medir el estado actual de las democracias y sus márgenes de maniobra y respuesta ante las demandas sociales de todo tipo. Ante este panorama, la gobernabilidad puede ayudar a diagnosticar cómo se encuentra el ejercicio ciudadano de control y participación en diversos escenarios ya que una ciudadanía que participa en asambleas, foros, talleres, expone propuestas, examina las rendiciones de cuentas y le pone freno a las conductas que atentan contra el bienestar colectivo por parte de los gobiernos es una ciudadanía que puede brindar mayores márgenes de legitimidad, y en últimas, de gobernabilidad para sus propios gobiernos.

Así pues, se trata de una relación dual en donde una mayor gobernabilidad está dada por una activa participación ciudadana y un correcto funcionamiento de los mecanismos de gobierno para la atención a las demandas en todos los niveles que describe Camou: desde el sistema económico(mercado), sistema político-administrativo (incluye al Estado), sistema sociocultural (sociedad civil). (2000, p. 24). Así pues, si entendemos la gobernabilidad como “una dimensión específica de la relación entre gobernantes y gobernados” (2000, p. 31), se nos abre la posibilidad de ver esta relación compleja como una propiedad, cualidad que va a indicar el “grado de gobierno” (2000, p. 31), es decir, el equilibrio entre demandas sociales vs capacidades de gobierno y la posible sobrecarga de este último.

Igualmente, para que esta relación entre gobierno-ciudadanos sea benéfica se requiere de un aumento gradual del bienestar económico de la sociedad en su conjunto; “en consecuencia, el control de variables macroeconómicas, la promoción del desarrollo y la distribución del ingreso, tomando en cuidadosa consideración los efectos del crecimiento sobre el agotamiento de los recursos y la contaminación ambiental, han de tener la más alta prioridad en las agendas de las democracias” (2000, p. 55).

Para viabilizar el desarrollo democrático con una amplia participación y un adecuado relacionamiento de los ciudadanos con los órdenes de gobierno también se requiere ampliar y movilizar las nociones de gestión pública que se han desarrollado pues son útiles

a la hora de entender cuál es el papel del gobierno y su relación con sus ciudadanos. En términos generales y retomando a Uvalle Berrones (2015), entendemos que la gestión pública es “un conjunto de estrategias orientadas a cumplir fines de gobierno. Es un modo de responder a los problemas y soluciones que la sociedad demanda para vivir mejor” (2015, p. 23); además, la gestión pública responde esencialmente a la *razón de Estado*, la cual “tiende al orden, la conservación y el mejoramiento de sus capacidades institucionales (del propio Estado)” (2015, p. 24), en tanto “la gestión pública abona en ese objetivo, de ahí su importancia política, institucional y tecnológica” (2015, p. 24). En síntesis, la gestión pública se entiende como una “suma de estrategias cognitivas, organizacionales, procedimentales y aplicadas que se utilizan para mejorar o dañar la esfera de la *razón de Estado* a través de los instrumentos de gobierno” (2015, p. 41).

Estos desarrollos de la gestión pública se relacionan estrechamente también con las políticas públicas pues se constituye como un elemento primordial para la resolución de los problemas del día a día que afectan a los ciudadanos. En este sentido, cumplir las metas de gobierno exige un esfuerzo coordinado para satisfacer las demandas generadas sin que se afecte la gobernabilidad, es decir, manteniendo el equilibrio. En cuanto a las políticas públicas, se afirma que deben “conseguir que la sociedad tenga mejores resultados en el desempeño que logra conseguir, sin omitir la lógica de los costos y beneficios que implican la producción de los bienes y servicios públicos”. (2015, p. 30).

Si bien la gestión pública es un mecanismo útil para responder a las necesidades colectivas se hace necesario que haya una articulación entre los actores involucrados pues por medio de estas discusiones es que se puede generar un mayor compromiso para el cumplimiento de las metas propuestas. En este sentido la ciudadanía debe actuar como veedora del proceso de negociación y velar por qué los diversos actores sociales puedan ser representados y tener voz y voto en la contienda pública. Al respecto basta señalar que “la gestión pública tiene, por tanto, horizontes de poder que combinan acuerdos, negociaciones, ajuste mutuo de intereses, logros institucionales, manejo del conflicto, procesamiento de demandas y el diseño de las respuestas focalizadas a los problemas públicos” (2015, p. 32).

Ahora bien, unos de los elementos más problemáticos a la hora de entender la relación *ciudadanía-gobierno-Estado-mercado* es la preponderancia que este último ha asumido en las últimas tres décadas por cuenta de las tesis de libre mercado enclaustradas en un sistema de pensamiento llamado “neoliberal”. Cuando hacemos uso de las herramientas que permiten a la gestión pública desplegarse, y también promovemos una adecuada educación política-cívica entre los ciudadanos para que se hagan partícipes de sus realidades hay que tener en cuenta que en medio de la disputa política las cuestiones económicas que grandes grupos de poder tienen un peso bastante significativo. Esta preponderancia hacia el factor puramente económico de los grandes poderes y élites ha hecho que muchos espacios de discusión colectiva y de reformulación (o reflexión) de los

modelos de desarrollo adoptados en nuestros países haya quedado sin soluciones alternativas de fondo.

Cuando nos encontramos en un escenario en el cual podemos acceder a canales de participación, (como también se abre la posibilidad de que los gobiernos abran las “cajas negras”<sup>6</sup>) se choca con la realidad de que existen presiones que debilitan el poder del Estado, y no permiten que los fines democráticos esbozados desde la gestión pública puedan cerrar las brechas sociales, económicas y políticas. Debido a esto, es pertinente la observación de Uvalle Berrones al destacar que “estas propuestas (neoliberales), aunque responden a una nueva era en la relación del Estado, el mercado y la sociedad (2015, p. 63), dan como resultado que el propio Estado pierda autoridad en los procesos públicos, dando origen a una situación que lo daña: el vaciamiento de sus capacidades para dirigir, regular y coordinar tanto a la sociedad como a la economía” (2015, p. 38). Y aún más, van en contravía de los propósitos de la gestión pública que se sitúan en el entendido de “construir puentes de comunicación entre los diversos actores de la sociedad, para hacer posible el cumplimiento del interés público” (2015, p. 32).

## 1.2 Participación e incidencia social de movimientos sociales:

La ciudadanía organizada en forma de movimientos sociales, con un abanico de acciones como las protestas y la acción colectiva han sido categorías de análisis ampliamente abordadas durante los últimos años para poder caracterizar aquellos estallidos o brotes de descontento que han surgido en contraposición con el statu quo o la corriente de pensamiento dominante, aunque no siempre se sitúan decididamente desde esta posición, sin embargo, es importante contrastar la participación social en las formas en las que esta se manifiesta para exigir cambios profundos en temas que les afectan. Por tanto, las corrientes sociológicas que analizan la acción colectiva son útiles para entender procesos de cambio en políticas públicas.

El análisis de los procesos en donde los movimientos sociales tienen incidencia ha sido clave para entender las contradicciones mismas del capitalismo y el grado de apertura democrática que poseen las sociedades actuales. Es importante clarificar que aunque en un primer momento, parece que la respuesta directa o contenciosa de los movimientos sociales es sinónimo de las tensiones estructurales esto no siempre ocurre, de hecho, Tarrow, citado por Cadena (2016) afirma que “las variaciones en las oportunidades políticas, las amenazas a los intereses y valores de la gente y los cambios en su libertad de acción”

---

<sup>6</sup> Las “cajas negras” en política pública hace referencia a como suelen generarse diversos programas, proyectos y políticas bajo esquemas preestablecidos, con poca visibilidad y conocimiento de cómo se generan estos desarrollos ante la ciudadanía en general. Hoy en día se habla de abrir la caja negra para poder entender los procesos de construcción de políticas públicas y poder formular mejores estrategias de veeduría y participación ciudadana.

(2016, p. 3) son explicaciones alternativas a los procesos de protesta y estallidos de descontento.

Siguiendo a Cadena, podemos afirmar como “los movimientos sociales pueden considerarse como oleadas reiteradas de eventos de protesta (2016, p. 3) en las que los movimientos sociales se componen por conjuntos de acciones colectivas, pero que no todas estas constituyen un movimiento social per-se (2016, p. 3), ahora bien, en este sentido lo que va a hacer la distinción conceptual entre la acción colectiva y los movimientos sociales es la duración de los mismos, y su “orientación a promover o resistir el cambio social” (2016, p. 3), en la que los MS van a generar interacciones sucesivas y prolongadas con sus oponentes y adversarios.

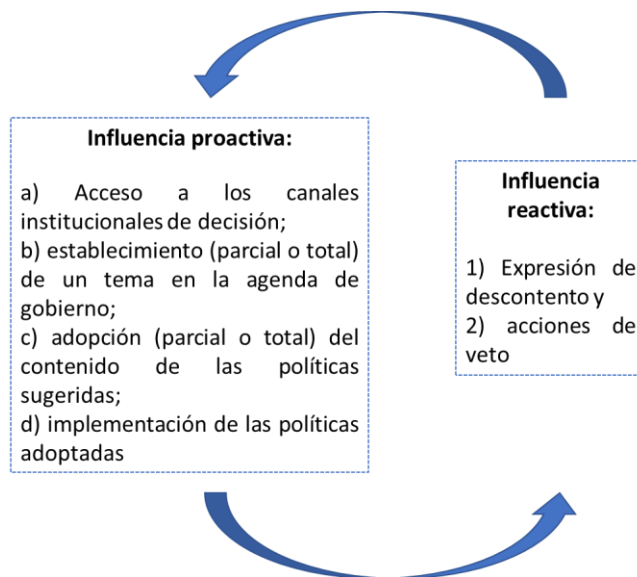
Dadas las características de los movimientos sociales, en su complejidad de banderas de lucha y características coyunturales, así como en el uso de acciones de protesta como parte de su política contenciosa, estos se constituyen como verdaderos actores sociales que buscan un cambio sustancial en el que sus demandas sean escuchadas y adoptadas muchas veces desde la adopción de nuevas políticas públicas.

Si bien los estudios de los movimientos sociales se han dedicado en su mayoría a rastrear la trayectoria de estos grupos, no se le ha dado un énfasis mayor al logro final de sus objetivos, es decir, al grado de “éxito” que pueda tener en la imposición de sus objetivos en las agendas de gobierno y las políticas públicas. Teniendo en cuenta, como afirma (McAdam, 1982) citado por Cadena (2008) que los “MS son acciones colectivas orientadas a producir o resistir cambio institucional por vías no institucionales. Se les puede considerar como política por otros medios”(2008, p. 267). Y aquí es donde el cruce entre los estudios de los movimientos sociales como actores preponderantes del cambio institucional entra en escena.

En primera medida, habría que considerar la variable desempeño que Cadena desglosa en una dimensión de eficacia y “que se refiere a la capacidad de los MS de conseguir lo que quieren (lo cual se expresa en sus demandas)” (2008, p. 268) y segundo a su dimensión de eficiencia “que considera la capacidad de los MS de movilizar recursos y optimizar su rendimiento. En otras palabras, se trata de una medida de productividad en el sentido de hacer más con un mismo stock de recursos, o de aumentar éste sin que disminuya su rendimiento marginal” (2008, p. 268)

Ahora bien, otro autor que circunscribe su análisis al desempeño o “éxito” que pueda tener un movimiento social, pero en perspectiva de incidencia en políticas públicas es Miguel Armando López Leyva quien en su texto “Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas” del 2012 hace referencia a la influencia de los movimientos en el proceso decisional de las políticas haciendo una distinción entre las influencias proactivas y las reactivas.

Las influencias proactivas se basan en aquellos momentos en los cuales los MS pueden acceder a los canales institucionales de decisión, pueden establecer parcial o totalmente un tema en la agenda de gobierno, pueden generar la adopción parcial o total del contenido de las políticas sugeridas por ellos y pueden llegar en algunos casos a ser implementados. Por otro lado, las influencias reactivas de los MS en las políticas públicas se dan cuando hay expresiones de descontento o acciones de veto que dan cuenta de una negativa a iniciativas que van en contravía de sus intereses. (López Leyva, 2012, p. 178).



Grafica #2. Influencias de los movimientos sociales. Tomado de: (López Leyva, 2012, p. 178).

Adicionalmente, el autor pone ciertas características de los MS en su trasegar político tales como que un MS puede empezar siendo proactivo o reactivo, y puede pasar de reactivo a proactivo y viceversa. Adicional a esto, “no tiene que cerrarse un ciclo completo –proactivo o reactivo–, para que un movimiento emigre de una situación de influencia a otra; es decir, en cualquier fase o momento puede cambiar su acción” (2012, p. 178).

En estos documentos, previamente referenciados se evidencia un creciente interés en entender y explicar el impacto que genera la acción política de los movimientos sociales en las políticas públicas como tal, sin embargo, hace falta recorrer un camino para poder incorporar otros elementos que desde la sociología y las subdisciplinas de la ciencia política pueden ayudar a comprender mejor los procesos de generación de políticas públicas y cómo los diversos actores se ubican e inciden en la generación de políticas públicas.

### 1.3 Las políticas públicas como eje central del accionar del Estado para la intervención social. ¿Qué son y hacia dónde van dirigidas?:

En el marco de la presente investigación se hace necesario recurrir a un cuerpo de enfoques y teorías relativas al proceso de la política (*policy process*) ya que buscamos caracterizar y analizar las diversas posiciones que desplegaron y movilizaron los diversos actores durante el desarrollo inicial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que fue promulgada en el año 2011 pero cuyo proceso de construcción formal empezó hacia el año 2007 con un proyecto de ley que se hundió en 2009 y que luego de la llegada de una nueva legislatura y el nuevo presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) pudo finalmente convertirse en ley.

Ahora bien, para poder caracterizar este proceso hemos utilizado las definiciones de política pública de una variedad de autores, así como también hacemos uso analítico y metodológico del llamado ciclo de las políticas públicas, en donde específicamente nos referimos a los procesos de construcción de agenda y de definición del problema, que constituyen los puntos de partida esenciales a la hora de desarrollar política pública.

Si bien los usos conceptuales de las dos primeras “fases” del ciclo de la política pública (agenda y definición del problema) parecen estar separados y acotados, la realidad nos muestra que se trata de herramientas metodológicas que sirven para identificar de mejor manera un proceso complejo, dinámico y no lineal en absoluto que se circunscribe, en nuestro caso, a la necesidad de brindar medidas de reparación a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

En primer lugar, vale la pena mencionar que en el marco de las responsabilidades del Estado con sus ciudadanos se vislumbran las preguntas de ¿cómo y quién elabora y pone en funcionamiento las políticas públicas que se dirigen a resolver un problema previamente identificado? Este cuestionamiento básico hace que como académicos y analistas persigamos como objetivo principal “la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores”(Lagroye, 1991, p. 439 citado por Roth, 2002, p. 15) buscando siempre tener claridad de quienes y bajo qué intereses intervienen en la construcción de políticas públicas, y en este caso de una de trascendencia histórica debido a las causas y consecuencias del conflicto armado, que se desarrollaran más adelante.

Así pues, como analistas de políticas debemos dilucidar un proceso dinámico e interrelacionado en el que confluyen diversos actores en un espacio y tiempo delimitados. Por tanto, se parte de la definición de análisis de política pública que la ve como “la ciencia del Estado en acción, o más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas” (2002, p. 14). De esta manera se abre la puerta a teorizar sobre el proceso que ocurre al interior de la “caja

negra” en donde las definiciones, posturas y nociones se convierten finalmente en política pública. Ahora bien, cuando nos acercamos a la definición concreta de lo que son políticas públicas vemos una serie de matices, no necesariamente contradictorios, pero que vale la pena mencionar para precisar el proceso al cual hacemos referencia.

Entre estas definiciones está la de Noel Roth que entiende las políticas públicas como “programas de acciones, (que) representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces”(2002, p. 19).

Otras posturas las ven como una “forma particular de decidir y ejecutar las acciones de gobierno”(Arellano Gault & Blanco, 2013, p. 19), y también, en el entendido de Manuel Tamayo se ven como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”; y complementa Tamayo afirmando que las políticas públicas “se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema, que por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Tamayo Sáez, 1997, p. 281).

En esa misma vía, se encuentran definiciones que apuntan más hacia las interrelaciones entre diversos actores en la que se observan “las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008, p. 35).

Finalmente, siguiendo a uno de los referentes en política pública en Latinoamérica, Luis F. Aguilar tomamos su definición acotada de que una política pública es “a) un conjunto (secuencia, sistema) de acciones , estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas considerados de interés público; b) que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; c) que son ejecutadas por actores gubernamentales o en unión con actores sociales (económicos, civiles); y d) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 15).

### 1.3.1 Las visiones clásicas del ciclo de las políticas públicas: Agenda y Definición del problema:

En el análisis de políticas públicas encontramos las llamadas visiones “clásicas” que descomponen su desarrollo en una serie de “etapas” o “fases” lógicas que siguen una secuencia muy fácil de distinguir a simple vista. Sin embargo, la advertencia clave en el uso de este recurso teórico-metodológico es que la realidad, al ser compleja e interrelacionada,

dista mucho de constituirse por “etapas” pero para el analista resulta conveniente a la hora de analizar ciertos rasgos específicos de la construcción de políticas. Por tanto, en el presente proyecto hacemos una conveniente relación teórica entre el ciclo de las políticas públicas y sus dos etapas primeras y el enfoque contemporáneo de Paul Sabatier conocido como Coaliciones Promotoras, ya que el primero nos permite darle una definición espacio-temporal al problema y la segunda nos permitirá ver la interrelación de actores y sus sistemas de creencias durante dicho proceso.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, vemos que el primer paso metodológico, siguiendo a Manuel Tamayo, es el cual requiere “identificar a los actores con algún tipo de interés en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema” (1997, p. 286). Por este motivo, la identificación de los actores en un espacio y tiempo determinado permite ver la forma en que las definiciones del problema público a atender (reparar a las víctimas del conflicto armado en Colombia) se entrelazan con los procesos de construcción de política pública formal.

En el tema de la agenda hace falta indicar que existe una diferencia sustancial entre la agenda pública y la agenda de gobierno ya que la primera hace referencia a los temas o *issues* que la ciudadanía en general y los diversos grupos de la sociedad civil buscan posicionar y movilizar al interior del sistema político para poder ser susceptibles de atención posterior. Por otro lado, la agenda gubernamental es el conjunto de *issues* que ya han sido tenidos en cuenta por los tomadores de decisión y se plantea de manera concreta la forma en la cual debe ser materializada la solución al problema público.

En el entendido de Luis F. Aguilar la agenda de gobierno es entonces “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar Villanueva, 1992, p. 29), y asimismo, es importante que “para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental” (1992, p. 34). En el tema de la agenda, continua Aguilar anotando que “en efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción” (1992, p. 29).

Así pues, los actores que intervienen en la definición del problema y la construcción de agenda hacen uso de diversas estrategias de movilización “en función de sus invenciones, posibilidades, posiciones y recursos; por lo tanto una agenda nunca es fija, puede estar sujeta a cambios de manera inesperada a raíz de algún evento o situación nueva” (Roth,



2002, p. 61). Estos cambios constantes en las prioridades y los enfoques es lo esencial al momento de analizar un proceso de desarrollo inicial de una política. En nuestro caso, tener a disposición los elementos teóricos concretos y característicos de la construcción de agenda posibilita entender las dinámicas y posicionamientos de los actores involucrados para así poder acercar el foco a las posiciones en disputa que desplegaron durante el *policy process* de la Ley de Víctimas.

Uno de los puntos fundamentales de los enfoques de las políticas públicas es que da a entender que los problemas y las definiciones que son tomadas por los actores en el marco de las disputas políticas responden a construcciones valorativas propias de cada uno, y que sus intereses se ven reflejados en estas definiciones. En últimas, “los problemas no existen, sino que son construidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores” (Tamayo Sáez, 1997, p. 286). Adicional a esto, vale la pena poner de manifiesto que la definición de los problemas y la construcción de agenda, pese a ser procesos dialógicos y muchas veces simultáneos entrañan diferencias analíticas fundamentales como afirma Dery:

“problem definition is related to, but different from, agenda setting. Problem definition is concerned with the organization of a set of facts, beliefs, and perceptions – how people think about circumstances. Agenda setting refers to the process by which some problems come to public attention at given times and places (Weiss, 1989, p. 118, citado por Dery, 2000, p. 37).

En el proceso en que los actores producen esquemas y definiciones de lo que “debe hacerse” se dan procesos de exclusión de otras posturas que no son acordes con lo que los actores en disputa sustentan. En esta disputa “definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcances de solución” (Aguilar Villanueva, 1992, p. 30), y adicionalmente, el que un tema sea posicionado como un problema con las características indicadas responde a que “depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos” (1992, p. 31).

Finalmente vale la pena anotar tres enfoques específicos del proceso de construcción de políticas públicas referidos al momento de construcción de agenda y definición del problema que ayudaran a identificar el proceso que se vivió con el desarrollo de la Ley de Víctimas en Colombia durante los años 2007 y 2011. Se trata el modelo de mediatización, el de anarquías organizadas y el de corrientes múltiples y ventanas de oportunidad de John W. Kingdon (Kingdon, 1995)

El modelo de mediatización como forma de inscripción en la agenda gubernamental es fundamental en el análisis de las posturas movilizadas por los diversos actores ya que los medios de comunicación constituyen una de las formas más predilectas de posicionar temas entre la “opinión pública”. En últimas, se posibilita el despliegue de una serie de visiones

que ayudan a definir el problema en cuestión. Este modelo no asigna una preponderancia total y absoluta a los medios, pero si observa como estos tienen un potencial en movilizar las opiniones, los temas y las posturas ya que, anotamos nosotros, poseen capitales y recursos económicos y políticos para hacerlo.

De esta manera, afirma Van Aelst et.al, que “el uso del término *agenda-setting* no implica que la agenda de los políticos esté simplemente "establecida" por los medios de comunicación, sino que los medios de comunicación son una fuente potencial de influencia entre muchos otras.” (Van Aelst, Thesen, Walgrave, & Vliegenthart, 2014, p. 5. Traducción propia). Además, los *issues* o temas que están en el top del cubrimiento mediático pueden tener “una posición más destacada en la agenda política. Sin embargo, los medios de comunicación también influyen en la agenda política al filtrar y seleccionar los temas que no aparecen en la agenda.”(2014, p. 5. Traducción propia.). Finalmente, se puede afirmar que la relación entre medios y políticos es en muchas maneras reciproca en tanto que los “los actores políticos adoptan temas que han sido mediatizados, pero también sucede lo contrario: los medios de comunicación comienzan a cubrir los problemas después de que estos han recibido atención política” (2014, p. 13. Traducción propia).

Otro aspecto que se vuelve interesante al momento de analizar el proceso de desarrollo de la Ley de Víctimas es la cuestión de las anarquías organizadas que tienen tres características:

- “Preferencias problemáticas” (preferencias imprecisas, desordenadas, cambiantes).
- “Tecnologías no claras” (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición).
- “Participación fluida” (existen diversos grados de motivación y compromiso). (Aguilar Villanueva, 1992, p. 38).

Lo anterior quiere decir que se trataría de procesos pragmáticos de construcción de políticas que vale la pena resaltar, ya que es importante identificar si existen elementos “anárquicos”, es decir, de improvisación, escasa participación de otros actores, y procedimientos no muy claros en materia de construcción de alternativas y la misma definición del problema.

Finalmente, el enfoque de corrientes múltiples es muy adecuado para mostrar como confluyen diferentes elementos a la hora de posicionar un tema y definir el problema como tal. Este enfoque parte de entender la combinación de las tres corrientes identificadas por Kingdon: *Problems, Politics, y Policies*. Se trata de un enfoque que permite entender como los sistemas políticos evolucionan continuamente y se relacionan con las corrientes en disputa ante lo cual pueden surgir ventanas de oportunidad. Estas corrientes se definen de la siguiente manera:

“The stream of problems includes concerns that individuals inside and outside the policy system have. Policies (solutions) are people's products, usually generated in narrow policy communities; they are answers that may be produced not only when needed. Politics is a stream that refers to the broader political discourse within which policy is made. It includes legislators and parties, the national mood or climate of opinion, etc.” (Zahariadis, 2007, p. 69).

La confluencia de estas tres corrientes en un momento y espacio determinado es lo que generaría una ventana de oportunidad para resolver el problema público identificado. Igualmente, la búsqueda de soluciones dependería del grado de integración, es decir, de relacionamiento, que tienen las comunidades de políticas o “redes” y también de la representación o “framing” que se hace del problema por parte de los mismos actores, es decir, de la forma en que este es conceptualizado y categorizado y se vuelve un “national mood” o un “estado de ánimo” entre la ciudadanía.

En el entendido de Kingdon, “la agenda se ve más afectada por el *problem y political streams*, y las alternativas se ven más afectadas por el *policy stream*. Básicamente, se abre una ventana debido al cambio en el *political stream* (por ejemplo, un cambio de administración, un cambio en la distribución partidista o ideológica de los escaños en el Congreso, o un cambio en el estado de ánimo nacional); o se abre porque un nuevo problema capta la atención de los funcionarios gubernamentales y de los que están cerca de ellos” (Kingdon, 1995, p. 168). Así pues, esta perspectiva es interesante pues permite observar la confluencia de las corrientes en el *policy process* de la Ley de Víctimas y permite identificar la ventana de oportunidad que posibilitó el cambio de coalición promotora que finalmente generó que la Ley de Víctimas fuera finalmente expedida en 2011, luego de debates que ocuparon más de 4 años.

### 1.3.2 El enfoque de las coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework (ACF):

Uno de los enfoques contemporáneos más utilizados en el marco del análisis de las políticas públicas es el desarrollado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith desde los años 90 conocido como *Advocacy Coalition Framework (ACF)* o traducido al español como marco de las coaliciones promotoras. Este enfoque de análisis de políticas públicas, al igual que el enfoque de corrientes múltiples de Kingdon y otros como el de equilibrio puntuado (punctuated equilibrium model) se enmarca como una posible explicación del proceso de desarrollo de las políticas públicas (*policy process*) alejado del esquema más tradicional “ciclo” que había sido desarrollado desde los años 70 en la literatura de políticas públicas. Ahora bien, consideramos que este marco sirve para complementar el análisis esquemático de las etapas del “ciclo de las políticas públicas” y permite profundizar en las interrelaciones de los actores y en sus creencias, como veremos a continuación.

El enfoque de Sabatier y Jenkins-Smith es interesante ya que permite entender que el proceso de la política es un flujo dinámico y complejo de múltiples actores en disputa y que

también involucra diversos niveles de gobierno. Este enfoque pone el énfasis en los sistemas de “creencias” o *beliefs* que actúan como una especie de “pegamento” para mantener unidos a los diversos actores que hacen parte de las coaliciones promotoras.

A su vez, estas coaliciones se forman en determinados *subsistemas de políticas* (de políticas económicas, educativas, de seguridad, etc.) en los que los actores buscan imponer su sistema de creencias y materializarlo en forma de políticas públicas, por tanto, se trata de un marco de análisis útil para entender el cambio en las políticas a lo largo de periodos relativamente grandes de tiempo. Además, al poner énfasis en el sistema de creencias como elemento que permite entender cómo se juntan los actores en las coaliciones podemos plantear y responder preguntas difíciles en el marco del análisis de políticas públicas como ¿Por qué y cómo se vuelven aliados actores en algunos subsistemas mientras que en otros son abiertos contradictores u opositores?

Por tanto, la piedra angular del marco es el sistema de creencias, y éste se fundamenta en un conjunto de valores arraigados, así como en emociones e ideas que son estructuradas de tal manera que posibilitan la acción y la conducta de los individuos. Este sistema de creencias genera una serie de representaciones y un ordenamiento del mundo en ámbitos diferenciados como lo social, lo político y lo cultural. Asimismo, ya que las creencias pueden llegar a ser compartidas entre actores de diversa índole, estas posibilitan la acción política de aquellos quienes las comparten.

Uno de los atributos que diferencia al sistema de creencias con la ideología en el ámbito del análisis político y que puede llegar a ser útil para entender procesos de construcción de políticas públicas es que el primero puede desglosarse en subniveles que atañen a aspectos técnicos y operativos de la construcción de políticas públicas, que se desarrollan en el terreno de la disputa política, es decir, trasladan estos elementos valorativos, ideas y emociones de su nivel más arraigado (*deep core*) a otros en donde se operativizan y se trasladan a elementos técnicos, que sin dejar de tener cierta carga valorativa y simbólica representan la concreción pragmática de dicha creencia profunda, y por tanto, puede ser mayormente modificable. Estos sub-niveles son el *policy core beliefs* y los *secondary aspects*. Por tanto, La característica principal de las coaliciones es que comparten un sistema particular de creencias, o dicho de otra forma, un sistema de valores compartidos que generan percepciones particulares de los problemas públicos. Además, estas coaliciones muestran un grado de coordinación alto a través del tiempo alrededor de los sistemas de valores compartidos. (Sabatier, 1988, p. 139. citado por Cairney, 2012, p. 200).

Como vemos, los sistemas de creencias para Sabatier y Jenkins-Smith pueden tener ciertos niveles o jerarquías que van de lo más general a lo más particular; podríamos decir que funcionan como un sistema valorativo que produce “sentido” para los actores involucrados en las coaliciones y asimismo guían su accionar. De esta manera los miembros de las coaliciones permanecen unidos gracias a sus sistemas de creencias compartidos. Sabatier

afirma que los participantes en el desarrollo de las políticas buscarán aliados con quienes tengan “deep core” similares, los cuales pueden ser otros legisladores, funcionarios públicos, grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales, entre otros. (2007, p. 196).

El buscar “aliados” que puedan compartir sus sistemas de creencias genera “pegamentos” más sólidos para la acción política en todos sus niveles, especialmente a la hora de posicionar un *issue* o tema y una visión particular del problema, es decir, en el entendido clásico del “ciclo” se puede observar que las coaliciones promotoras buscan posicionar sus creencias o beliefs por medio de políticas públicas y asimismo atraviesan todas las “fases” del ciclo, y por tanto, se pueden mantener unidas -o cambiar, o disolverse- a lo largo del diseño, implementación y evaluación de determinada política.

Así pues, el operacionalizar un sistema de creencias en una acción política coordinada de diversos actores para posicionar un tema y una visión del mismo es la particularidad que tienen las coaliciones, que además hacen uso de diversos “recursos” para poder sobrevivir a la disputa con otras coaliciones y que las creencias particulares puedan ser tenidas en cuenta en el subsistema de la política en la cual se encuentran involucradas.

Entre estos recursos que describen Sabatier y Jenkins-Smith (2007, pp. 200–201) está el de movilización que permite utilizar miembros afines en su sistema de creencias en movilizaciones o campañas electorales; hacer uso de la “opinión pública” como las encuestas para mostrar más apoyo ciudadano; el recurso de la información para hacer ver la severidad del problema y los costos/beneficios de la misma propuesta; los recursos financieros con los cuales se pueden contratar expertos o financiar candidatos, y finalmente, las habilidades que tengan los líderes para generar una visión atractiva para la coalición. Estos recursos son ampliamente utilizados ya que permiten posicionar su visión y creencia particular del *issue* en disputa y de esta manera poder ganar un espacio de reputación simbólica que les permita mantenerse en la agenda pública y de gobierno.

Volviendo a los niveles de creencias y parafraseando tanto a Sabatier (2007, pp. 194–196) como a Cairney (2012, p. 205) encontramos que en el primer nivel, el más profundo del sistema de creencias, es el que está más fuertemente arraigado en la subjetividad de los actores sociales y políticos que buscan y forman coaliciones es el “*deep core*” el cual involucra los preceptos normativos y ontológicos relativos a la naturaleza humana. Se fundamentan en elementos fuertemente arraigados en la visión que tienen los actores tanto a nivel individual como en las coaliciones promotoras. Este “núcleo duro de creencias” también involucra la visión de sociedad que promueven, sus valores prioritarios y las distinciones que realizan sobre la libertad y la equidad. Estas creencias profundas son las más difíciles de cambiar e involucran procesos cognitivos que se desarrollan e interiorizan desde la infancia de los actores.

En segundo lugar, se encuentran los “*policy core beliefs*” o “núcleo de la política” en el cual se aplican posiciones específicas en un subsistema político. Este nivel de las creencias tiene un rango más variable y en una misma coalición pueden diferir algunos elementos entre actores, sin embargo, sigue significando una especie de concordancia en las estrategias básicas de acción política. Se trata de aspectos operacionales del deep core que se trasladan a propuestas, programas e iniciativas que materializan el sistema de creencias profundo y como tal, sigue siendo difícil de cambiar debido a que es una extensión operativa de los postulados ideológicos y valorativos *profundos* de los actores.

En tercer lugar, de esta jerarquía se encuentran los “*secondary aspects*” o aspectos secundarios. Este nivel es el más específico pues remite a consideraciones de cómo debe ser implementado el núcleo de la política, es decir, el nivel inmediatamente superior. En este nivel, el más claro de observar en el accionar político cotidiano se involucran discusiones sobre las reglas, las aplicaciones específicas de determinado programa en aspectos técnicos y operativos, los lineamientos de la participación del público interesado, entre otras.

Estas jerarquías de los sistemas de creencias van, como puede intuirse, de lo más general y abstracto a la operacionalización más específica y técnica en el accionar político de los actores que conforman coaliciones. En este modelo, se puede observar como las coaliciones no son enteramente homogéneas ni están exentas de disputas entre los diversos actores que las conforman pues en los “*policy core beliefs*” o en los “*secondary aspects*” pueden generarse disputas entre facciones al interior de las mismas coaliciones. A continuación, esquematizamos la diferencia entre los diversos niveles de creencias, su alcance, la susceptibilidad al cambio y el tipo de aprendizaje que entraña:

<b>Categorías de Valores</b>	<b>Núcleo Duro (deep core)</b>	<b>Núcleo de la política (policy core beliefs)</b>	<b>Aspectos secundarios (secondary aspects)</b>
<b>Características:</b>	Axiomas normativos y ontológicos.	Posiciones fundamentales vinculadas a un determinado subsistema de políticas públicas.	Decisiones instrumentales orientadas a cómo implementar las políticas públicas.
<b>Alcance:</b>	Todos los subsistemas de políticas pública.	Un subsistema específico.	Un subsistema específico.
<b>Susceptibilidad de cambio:</b>	Muy baja: equivalente a una conversión religiosa.	Baja: Motivado por factores externos al subsistema	Relativamente fácil: Motivado por factores cognitivos.
<b>Tipo de aprendizaje:</b>	Aprendizaje social.	Aprendizaje social.	Aprendizaje instrumental.

Tabla #1. Sistema de creencias y subniveles. Tomada de: (Sanjurjo García, 2013)

En cuanto a sus miembros, Cairney (2012) afirma que las coaliciones promotoras están conformadas por una variedad de personas en múltiples posiciones tales como funcionarios de gobierno, políticos electos, grupos de interés, investigadores, periodistas, entre otros. De igual manera, las coaliciones van a competir entre sí para poder obtener resultados de política pública que vayan en sintonía con su sistema de creencias particular, así pues, el ámbito de acción de las coaliciones es el *sub-sistema de las políticas (policy sub-system)* el cual se define como un grupo de actores que están involucrados en participar en la discusión de un problema de políticas públicas (Sabatier, 1988, p. 139. Citado por Cairney, 2012, p. 200), por ejemplo, el subsistema de política alimentaria, el subsistema de política en defensa, o en nuestro caso, el *subsistema de políticas de atención a víctimas*.

Al respecto, afirma Sanjurjo García que “la afinidad llevará al individuo a unirse a coaliciones promotoras con las que se sienta identificado, y a competir en el subsistema de políticas públicas por conseguir que las instituciones gubernamentales se comporten en concordancia con su núcleo de la política particular”(Sanjurjo García, 2013, p. 7), y además, “la competencia entre coaliciones supone que, por lo general, termine habiendo una coalición dominante y una o más minoritarias, con las cuales la dominante está obligada a negociar y, hasta cierto punto, ceder” (2013, p. 8).

Ahora bien, en el marco del análisis de las políticas públicas, Cairney identifica cuatro elementos importantes que el ACF aporta en dicho aspecto. En primer lugar, se reconoce la importancia de las redes de políticas (*policy networks*) pero se cambia la idea de que en el ámbito de las policy estas están controladas por un número pequeño de grupos, ante lo cual se afirma que existen una gran variedad de actores en los que se incluyen académicos, periodistas y actores políticos de varios niveles de gobierno. En segundo lugar, el enfoque de ACF comparte con el del ciclo de las políticas el hecho de que los cambios en las políticas deben ser analizados en largos periodos de tiempo y no solo en un punto específico de la decisión. En tercer lugar, se reconoce la importancia de los factores socioeconómicos para ir más allá de la visión de la “caja negra” y poder explicar cómo esos factores están relacionados con el sistema político. Por último, se hace preponderante el papel de las ideas y las creencias que son promovidas dentro del gobierno. (2012, p. 201).

Como vemos, el enfoque de coaliciones promotoras asigna gran preponderancia a los sistemas de creencias que también podrían ser llamados, sistemas de sentido, configuraciones simbólicas o sistemas valorativos. Esta preponderancia hacia el componente valorativo hace que el ACF pueda ser una herramienta metodológica útil en contextos donde pugnan intereses que no parecen responder a objetivos “racionales” mediante el cálculo. De hecho, el mismo Sabatier rechaza el “*rational choice*” para la operacionalización del enfoque ya que reconoce que la actividad de los actores que es guiada por percepciones y sistemas de creencias no significa que se busque maximizar su ganancia individual en todos los casos, sino que responden a profundas creencias arraigadas

que muchas veces se desarrollan desde la infancia (por medio de una socialización primaria).

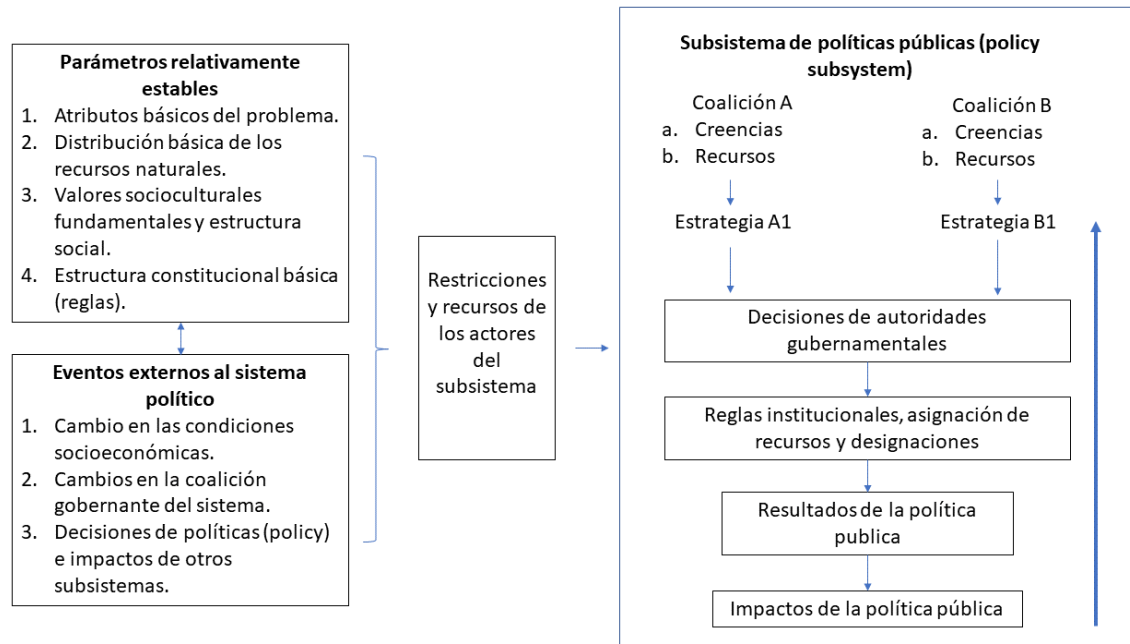
En la discusión con el modelo del individualismo metodológico Sabatier afirma que mientras el marco de la elección racional asume per-se un interés egoísta del individuo para perseguir intereses materiales, el ACF asume que las creencias normativas deben ser corroboradas empíricamente y no se excluyen a priori los comportamientos altruistas del análisis, que difícilmente son explicados por el modelo de la elección racional (Sabatier & Weible, 2007, p. 194).

Por otro lado, el objeto de estudio del marco, que es el cambio en las políticas es entendido como “la transformación de un sistema de creencias hegemónico dentro de un subsistema de políticas públicas. O, lo que es lo mismo, como todo cambio de rumbo con respecto a cómo esa política fue originalmente concebida” (2013, p. 8) y asimismo, para que este cambio ocurra se requiere de al menos dos procesos conocidos como el aprendizaje orientado a las políticas públicas y los shocks internos y externos. Estos dos procesos, necesarios para un cambio en políticas serán ampliados y aplicados empíricamente en el tercer capítulo, sin embargo, los reseñamos brevemente a continuación:

El aprendizaje orientado a políticas “puede determinar que una coalición hegemónica reajuste y adapte su sistema de creencias a fin de realizar sus objetivos de forma más eficiente” (2013, p. 8), esto se da principalmente por la incorporación de información nueva y relevante que genera que los actores puedan modificar su sistema de creencias a lo largo del tiempo. Los shocks, en tanto, vienen a ser aquellos cambios que provienen de afuera del subsistema de políticas y tienen que ver con el cambio en las condiciones socioeconómicas, el cambio de gobierno o el impacto de decisiones provenientes de otros subsistemas.

A continuación, presentamos una síntesis del enfoque en donde a la izquierda del recuadro vemos aquellos shocks externos y los parámetros que se mantienen relativamente estables. A su vez, estos influyen en los recursos y restricciones que poseen los actores en determinado subsistema. Al lado derecho se presenta un esquema de como las diversas coaliciones poseen sus respectivos sistemas de creencias y recursos, lo cuales se despliegan en estrategias que conducen a la toma de decisiones que se deriva de la negociación entre coaliciones, junto con las reglas institucionales determinadas. Esto finalmente produce resultados e impactos directos sobre determinada política pública.





Grafica #3. Esquema del Advocacy Coalition Framework. Elaboración propia con base en: (Sabatier & Weible, 2010)

En síntesis, estas perspectivas del ciclo de las políticas públicas y en específico, de los procesos de construcción de agenda y definición del problema junto a las aplicaciones contemporáneas del modelo de coaliciones promotoras permiten situar en un contexto espacio-temporal específico el proceso que llevó a ciertos actores sociales y políticos a intervenir en la discusión sobre las formas en las que el Estado debía -o no- reparar a las víctimas del conflicto armado, y que finalmente se convirtió en Ley en 2011. Estas perspectivas permitirán tener una base sólida de la que partir y poder realizar el análisis de las posturas que desplegaron los actores durante el *policy process*.

#### 1.4 Conceptualización teórica del conflicto armado interno en Colombia:

En los apartados anteriores se abordaron, los elementos y herramientas teóricas que se presentan como centrales para que tanto el Estado como sus conductores, los gobiernos, puedan resolver problemas públicos de gran envergadura con participación social, así como los retos de cara al futuro. Estos elementos constituyen el centro del debate sobre la gobernabilidad democrática de las sociedades de la segunda década del siglo XXI en donde la participación ciudadana, la reciprocidad y reflexividad de las administraciones públicas son cruciales para el correcto desarrollo de la vida democrática y la resolución de los problemas que aquejan a nuestros países marcados por enormes grados de desigualdad, concentración de la riqueza, problemas de seguridad, entre otros.

En segundo lugar, abordamos las perspectivas de las políticas públicas como la disciplina desde la cual podemos generar análisis estructurados de todas aquellas propuestas normativas encargadas de resolver problemas denominados “públicos” que despliegan los gobiernos, entre estas perspectivas de análisis las *coaliciones promotoras* muestran las formas en que los diversos actores se unen para defender sistemas de creencias particulares que guían su accionar en determinado subsistema de políticas.

Para este último apartado del primer capítulo, entraremos a describir el proceso por el cual el conflicto armado en Colombia se ha perpetuado como la última guerra del hemisferio occidental en donde, por más de 60 años la confrontación ha involucrado a guerrillas, paramilitares y narcotraficantes y, por otro lado, el Estado colombiano. Este conflicto ha dejado, como se mencionó en la introducción, un resultado devastador para la población civil que sufre las consecuencias directas e indirectas, y es de nuestro interés en el presente apartado exponer cómo se desarrolló, a grandes rasgos, esta confrontación, ya que de esta manera podremos llegar al punto central que nos une: entender la necesidad que surge de generar una política de atención y reparación a las víctimas de la guerra por parte del Estado colombiano, las coaliciones que se formaron, sus sistemas de creencias y posturas, y en últimas, la posibilidad real de atender una deuda histórica pendiente con la sociedad colombiana.

#### 1.4.1 Conflicto Armado interno en Colombia y puntos de inflexión:

Ubicar la problemática agraria en Colombia desde el siglo XIX en adelante como una de las causas directas de la confrontación social, política y armada que ha vivido Colombia en los últimos 60 años ha sido la constante en la historiografía colombiana. Ahora bien, para entender estos conflictos por la tierra se requiere analizar la serie de etapas y actores involucrados que han hecho que en su trasegar histórico se vinculen nuevas dinámicas económicas, políticas, sociales y beligerantes a la confrontación, dando como resultado un entramado multifactorial que sirve para explicar por qué en el país no se ha podido dar respuesta a las constantes demandas de las comunidades rurales y la población en general. Este entramado multifactorial añade en las últimas décadas el componente del narcotráfico y el paramilitarismo como protagonista en la lucha contrainsurgente en la cual el Estado colombiano y las fuerzas armadas actuaron, en muchas ocasiones, como colaboradores de estos grupos brindando protección y acompañamiento.

En la historiografía política clásica se presenta la historia del país como una serie de etapas marcadas por el desarrollo de los partidos políticos dominantes (liberal y conservador) y sus constantes disputas, es así como se presentan en grandes bloques historiográficos los puntos de inflexión históricos como “la república conservadora (1886-1930), la república liberal (1930- 1946), el periodo de *la violencia* (1946-1953), la dictadura del general Rojas

Pinilla (1953- 1957), el *frente nacional* (1957-1974) y el postfrente nacional (1974- en adelante)” (Medina Gallego, 2011, p. 1). Sin embargo, destaca Carlos Medina Gallego, que una aproximación complementaria es la cual identifica “la dinámica de confrontación de los movimientos sociales y políticos con el régimen político” (2011, p. 1), que a su vez, “define los puntos de inflexión, cuando se producen en el marco de acontecimientos relevantes” (2011, p. 1), por tanto, lo que busca su propuesta es distanciarse de la “periodización histórica convencional (en la que) es el cambio de régimen político el que define los puntos de inflexión” (2011, p. 1).

Esto quiere decir que se busca ubicar la historia del conflicto armado interno más allá de los cambios presidenciales y de régimen político. De igual forma consideramos que estos periodos son esquemas básicos de entendimiento de los puntos de inflexión de la confrontación armada pero que de igual forma hace falta recurrir a otros hechos relevantes durante los periodos como los intentos de paz de los 80 y la desmovilización de múltiples grupos de guerrillas que desembocó en la Constitución Política de 1991, que actualmente rige en el país.

De esta manera, este autor separa la historia del conflicto en Colombia en cuatro grandes bloques que buscan identificar los puntos de inflexión de la contienda bélica, que se pueden complementar con las periodizaciones que resaltan el cambio de régimen político:

Aproximaciones historiográficas:		
Periodo	Confrontación con el régimen político.	Cambios en el régimen político.
Primer Periodo. 1903-1929.	-Orígenes de los actores y conflictos sociales y políticos del siglo XX.	-La república conservadora (1886-1930)
Segundo Periodo. 1930-1957.	-Retorno de los conflictos interpartidistas y la violencia.	-La república liberal (1930-1946) - <i>La violencia</i> (1946-1953), dictadura del general Rojas Pinilla (1953- 1957)
Tercer Periodo. 1958-1977.	-Conflictos sociales y político-ideológicos.	- <i>Frente nacional</i> (1957-1974).
Cuarto Periodo. 1978-presente.	-“Enrarecimiento y degradación” de los conflictos.	-Postfrente nacional (1974-en adelante).

Tabla #2. Aproximaciones historiográficas del conflicto en Colombia. Adaptado de: (Medina Gallego, 2011)

De manera sucinta podemos caracterizar el **primer periodo** mencionado como el afianzamiento del poder hegemónico del partido Conservador, en disputa con el hasta ese momento, minoritario Partido Liberal. Esta disputa será la que dominara la escena política en Colombia durante el resto de siglo XX: el Partido Liberal y el Partido Conservador que

lejos de zanjar las diferencias por vías pacíficas generaron escenarios de disputa y violencia que sirven como antesala de los conflictos de la segunda mitad del siglo, es así como “guerra y violencia se constituyen, desde entonces (inicios del siglo XX), en dos fenómenos sociales y políticos que definen las relaciones de desconocimiento y exclusión entre adversarios y que aniquilan las posibilidades de la democracia como práctica política que se reconoce y potencializa en la diferencia” (2011, p. 3). Igualmente “estos dos fenómenos modifican sustancialmente las relaciones de acumulación y desarrollo económico, redefinen las relaciones de tenencia - propiedad y posibilitan los ajustes estructurales que requiere el modelo económico que se está implementando” (2011, p. 3) el cual es un capitalismo primigenio, con escasos grados de especialización laboral y un proletariado poco desarrollado pero que ve en esta etapa un crecimiento sustancial.

Es para estas primeras dos décadas del siglo XX que las poblaciones indígenas y campesinas empiezan a posicionarse como actores de relevancia en las nuevas dinámicas económicas de inicios de siglo en las que la economía cafetera tiene un despegue sustancial pero que sus beneficios no se ven reflejados en mejoras a sus condiciones de vida, que continúan siendo precarias. Como indica Renan Vega “no solamente existía presión sobre las tierras indígenas, sino también sobre su fuerza de trabajo, lo que conducía a formas brutales y violentas de sometimiento, entre las que descollaban la servidumbre y la esclavitud. Todavía a principios del siglo XX era frecuente la compra y venta de indígenas, como en la península de la Guajira donde se compraban nativos en territorio colombiano para luego venderlos como esclavos en las haciendas venezolanas” (Vega Cantor, 2002, p. 13). En este escenario tanto los indígenas como las poblaciones campesinas empiezan a articularse en torno a la lucha por la tierra y a reivindicaciones de índole social, política y cultural formando nuevas organizaciones agrarias que serán cruciales en los procesos de expansión de la economía del café.

Adicional a lo anterior, el país sigue siendo predominantemente agrario pues “a pesar de las grandes transformaciones que se presentaron en Colombia en el periodo 1918-1930 este país seguía siendo predominantemente agrario, tanto por el peso demográfico de los habitantes rurales como por la importancia económica de las actividades que se desarrollaban en el campo. En 1918 la población rural era de 4.625.000 habitantes, que equivalía al 79 por ciento del total de habitantes del país, y la urbana era de 1.231.000 personas que sólo representaban el 21 por ciento” (2002, p. 75), y en tanto, las penurias de la población rural estaban ligadas a una relación con la hacienda, ya que “la hacienda conformaba todo un complejo edificio social que dificultaba la formación de un proletariado y de un mercado de tierras, puesto que la posesión de éstas era un medio para extraer rentas a la población” y “de esta manera, una parte sustancial de la población del país durante los años 20 y 30 no tenía libertad para asalariarse, por estar pagando "obligaciones"

a los hacendados o por estar permanentemente endeudados con ellos”(Kalmanovitz, 1991, p. 3)

Estos procesos desencadenan conflictos entre propietarios y colonos-arrendatarios en las haciendas ya que estas “se constituyen ... con un límite entre la propiedad privada y las tierras baldías, ocupadas, extremadamente impreciso” (2011, p. 4), y asimismo, este régimen “se sustenta en la sujeción de la fuerza de trabajo y en los bajos niveles de remuneración en dinero o en especie, va progresivamente a debilitarse bajo el empuje de la mayor movilidad del trabajo y la exigencia de los arrendatarios de sembrar café en sus propias parcelas” (2011, p. 4). Finalmente, como afirma el autor, en esta etapa las luchas campesinas e indígenas se intensifican, en tanto que la reforma agraria se convierte en una necesidad cada vez más apremiante.

El **segundo periodo** que este autor atribuye a los años que van de 1930 a 1957 se caracteriza por un crecimiento de los conflictos interpartidistas en la que se abre camino una ampliación de las luchas sociales entre terratenientes, gamonales y sectores empresariales con los sectores campesinos que buscan una modificación en las condiciones de vida y trabajo (2011, p. 8). En este periodo se va a avanzar, durante los gobiernos liberales como el de López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945), en la modificación del régimen de tenencia durante su llamada “revolución en marcha” que, sin embargo, termina en una agudización de los conflictos por la tierra ante la arremetida de los terratenientes en boicotear la Ley 200 de 1936 y la Ley 100 de 1944, que en la práctica sirvió para expulsar arrendatarios y colonos.

Estas dos leyes mencionadas se constituyen como los primeros intentos políticos del siglo XX que buscaban solucionar de alguna manera el problema de la tierra en Colombia, pero principalmente desactivar el malestar y la protesta social de los colonos campesinos y a la vez garantizar los derechos adquiridos de los terratenientes. Entre las causas del conflicto social y agrario de la época estaba “la falta de claridad sobre los títulos de propiedad, el desalojo de colonos, la explotación inhumana de aparceros y arrendatarios en las haciendas cafeteras, la gran concentración de la propiedad territorial, la politización del campesinado, la presión sobre la tierra y el apoyo de las autoridades en algunas localidades a la represión de los terratenientes sobre el campesinado”(Machado, 1981, p. 64).

De esta manera, el gobierno liberal de López buscó reconocer el gran desequilibrio en el campo y expidió la Ley 200 de 1936 que en la práctica no fue una política redistributiva, sino que buscó clarificar los títulos de propiedad territorial e implantó el concepto de que la tierra tiene una función social, asimismo, se estableció la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre predios en los que se dejara de ejercer posesión o explotación económica por un lapso de 10 años consecutivos. (1981, p. 65).

En la práctica, se buscó que los terratenientes se convirtieran en empresarios agrícolas y empezaran a usufructuar sus terrenos ociosos y transitaran a una modernización capitalista.

Más adelante, en 1944 se expidió la Ley 100 que declaró los contratos de aparcería como de conveniencia pública y amplió 5 años más el plazo para la extinción de dominio de la tierra ociosa, es decir, fue una dádiva a los terratenientes que no buscó resolver el descontento popular y en cambio “la interpretación de la ley produjo un desalojo masivo de colonos, aparceros, y arrendatarios; mientras, la organización de los movimientos campesinos se hundía con la absorción que el partido liberal hizo de los principales líderes del movimiento”(1981, p. 65)

Este panorama de inestabilidad y conflicto se agudizó hacia los años 40 con la aparición de expresiones paramilitares de raigambre conservadora que actuaban como grupos organizados de asesinato selectivo contra liberales y comunistas. Esta violencia marca un hito importante el 9 de abril de 1948 con el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, caudillo liberal que desencadena una violencia generalizada en lo que se conoció como “el Bogotazo” pero que afectó a varias zonas del país.

Como indica el Informe ¡BASTA YA!, durante la época de La Violencia entre 1946 y 1958 “ la pugnacidad política y las acciones violentas entre los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, alcanzaron su nivel más crítico” (2013, p. 112), e indica que “aunque la violencia liberal conservadora fue promovida por la dirigencia de ambos partidos, el enfrentamiento político se vio especialmente atizado por el sectarismo manifiesto del dirigente conservador Laureano Gómez, presidente de la República entre 1950 y 1953. A partir de entonces, el conflicto político se tradujo en una abierta confrontación armada”(2013, p. 112).

Finalmente, este periodo termina con el golpe militar del General Rojas Pinilla el 13 de junio de 1953 el cual gobierna hasta 1957 cuando por presión de los partidos políticos y grandes movilizaciones nacionales sale de la presidencia, ante lo cual se da paso a lo que se conoce como el Frente Nacional que se trató de un acuerdo entre los partidos liberal y conservador para turnarse el poder durante 4 periodos de 4 años consecutivos, es decir, durante 16 años de 1958 a 1974.

En síntesis, este periodo marca el inicio de la transición de un país rural a urbano, lo cual se consolida hacia los años 70, ya que como indica Salomón Kalmanovitz “en un periodo relativamente corto de tiempo, el que va de 1938 a 1973, la población rural paso del 70.1 al 34.5% dentro del total” (Kalmanovitz, 1978, p. 271). Adicional a esto, se produce un proceso de integración del territorio y su población, así como amplias dinámicas de

expropiación y apropiación de la tierra, expulsión, ocupamiento y control del territorio por parte de grupos de poder en el campo. (2011, p. 8)

El **tercer periodo** que va desde 1958 a 1977 se caracteriza por una irrupción del componente ideológico socialista y comunista, de la mano de la influencia de la revolución China, Cubana y el influjo Soviético en la subversión e intelectualidad latinoamericana. Es en esta etapa, y por influencia del creciente y consolidado bloque socialista y la revolución cubana que se desarrolla una nueva concepción ideológica, política y social para la confrontación política entre los sectores populares y la institucionalidad en la que las luchas sociales se ven como un instrumento “para reivindicar derechos fundamentales, ampliar los espacios de participación política y, tratar de acceder al poder político, para transformar la sociedad y el Estado, desde una concepción ideológica y política anclada en el marxismo”(2011, p. 13).

Durante este periodo las guerrillas adquieren una legitimidad social desde las bases populares que les permite entrar a un periodo de consolidación y expansión, con idearios que pasan de ser principalmente liberales, como en años anteriores, a comunistas con nuevos dirigentes que ven la lucha por la tierra como un aspecto más de la reivindicación del pueblo ante la explotación y el abandono estatal. Mientras tanto, “el establecimiento se va haciendo rígido en la conducción y tratamiento de los conflictos, termina por ver en cualquier proyecto reivindicativo o crítico al sistema político un movimiento opositor al cual finaliza descalificando bajo la denominación de subversivo” (2011, p. 16).

Este periodo marca un ascenso de un militarismo apoyado por Estados Unidos de abierto ataque a la subversión en Latinoamérica, y propició “estrategias de contención del comunismo que combinaron la represión militar a los grupos insurgentes con el reformismo social” (2013, p. 115); también, este periodo contribuyó al afianzamiento de “la lógica anticomunista o de contención del enemigo externo, construida en el ambiente de la Guerra Fría” (2013, p. 115) que a la larga determinó el concepto de seguridad “que sirvió de base a la estrategia de la Fuerza Pública y que encontró refuerzo en la exclusión de fuerzas políticas distintas a los partidos tradicionales, sobre la que se erigió el Frente Nacional” (2013, p. 115).

Ante el cierre de los espacios de representación y participación política “los grupos organizados al margen de los partidos y algunas de sus facciones disidentes tendieron a percibir el Frente Nacional como un régimen político excluyente. El cierre de oportunidades legales que este parecía exhibir se convirtió, para mucho, en justificación suficiente para optar por la lucha armada”(2013, p. 118). Adicionalmente, la lucha por la tierra seguía siendo una de las banderas de lucha de los campesinos alzados en armas y recientemente

agrupados en las FARC-EP hacia inicios de 1964 ya que su programa agrario iba en la vía de reformar la política agraria en el país<sup>7</sup>.

El **cuarto y último periodo** de confrontación armada, de 1978 a la actualidad es caracterizado como la etapa en la cual el conflicto social, políticos y armado trasciende el espectro puramente reivindicativo de las guerrillas e incorpora elementos de lucha por el lucro y el control territorial producto del auge del narcotráfico, así como la irrupción de actores paramilitares financiados por grupos de poder en el campo.

Sin embargo, en este periodo de degradación del conflicto encontramos cambios importantes en la dinámica política, ya que se producen acercamientos de paz en la década del 80, así como la desmovilización de las guerrillas del M-19, Quintín Lame, parte del Ejército Popular de Liberación y la Corriente Socialista, que da paso a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y la promulgación de la nueva carta magna en 1991, que da pie a la generación de una democracia participativa en Colombia.

Igualmente, destaca el Informe ¡BASTA YA! que “la atmósfera social y política, reticente a los diálogos con las diferentes organizaciones guerrilleras, se vio afectada por la consolidación política de la Unión Patriótica –UP –, que representaba un mecanismo acordado de inserción de guerrilleros de las FARC en el mundo político legal, al lado de algunos simpatizantes de la izquierda democrática” (2013, p. 135). Este intento de generar un partido político legal en el que confluyeran diversas fuerzas de izquierdas se vio diezmado por el llamado genocidio de la UP que significó la muerte de miles de sus militantes a manos de las estructuras del narcotráfico y los paramilitares.

En este periodo se produce una “erosión de las instituciones del Estado” (2011, p. 17) acompañado de una degradación del conflicto, en el que la población civil va a sufrir las consecuencias directas e indirectas del mismo. En este escenario surge el paramilitarismo como brazo armado de sectores terratenientes y estatales y con ello, una ampliación y

---

<sup>7</sup> En el Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP proclamado el 20 de julio de 1964 los guerrilleros hacen un llamado a transformar la estructura agraria del país. En el primer punto expresan que ante “la política agraria de mentiras de la oligarquía, oponemos una efectiva política agraria revolucionaria que cambie de raíz la estructura social del campo colombiano, entregando en forma completamente gratuita la tierra a los campesinos que la trabajan o quieran trabajarla, sobre la base de la confiscación de la propiedad latifundista en beneficio de todo el pueblo trabajador”. Tomado de : [http://www.archivochile.com/America\\_latina/Doc\\_paises\\_al/Co/farc/al\\_farc0007.pdf](http://www.archivochile.com/America_latina/Doc_paises_al/Co/farc/al_farc0007.pdf)

Este documento, de clara orientación socialista y revolucionaria sería la carta guía de la guerrilla durante décadas, incluso hasta las negociaciones de paz del 2012 hasta el 2016, sin embargo, para dicho momento, sus propuestas iban en la vía de una reforma democratizadora del campo, mas no socialista, lo cual quedó plasmado en el Acuerdo de Paz de noviembre de 2016.



profundización del desplazamiento forzado que se constituye como “una de las practicas más utilizadas para la reconfiguración de las relaciones de tenencia y de producción en el campo”(2011, p. 17).

Así mismo, Medina Gallego afirma como en este periodo “se desarrolla y fortalece la economía del narcotráfico y se potencializa su capacidad de corrupción de las institucionalidad del Estado y la sociedad colombiana; se genera un modelo de alianzas perversas que une el paramilitarismo y el narcotráfico en una oleada de violencia criminal, revestida de ideas anticomunistas que se dirige, en un primer momento, contra las formas organizadas de la población civil y sus dirigencias naturales, produciendo la degradación del conflicto a través de asesinatos selectivos, desapariciones, masacres, genocidios, desplazamientos masivos de población y prácticas de terrorismo, que catalogados como crímenes de lesa humanidad, colocan el país, frente a la comunidad nacional e internacional, en un estado generalizado de crisis humanitaria” (2011, p. 17).

Así pues “la explosión del fenómeno paramilitar puso en escena el entrecruzamiento del narcotráfico con el conflicto armado. (2013, p. 143); y asimismo, “esta nueva intervención del financiamiento del narcotráfico se produjo por la confluencia de los intereses de tres sectores: los de las élites económicas, que buscaban defender su patrimonio, (...); los de los propios narcotraficantes, que buscaban expandir sus negocios ilegales y querían protegerse de las presiones extorsivas de la guerrilla a los laboratorios y a la compra de hoja de coca; y los de los militares, que tenían como propósito atacar a la guerrilla y al enemigo civil interno” (2013, p. 143).

Adicionalmente, Ariel Ávila afirma que “la violenta expansión paramilitar que se produjo entre 1997 y 2004 dejó más de 150 mil homicidios y desapariciones forzadas, además más de 3.5 millones de desplazados forzados. En todo caso, esta ola de violencia se desató mientras el país observaba el fracaso de los diálogos del Caguán y se creaba la imagen de enemigo público de la sociedad a la guerrilla de las Farc-EP. Durante años la sociedad vio a las Farc-EP como su principal y única amenaza, y fue este hecho el que causó que la violenta expansión paramilitar y su alianza con políticos tradicionales pasaran desapercibida (Ávila, 2012)” (Ávila, 2019, sec. 1055 Edición Kindle).

#### 1.4.2 El conflicto por la tierra, instituciones y violencia política:

Entender la dinámica y magnitud del conflicto armado en Colombia a través de la periodización precedente a este apartado nos permite situar el conflicto y sus efectos como un problema público de suprema importancia en las últimas décadas. Si bien en Colombia los indicadores de crecimiento macroeconómico se han mantenido relativamente estables y con tendencia al crecimiento, existen muchos factores que inciden en esta percepción de

que “a la economía le va bien, pero al país le va mal”<sup>8</sup>; y no deja de ser cierto que pese al crecimiento económico existe una brecha en desigualdad manifestada en una escasa redistribución de la riqueza que deja a amplios sectores de la población en el umbral de la pobreza, sin mencionar que aún existe un conflicto armado vigente.

Estas contradicciones socioeconómicas reflejan el proyecto de país que las clases dirigentes han esgrimido desde el siglo XX y que sitúan a Colombia como uno de los países más desiguales<sup>9</sup> y violentos del hemisferio. Ahora bien, rastrear los orígenes de la confrontación pasa por entender la estrecha relación entre los conflictos por la tierra, la precaria incidencia de las instituciones y el recrudecimiento de la violencia armada en todo el territorio.

En primer lugar, es necesario anotar, siguiendo a Darío Fajardo, que los factores esenciales que desencadenaron el conflicto en Colombia han sido el acceso y uso de la tierra que han desembocado en fenómenos tales como “usurpaciones frecuentemente violentas de tierras y territorios de campesinos e indígenas, apropiaciones indebidas de baldíos de la nación, imposiciones privadas de arrendamientos y otros cobros por el acceso a estas tierras, en no pocas ocasiones con el apoyo de agentes estatales, así como invasiones por parte de campesinos sin tierras o con poca disponibilidad de ellas, de predios constituidos de manera irregular” (Fajardo, 2016, p. 3). Estos conflictos por la tierra son la base de una política estatal que ha favorecido los intereses de grandes propietarios por mantener sus privilegios sobre el uso y propiedad de la tierra, así como se reafirman tendencias crecientes a la concentración de la propiedad y la expulsión de las poblaciones rurales dando como resultado el ensanchamiento de círculos de miseria en las ciudades y la ampliación de la frontera agrícola fruto de la colonización de población rural expulsada de sus territorios en busca de nuevas oportunidades.

---

<sup>8</sup> Esta frase fue dicha por Fabio Echeverri Correa en los años 90 del siglo XX quien fungió como presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) en ese tiempo. Esta frase hace una clara referencia al periodo en el cual la economía colombiana crecía, al contrario de sus pares latinoamericanos que traían el lastre de la “década perdida” de los 80; pero con el contraste de la inestabilidad política y social que era evidente con enormes tragedias humanitarias producto del desplazamiento forzado, violaciones de derechos humanos y confrontación abierta entre guerrillas, paramilitares, agentes del estado y narcotraficantes.

<sup>9</sup> El Informe de Desarrollo Humano de 2016 del PNUD indica que el coeficiente GINI para Colombia está en 53,5, mientras que el Índice de Desarrollo Humano se sitúa en 0,727 lo que supone que el país se encuentra en la posición número 95 del ranking de países. Tomado de:

<https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2016-human-development-report.html>

Como se mencionó en el apartado anterior, en la segunda etapa de gestación del conflicto en Colombia las reformas legislativas como la Ley 200 de 1936 y la Ley 100 de 1944 trataron de una u otra forma modificar la estructura de la propiedad y las relaciones laborales que sostenían los habitantes rurales, sin embargo, estos intentos legislativos se vieron truncados por la presión de los terratenientes que sostenían un modelo de hacienda de herencia colonial. Afirma Darío Fajardo que “debido a las formas de apropiación de la tierra derivadas de las épocas coloniales y agravadas luego de las reformas de mediados del siglo XIX, las formas de apropiación monopólica y excluyente de la tierra se impusieron sobre esta estructura de la propiedad agraria, restringiendo el desarrollo de la mediana y la pequeña propiedad” (2016, p. 6); y como consecuencia de esto, los conflictos han estado presentes en las zonas rurales del país ya que se ha limitado el acceso a la tierra de las comunidades generando patrones de desplazamiento y conflicto cíclicos que el autor caracteriza como un ciclo de “*colonización → conflicto → migración → colonización*” que perdura hasta nuestros días. (2016, p. 7).

Esta continuidad en el tiempo de los problemas por la tierra no resueltos durante décadas plantea un esquema de monopolización de la propiedad rural que muchas veces se tornó violento por parte de los mismos hacendados y sus ejércitos particulares, al ver amenazados sus privilegios sobre la tierra, pero también por parte de los colonos que en muchas ocasiones veían la ocupación de tierras por las vías de hecho como única alternativa viable a sus reclamos, ante lo cual derivaba en enfrentamientos violentos o negociaciones con intermediarios del gobierno. Esta situación se agravó durante las décadas del 40 y 50 del siglo XX dando como resultado la creación de verdaderos ejércitos guerrilleros y grupos paramilitares financiados principalmente por el Partido Liberal y el Partido Conservador respectivamente. Así pues, luego del pacto bipartidista del “Frente Nacional” para turnarse el poder por 4 periodos presidenciales consecutivos, las posibilidades de participación política efectiva de las comunidades y reductos guerrilleros restantes fue prácticamente nula.

El intento de reforma agraria de 1961 conocido como la Ley 135 diseñó un aparato institucional que en teoría debía servir para resolver el problema agrario y apaciguar los vientos revolucionarios que se extendían por el país luego de la victoria de la revolución cubana. Para esto se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) que no tuvo el impacto ni la incidencia que se había vaticinado desde un inicio.

Esta ley tenía entre sus dictámenes la labor de redistribuir la tierra, hacer una reconstitución parcelaria, apoyar la colonización campesina, tener un apoyo y asistencia técnica en busca de productividad en el campo, fomentar el cooperativismo y llevar al campo salud, créditos y seguridad social. Sin embargo, la labor del INCORA se veía truncada por las trabas para su

accionar y la poca voluntad política de generar una verdadera distribución de la tierra. En los pocos espacios en los que el INCORA pudo desenvolverse adecuadamente fue en zonas gravemente afectadas por la violencia, con lo cual se decía popularmente que el INCORA se dedicó al “tratamiento de las secuelas de la violencia” o como un “sofocador de incendios” (Zamosc, 1987, p. 63)

Pese a este intento de transformar la tenencia de la tierra, esta seguía fuertemente concentrada pues el 55.3% de los propietarios menores de 3 hectáreas poseían el 5% de la superficie mientras que el 1% mayores de 50 hectáreas poseía el 30.4% hacia mediados de los años 60 (Arango Restrepo, 1994, p. 138).

Para esta época los grupos campesinos organizados, herederos de las viejas guerrillas liberales de los años 40 y 50, sufrían de constantes ataques, bombardeos y represión que finalmente desembocó en las organizaciones guerrilleras de corte marxista como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional ELN, este último aun activo.

En las décadas siguientes, el narcotráfico y la creación de grupos paramilitares pusieron en jaque al Estado colombiano, que no podía garantizar el monopolio de la fuerza en amplias zonas del país, haciendo que durante los años 80 y 90 se produjera un escalamiento masivo del conflicto que, si bien adquirió otras connotaciones político-ideológicas, en su estructura se mantenía la inequitativa distribución de la propiedad, la pobreza y el abandono estatal como causas centrales.

En este contexto, se puede hablar de un proceso de “democratización frustrada” que a juicio de Gonzalo Sánchez, ha sido generada por una confrontación armada que ha llegado a generar cambios en la misma cultura política colombiana y en las referencias simbólicas que los colombianos hemos construido con base en la confrontación y sus actores enfrentados, cada uno con diversas nociones y elementos simbólicos en disputa. En nuestro entender, décadas de conflicto han naturalizado la violencia sistemática de tal manera que se generan diversas “narrativas” o grandes “relatos” del conflicto, sus actores principales, sus consecuencias directas y sus máximos responsables. Estas dicotomías, enemigo-amigo, guerra contrainsurgente, y lucha contra el comunismo, creadas al calor de la guerra fría siguen una misma lógica de confrontación ideológica derecha-izquierda y hace parte del sistema de creencias de actores políticos y sociales aun hoy en día, luego de la caída del bloque socialista.

Siguiendo a Gonzalo Sánchez (1990, p. 13) en la caracterización de la confrontación se puede recurrir a tres componentes: el terror, la resistencia y la conmoción social resultante de la confrontación.

En primer lugar, el autor afirma que la violencia (refiriéndose a las primeras etapas del conflicto hacia mediados del siglo XX) es una supresión de lo político y a la vez un terror concentrado que genera una paradoja: una politización despolitizada que no crea actores políticos en armas sino adeptos a una causa específica (1990, p. 14). En suma, se trata de un terror “estructurado” que incluía estrategias claras de generación de terror con agentes explícitamente encargados de ellos, organizaciones del terror que han incorporado adeptos “fanáticos”, e incorporando también un terror ritualizado con mutilaciones y profanación de cuerpos con diversos tipos de armas convencionales y no convencionales. Son prácticas simbólicas del terror que se circunscribe al mismo cuerpo y son generalizadas.

En segundo lugar, la violencia es vista como una resistencia armada en donde se organizaron a miles de personas en amplias zonas del país como una práctica que “viene a llenar un vacío, el vacío dejado por el terror, que no sólo ha suprimido lo social sino también lo político como espacio de intermediación entre el nivel de expresión de lo social y el Estado” (1990, p. 17). Y finalmente, la violencia como una conmoción social subterránea en la que “detrás del plano impactante del terror y del menos visible de la resistencia, hay un proceso de profundidad que afecta la propiedad, los espacios productivos y las relaciones sociales” (1990, p. 20), que en últimas son las consecuencias visibles de la guerra que veremos más adelante.

### 1.5 Conclusiones del primer capítulo:

En este primer capítulo se aprecia la variedad de acercamientos teóricos referentes a la necesidad de apertura de los gobiernos que facilite la participación social para la adecuada toma de decisiones en el marco de la construcción de las políticas públicas. En este aspecto es interesante destacar como los diversos autores nos aproximan a unas conclusiones básicas sobre la necesidad de flexibilizar la administración pública para la inclusión de nuevos actores no gubernamentales que desde sus diversas posiciones puedan influir en la construcción de políticas participativas y con enfoque marcadamente social.

También se aprecia la necesidad de generar mayor empoderamiento de otros actores sociales y políticos, procurando encauzar la “emergencia ciudadana” en canales de participación activos que puedan remover las barreras que actualmente subsisten en los gobiernos para la generación de nuevas agendas programáticas de atención a demandas sociales urgentes. Asimismo, se observa como el gobierno, como guardián del interés colectivo, debe buscar ampliar sus márgenes de gobernabilidad garantizando que existan los canales de participación que influyan en generar una gestión pública efectiva, que no es otra cosa sino estrategias orientadas a cumplir los fines del gobierno respondiendo a los problemas que la sociedad demanda.

Por otro lado, vale la pena destacar del capítulo, el llamado que hacen los diversos autores a cuestionar los modelos de participación que privilegian únicamente a ciertas élites políticas y económicas que bajo el uso de sus recursos o capitales influyen a su favor, generando espacios de *lobby* que no van en la vía de defender el interés público. Igualmente, la ciudadanía organizada en forma de movimientos sociales es un indicativo de la falta de oportunidades sociales, políticas y económicas para la superación de las necesidades insatisfechas y sus derechos vulnerados, por tanto, se configuran como expresiones legítimas de protesta que visibilizan los problemas y pueden ser capaces de ponerlos en la agenda pública y de gobierno para influir en el desarrollo de las soluciones de política pública.

Finalmente, para el caso colombiano, se observa como a lo largo de la segunda mitad del siglo XX los conflictos por el acceso y la concentración de la tierra, así como la falta de espacios para la incidencia política formal de las comunidades, especialmente rurales, ha hecho que el conflicto armado se perpetúe durante décadas involucrando al narcotráfico, los paramilitares y la represión política, generando una especial vulneración de derechos humanos a la población civil en amplias zonas del territorio colombiano. Por tanto, una de las conclusiones claves del capítulo es que pese a que se ha desarrollado toda una conceptualización teórica de los espacios de oportunidad que tienen los gobiernos y las administraciones públicas por abrir el abanico de soluciones a los problemas más apremiantes, en Colombia se ha cerrado esta puerta dadas las características restrictivas del sistema político, que han privilegiado a ciertas elites económicas y políticas, perpetuando un proyecto de país que ha generado una violencia estructural especialmente en las zonas rurales dada su estructura agraria inequitativa.

Así pues, este capítulo nos permite dimensionar los retos para la gobernabilidad democrática que tiene Colombia para superar las brechas y límites que se tienen para la participación política y para la atención a las víctimas de la violencia. Este objetivo pasa por entender las causas del conflicto, los intereses de los diversos actores en juego y las capacidades del Estado y sus instituciones para solucionar, quizá, el mayor reto en políticas públicas sociales de la historia del país, que es atender a casi 8 millones de víctimas de la violencia y generar cambios estructurales en la manera en que se atienden los problemas del país, de manera que estos eventos no se repitan en un futuro.



## 2 CAPÍTULO 2: De las repercusiones del conflicto a las medidas de atención y reparación a las víctimas: Antecedentes y trayectoria del *policy process* de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En este segundo capítulo buscamos generar un hilo conductor de la trayectoria tanto jurídica como en políticas públicas que se ha desarrollado en Colombia desde los años 90 del siglo pasado con el fin de indagar de donde surgen y cómo se desarrollan las diversas interpretaciones del conflicto y la reparación de las víctimas, y también, para poder entender cuál fue el camino trazado que llevó a plantear la necesidad de una política de reparación integral a las víctimas del conflicto, situándolas como una población enteramente diferenciada y objeto de atención de las autoridades públicas.

Esta trayectoria busca entender cómo se configuraron los elementos básicos del sistema de creencias de los actores que finalmente hicieron parte del *policy process*. Para tal fin, iniciamos con una breve exposición de las repercusiones en la población civil que ha traído el conflicto armado a lo largo de las últimas décadas para dimensionar la magnitud del reto al que el Estado colombiano se ve comprometido; posteriormente se pasa a documentar sucintamente los antecedentes tanto jurídicos como en materia de política pública que se han desarrollado e implementado, así como la influencia del componente internacional. Luego, pasamos a abordar los contenidos propios y la noción de reparación integral de la ley como paso previo al desarrollo del *policy process* de la ley de víctimas entre 2007 y 2011, en donde se vislumbran las posiciones encontradas entre los diversos actores identificados.

### 2.1 Las repercusiones en la población civil: las cifras y la magnitud de la guerra:

La confrontación armada en Colombia durante los últimos 60 años ha dejado un saldo enorme de víctimas que han sufrido toda suerte de afectaciones, desde el mismo hecho de perder la vida, pasando por heridos que han tenido mutilaciones físicas, y otros/as que han sufrido de violencia sexual, secuestro, y graves secuelas emocionales y psicológicas, entre otras. Para el Estado colombiano se trata de un reto sin precedentes para la construcción de paz y la superación satisfactoria de este capítulo de violencia en la historia del país, así como un reto enorme en materia de política pública debido a los millones de afectados de todo tipo que ha dejado la confrontación y que demandan una atención oportuna.

Como observamos en el capítulo anterior, las políticas públicas como herramientas centrales del accionar del Estado cumplen un rol en dar respuesta y posible solución a los “problemas públicos”; y con gran énfasis podemos afirmar que resolver la deuda histórica del Estado con sus víctimas es quizá, el mayor problema público al que nos enfrentamos



hoy en día<sup>10</sup>. Si bien las políticas públicas han sido una herramienta para tratar de subsanar estas afectaciones lo cierto es que no hace mucho que han sido implementadas, específicamente desde los años 90 del siglo pasado han tenido relevancia, como veremos más adelante.

Ahora bien, desde la Ley 975 de 2005, también llamada ley de justicia y paz, se establece un mandato legal que obliga a “elaborar un relato sobre el origen y la evolución de los actores armados” (2013, p. 16),; esto fue adjudicada al entonces Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR y que luego de expedida la Ley 1448 de 2011 pasó a hacer parte al Centro Nacional de Memoria Histórica. Con esto se llevó a cabo una sistematización de los hechos producto de la violencia en el país y se sacaron numerosos informes que dan cuenta de esa violencia, en específico, destaca el informe ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad del año 2013 que en su contenido da cuenta de los hechos, la cronología, los actores, las víctimas y la lucha por la memoria. Por tanto, hace falta anotar la magnitud en cifras que ha traído la violencia y el reto al que el Estado se ha enfrentado, especialmente desde la Ley 1448 de 2011 que se propuso como la primera política pública de “reparación integral”.

Entre estos hechos narrados se habla en el informe de más de 220.000 víctimas mortales en el marco del conflicto armado desde 1958 hasta 2012, y da cuenta de los principales hechos victimizantes que se presentaron durante los años de estudio. Sin embargo, dado que el conflicto armado ha seguido en curso desde el 2012 hasta la actualidad<sup>11</sup> las cifras de hechos violentos han variado significativamente, y también, han variado por el recurso a más fuentes documentales y su contraste. Según el Observatorio de Memoria y Conflicto, adscrito al Centro Nacional de Memoria Histórica, se ha desarrollado un “sistema de información integra 592 fuentes sociales e institucionales, y un total de 10.236 documentos

---

<sup>10</sup> Teniendo en cuenta que desde la Firma del Acuerdo de paz entre el Estado Colombiano y las FARC-EP en noviembre de 2016 se ha incluido toda una serie de directrices para la superación de los problemas estructurales del conflicto, la reparación a víctimas y el juzgamiento de los actores del conflicto. Todo ello condensado en un documento de 310 páginas cuyos ejes principales son: 1. Reforma Rural Integral, 2. Participación Política, 3. Fin del Conflicto, 4. Solución al problema de las drogas ilícitas, 5. Atención a Víctimas, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, 6. Implementación, verificación y refrendación del acuerdo.

<sup>11</sup> Aunque el conflicto armado ha seguido sin interrupciones desde los años 60 del siglo XX ha tenido un importante giro histórico desde el año 2016 cuando la guerrilla de las FARC-EP firma unos acuerdos de paz con el Estado colombiano y deja las armas para convertirse en un partido político legal.

y bases de datos, para unificar criterios y clasificar información, que permitan contribuir con el esclarecimiento histórico y reconocer la pluralidad de voces del conflicto armado”<sup>12</sup>

Según las cifras de este observatorio, los diversos hechos se presentan de la siguiente manera:

<b>Periodo:</b>	<b>Acción:</b>	<b>Número de víctimas:</b>
1958-2018	Acciones bélicas	46.409
1958-2018	Asesinatos selectivos	177.717
1958-2013	Ataques a poblaciones	1492
1965-2017	Atentados terroristas	732
1960-2014	Daños a bienes civiles	368
1958-2018	Desaparición forzada	80.472
1970-2017	Víctimas de minas antipersonal y municiones sin explotar	9.623
1958-2017	Masacres	24.447
1958-2018	Secuestro	37.165
1959-2017	Violencia sexual	15.738
1962-2017	Reclutamiento	17.778

Tabla #3. Número de víctimas del Conflicto Armado 1958-2018. Elaboración propia con datos de Observatorio de Memoria y Conflicto. Tomado de: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/bases-de-datos/datos/>

Adicional a esto, según las cifras de la Unidad de Víctimas en Colombia existen a la fecha 7.457.949<sup>13</sup> millones de desplazados internos, lo que coincide parcialmente con las cifras de ACNUR<sup>14</sup> que eleva la cifra ligeramente hasta 7,7 millones de personas. Las cifras precedentes dan cuenta de la magnitud del reto al que se enfrenta el Estado colombiano en su labor por garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

En este escenario las políticas públicas y las acciones judiciales expedidas principalmente por la Corte Constitucional han tenido repercusiones importantes para poder visibilizar las

<sup>12</sup>Observatorio de Memoria y Conflicto. Tomado de:

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/fr/destacados-cnmh/observatorio-de-memoria-y-conflicto>

<sup>13</sup> Cifra de Desplazamiento forzado de la Unidad de Víctimas actualizados a 1-feb-2019. Tomado de: <https://cifras.unidadVictimas.gov.co/Home/General>

<sup>14</sup> ACNUR. FACT SHEET, Colombia, Septiembre 2018. Tomado de: <https://www.acnur.org/5b97f3154.pdf>

consecuencias de la guerra. Estos antecedentes que datan principalmente de los años 90 del siglo pasado son la base política y jurídica sobre la que la Ley de Víctimas del año 2011 descansa, es decir, son los elementos que constituyen la trayectoria seguida por la institucionalidad para elaborar un camino que permitiera alinear los diversos actores sociales y políticos en una “coalición promotora” que diera como resultado concreto la expedición de la Ley de Víctimas.

De esta manera, son estos antecedentes los que van a configurar los rasgos principales de los actores que participarán en la construcción de la ley desde el año 2007 hasta su expedición en 2011 y es en este escenario donde la coalición promotora que buscó incidir para que la Ley de Víctimas fuera una realidad se conformó y de desarrolló. Por tanto, en el siguiente apartado vamos a establecer esos antecedentes propiamente dichos en materia de política pública y acciones judiciales para entender como llegamos al punto que nos compete: la construcción de la primera política pública integral de reparación y atención a las víctimas, la ley 1448 de 2011.

## 2.2 Antecedentes de la Ley 1448 de 2011: El camino trazado para atender las consecuencias de la guerra:

Hemos dividido el presente apartado en 3 partes principales. En el primero se hablan de los antecedentes propiamente jurídicos que existen sobre el tema de la reparación a víctimas y que son desarrollados por la Corte Constitucional, en segundo lugar, se presentan los aportes en política pública representados por la Ley 387 de 1997 y la Ley 975 de 2005, esta última que constituye un primer intento de justicia transicional que incorporó elementos para la reparación a las víctimas, que sin embargo, no tuvo el impacto deseado. Y por último abordamos el componente internacional en materia de atención a víctimas de desplazamiento, como importante influjo para el desarrollo de las políticas de reparación, especialmente de población desplazada.

### 2.2.1 Antecedentes Jurídicos:

Desde la promulgación de la nueva constitución política de Colombia en el año 1991 la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, los máximos órganos de justicia en el país, han tenido una labor primordial en velar por el cumplimiento de los mandatos de la carta magna y garantizar los derechos sociales a la población en general. Esto ha sido visto como una especie de “activismo judicial”, en especial, desde los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2000-2006 y 2006-2010) en el que la vulneración de derechos y el recrudecimiento del conflicto tuvo un auge excepcional.

La Corte ha sido protagonista central en la agenda de protección de derechos vía sentencias, lo que ha generado que la política pública en materia de atención a víctimas se materialice. La Corte en múltiples ocasiones se ha referido al tema del desplazamiento y la atención a víctimas de manera que ha ordenado ciertas medidas de protección de la población víctima.

La misma Corte Constitucional en el ANEXO #4 de la Sentencia T-025 de 2004 enlista los momentos en los cuales se ha pronunciado la misma alrededor del tema del desplazamiento que es la principal afectación por el conflicto armado en términos de número de afectados. En dicho documento se afirma que “desde 1997 hasta el año 2003, la Corte ha abordado en 17 ocasiones la grave situación de los derechos de la población desplazada. La intervención de la Corte ha estado dirigida primordialmente a corregir omisiones de las autoridades responsables de atender a la población desplazada, a rechazar actuaciones discriminatorias o exigencias irrazonables que se traducen en violación de derechos a la población desplazada” (“ANEXO 4”, 2004, p. 203).

Como se ve, es solo hasta finales de la década de los 90 cuando el máximo órgano judicial del país, surgido a raíz de la constitución de 1991 empieza a reaccionar frente a situaciones críticas en el marco del recrudescimiento del conflicto armado interno que de igual forma ya tenía más de 35 años de continuidad.

Como parte del Anexo de la sentencia T-025, la Corte hace un recuento de 17 sentencias previas en materia de protección de derechos a personas desplazadas son indicativas de la necesidad de brindar, vía jurídica, medidas de asistencia a esta población, que se veía obligada a radicar acciones de tutela para la protección de sus derechos.<sup>15</sup>

Las actuaciones de la Corte, previamente citadas, son respuesta en su mayoría a acciones de tutela de diversos ciudadanos que han afirmado que sus derechos han sido vulnerados en relación con hechos del conflicto armado y las actuaciones de las instituciones en su labor de proveer ayudas. En estas sentencias la Corte va elaborando un camino jurídico en materia de dictar medidas individuales y colectivas de atención a la población víctima y proyecta sus sentencias para que se genere e incorpore en los planes, proyectos y programas de las entidades territoriales y nacionales las medidas de atención respectivas.

Como afirma Gabriel Bustamante en su investigación de maestría del 2011: “sólo a partir de la nueva Carta Política se comienza el trabajo de diseñar políticas públicas bajo la óptica de los derechos humanos y, en particular, para atender a la población desplazada como tal.

---

<sup>15</sup> Las 17 sentencias reseñadas son: T-227 de 1997, SU-1150 de 2000, T-1635 de 2000, T-258 de 2001, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-215 de 2002, T-268 de 2003, T-339 de 2003, T-419 de 2003, T-602 de 2003, T-645 de 2003, T-669 de 2003, T-721 de 2003, T-790 de 2003, T-795 de 2003.

En un proceso de presión sobre la agenda pública, liderado especialmente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los fallos de tutela, de los cuales el más trascendental es la Sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos de seguimiento” (Peña Bustamante, 2011, p. 70). Este camino jurídico es uno de los elementos que van generando una *coalición promotora* que busca una reparación integral a las víctimas de la violencia y que tiene un referente en la sentencia T-025 de 2004.

Esta sentencia, (de donde se obtiene el ANEXO #4 antes presentado) es un punto importante para el camino de reparar a las víctimas de la violencia ya que decreta un *Estado de Cosas Inconstitucional* que viene a ser “una decisión judicial, por medio de la cual la Corte Constitucional declara que se ha configurado una violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales. Es de tal magnitud, que configura una realidad contraria a los principios fundantes de la Constitución Nacional y, por lo tanto, ordena al conjunto de las instituciones involucradas, poner fin a tal estado de anormalidad constitucional, por medio de acciones íntegras, oportunas y eficaces” (2011, p. 8).

Esta sentencia es referenciada por diversos autores como uno de los elementos constitutivos de una nueva mentalidad en la institucionalidad colombiana frente al desplazamiento forzado y los efectos del conflicto. Al darse esta sentencia se emiten una serie de ordenes tales como la que “ordenó al gobierno y al SNAIPD<sup>16</sup> promover la participación de las organizaciones y de la población en condición de desplazamiento en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública” (Vargas Reina, 2012, p. 46) ya que es un grupo poblacional altamente vulnerado y se requería de garantías para su protección.

De esta manera, “la Corte Constitucional reconoce en este fallo, la condición de víctima de los desplazados y recalca que por lo menos 17 derechos fundamentales son violados por el desplazamiento forzado. Por ello ordena, dada su condición de debilidad manifiesta, se les reconozca y garantice el derecho a la vida en condiciones dignas, la integridad física, psicológica y moral, el derecho a la familia y a la unidad familiar, el mínimo vital y el derecho al retorno, en aquellos casos en que se quiera de manera voluntaria” (Martínez Sanabria & Pérez Forero, 2012, p. 117).

Desde esta sentencia del año 2004 se han producido diversas sentencias y autos de seguimiento a la T-025 marcando un hito jurídico en materia de atención a víctimas del desplazamiento y la violencia. A partir de allí se ha nutrido la discusión en torno a la

---

<sup>16</sup> Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD creado mediante la Ley 387 de 1997.

responsabilidad del Estado y sus instituciones nacionales y locales de atender eficazmente la problemática y garantizar los derechos de la población víctima.

### 2.2.2 Antecedentes en Políticas Públicas:

Si bien las actuaciones de la Corte Constitucional han ido en vía de proteger los derechos de la población víctima y ha dado instrucciones para la generación de políticas públicas, se puede decir que el desarrollo legislativo se ha nutrido de manera recíproca, y encontramos una normatividad que empieza formalmente, también, desde 1997 con la Ley 387 referente a la población desplazada a la que le sigue una importante ley de justicia transicional de 2005 que viene a ser la ley 975 producto de la desmovilización de los grupos paramilitares. Entendemos por justicia transicional aquella justicia que “parte de los derechos de las víctimas y se inscribe en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Sus elementos claves: los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de la no repetición”(Angulo Ceballos, 2014, p. 178). Además, esta expresión busca “designar aquellos procesos en los que sociedades aquejadas por dinámicas de violencia (bien sea provenientes de regímenes políticos dictatoriales o de guerras civiles), han implementado distintos tipos de mecanismos con el fin de consolidar la paz, a partir de una declaración-reconocimiento formal de “lo ocurrido”, que permite designar responsabilidades y determinar ámbitos de reparación para las víctimas”(Cote-Barco, 2010, p. 135).

Asimismo, la Corte en el año 2012 -citada por Rúa Delgado- añade que la justicia transicional es “una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes” (Rúa Delgado, 2015, p. 78).

Y termina Rúa Delgado añadiendo que existen dos elementos centrales a la hora de hablar de justicia transicional: el político y el normativo. El político viene a ser una transición entre un estado de conflicto a uno de posconflicto mientras que el normativo implica medidas de carácter judicial con altos estándares internacionales de derechos humanos en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. (2015, p. 79)

Las dos leyes antes mencionadas (Ley 387 de 1997 y 975 de 2005) son los precedentes más importantes de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la ley 1448 de 2011 pero con la diferencia de que aquellas dos tienen unos desarrollos escasos en materia de reparación y visibilización de los diversos hechos victimizantes.

La primera de ellas, la Ley 387 de 1997 es un precedente importante ya que “consagra la política pública estatal en materia de desplazamiento forzado” (Uprimny & Saffon, 2007, p. 7) y tiene como ejes el hecho de dar “tratamiento estatal a la población desplazada la prevención, la atención humanitaria de emergencia, la estabilización socioeconómica y el retorno de la población desplazada por la violencia” (2007, p. 7) por tanto, esta ley tiene el mérito de reconocer el desplazamiento como un problema público masivo y digno de atención gubernamental. Vale hacer la anotación de que estos años, (finales de los 90 e inicios del nuevo siglo) marcan el recrudecimiento de los enfrentamientos entre guerrillas, paramilitares y ejército nacional que se vería aumentado en años siguientes con el “Plan Colombia” que fue una política de apoyo y cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia para el combate contrainsurgente y al narcotráfico pero que en la práctica significo el recrudecimiento del conflicto con sus consecuencias en desplazamiento, muertes y secuestros.

La Ley 387 ha sido criticada dado que no tuvo un horizonte de acción profundo y transformador, entre otras, por aplicarse en medio de la guerra (cosa que también sucedió con las leyes subsecuentes). Además, “los derechos de la población desplazada que la ley menciona no son, en general, derechos especiales en virtud de su condición de víctimas del desplazamiento, sino reiteraciones de los derechos que los desplazados tienen en tanto que ciudadanos colombianos”(2007, p. 7), por tanto, no existe un reconocimiento específico de que las víctimas de desplazamiento fueron fruto de una serie de crímenes que exigen derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. De esta manera esta ley no ataca el problema como una situación de específica vulnerabilidad y victimización por hechos del conflicto armado sino como un hecho aislado y fuera de todo ámbito de acción de una justicia transicional y de atención “integral”.

Mas adelante, con la Ley 975 de 2005, luego de la trascendental sentencia de la Corte del año anterior, la T-025 de 2004 y la desmovilización de los grupos paramilitares se da el primer intento por crear una ley de justicia transicional que garantice los derechos a las víctimas. Aunque como afirma Cote-Barco “la Ley 975 de 2005 no menciona expresamente la idea de justicia transicional, mucho menos alude a la existencia de un posconflicto o a cualquier otro tipo de circunstancia que permita inferir que en la Ley existe la perspectiva de un conflicto o situación traumática superada. Por el contrario, en varias de las normas de la Ley 975 de 2005, se alude al proceso de reconciliación nacional al que debe dar lugar la normativa de Justicia y paz, bajo el supuesto de la garantía de los derechos de las víctimas”(2010, p. 134).

Esta Ley “instauro varias medidas en cuanto a la reparación a las víctimas por el conflicto armado se refiere, tales como la conformación de la Comisión Nacional de Reparación y

Reconciliación, la creación de un fondo de reparación para las víctimas y el otorgamiento de una categoría judicial, lo que permitiría diferenciarlas de otras víctimas por otros tipos de violencia para poder repararlas y, con ello, restituirles los bienes” (González Pulgarín & Henao Guzmán, 2012, p. 81). Además, con esta ley “el gobierno colombiano busca dar un sustento jurídico al proceso de desmantelamiento de las estructuras de los grupos armados al margen de la ley, haciendo un especial énfasis en el carácter de reconciliación que implican las desmovilizaciones, como un mecanismo adoptado para contribuir a la “consecución de la paz” (Delgado Barón, 2011, p. 182).

Sin embargo, pese a estas disposiciones la ley fue ampliamente criticada por los movimientos de víctimas, académicos y ONG’s ya que se consideraba que no tenía los mecanismos adecuados para garantizar efectivamente la protección de los derechos a las víctimas a su reparación, en especial a las víctimas del desplazamiento que “por las particularidades de su situación, sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición se veían restringidos tal vez más que en el caso de cualquier otro tipo de víctima, y esta especificidad no era reconocida por la ley” (2007, p. 4). Y, pese a que Ley ha sido interpretada desde la noción de justicia transicional “el énfasis de la Ley durante su implementación ha estado en la justicia penal” (Cote-Barco, 2010, p. 128)

En últimas, la ley 975 de 2005 marcó un hito en el sentido de que fue producto de una desmovilización paramilitar y en sus objetivos se tenía que las víctimas tendrían derechos a su reparación efectiva, sin embargo, los derechos a la reparación no prevalecieron en la mayoría de los casos y en esta normatividad aún no existe una relación directa entre los hechos victimizantes y el conflicto armado interno. Pese a esto, puede decirse que es solo hasta esta ley que en Colombia empieza a hablarse de justicia transicional, más de 40 años después de iniciado el conflicto armado interno.

Esta Ley 975 de 2005 junto a la Ley 1448 de 2011, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras son caracterizadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica como dos modelos distintos de aplicación de la Justicia Transicional en el que el primero es “flexible en materia de castigo y con escaso desarrollo de medidas a favor de los derechos de las víctimas; y el de La ley de Víctimas, que pone más énfasis en la reparación integral, aunque su aplicación ha tenido debilidades”, adicional a esto, indica que con “la introducción del Sistema Acusatorio representó un retroceso en el derecho de las víctimas a constituirse como parte civil en los procesos judiciales, aunque se creó una instancia de reparación integral. Y si bien se avanzó en mecanismos para mejorar la investigación de la desaparición forzada, como el



Mecanismo de Búsqueda Urgente, en 2005, o la creación de una Unidad especializada en la Fiscalía en 2010, estos poco se tradujeron en la práctica”<sup>17</sup>.

### 2.2.3 Antecedentes Internacionales:

Un aspecto importante de abordar en la cadena entrelazada de eventos y actores que han desarrollado la política y normatividad de atención víctimas en Colombia es la presión internacional que ha generado una adopción y adaptación de medidas de protección a protección vulnerable en el ámbito local. Las normatividades internacionales en materia de desplazamiento se han incorporado al bloque de constitucionalidad colombiano como lo señala Gómez-Isa y que constituye “algo totalmente inédito en el mundo y que tiene que ser aprovechado para el diseño y la implementación de políticas públicas mucho más decididas para garantizar la restitución de los bienes usurpados a la población desplazada y el retorno a sus lugares de origen, si es ésa su voluntad”(Gómez-Isa, 2010, p. 35)

En primer lugar, los Principios rectores de los desplazamientos internos de 1998, también llamados Principios Deng debido a que fueron presentados por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Francis Deng. En su alcance se habla de contemplar “las necesidades específicas de los Desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración”, asimismo, se entiende por desplazados internos “a las personas o grupos que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>18</sup>. La Corte Constitucional ha reconocido en múltiples sentencias que los principios Deng hacen parte del bloque de constitucionalidad y por tanto, representan un importante aporte para poder generar estrategias claras de ayuda a esta población.

---

<sup>17</sup> La lucha de las víctimas por la justicia CNMH. Tomado de:  
<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/derechoJusticia/lucha-victimas-justicia.html>

<sup>18</sup> ONU: Comisión de Derechos Humanos, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos: Adición: Principios Rectores de los desplazamientos internos, 11 febrero 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/472840db2.html>

Estos principios marcan un hito en el reconocimiento internacional de la problemática de los desplazados en donde Colombia tiene millones de ellos, a lo que se suma la incorporación de los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas conocidos como los Principios Pinheiro<sup>19</sup> del año 2005 en honor al relator del tema Paulo Sergio Pinheiro que aportan en la vía de reconocer el derecho a la restitución de todas sus propiedades de las personas desplazadas, como parte de una justicia restitutiva.

Estos principios que son recogidos por la Corte Constitucional y reconocidos como parte del bloque de constitucionalidad dan un piso jurídico firme para la consolidación de políticas públicas que tienen que incorporar sus mandatos con el fin de garantizar la satisfacción de los derechos vulnerados.

Adicionalmente, los litigios que las mismas víctimas han presentado ante cortes internacionales han tenido repercusión en sus fallos a nivel nacional como indica el Centro Nacional de Memoria Histórica: “La falta de respuesta de las autoridades llevó a las víctimas y sus organizaciones a reforzar el litigio a nivel internacional. La Corte IDH profirió, entre 2004 y 2012, diez sentencias”<sup>2021</sup>.

---

<sup>19</sup> UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, 28 June 2005, E/CN.4/Sub.2/2005/17, Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/41640c874.html>

<sup>20</sup> La lucha de las víctimas por la justicia CNMH. Tomado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/derechoJusticia/lucha-victimas-justicia.html>

<sup>21</sup> Las diez sentencias son las siguientes: Pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el periodo 2004-2012 sobre casos de violaciones de derechos humanos ocurridas en Colombia: Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C Número 109. Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C Número 134. Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C Número 140. Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C Número 148. Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C Número 163. Corte IDH. Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C Número 165. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C Número 192. Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C Número 213. Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C Número 259. Tomado de: (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015a, p. 127)

Estos litigios que habían interpuesto las mismas víctimas se dieron “ante la ausencia de respuestas de las autoridades colombianas, y su constante negativa a aceptar la ocurrencia de los hechos o que el marco jurídico colombiano hubiera propiciado violaciones de derechos humanos, las víctimas de varios casos de violaciones de derechos humanos decidieron solicitar la protección internacional de sus derechos. Como se indicó en los periodos anteriores, las organizaciones de derechos humanos y de víctimas fueron incorporando elementos jurídicos y estrategias de incidencia que ofrecía el escenario internacional para conseguir las respuestas que no obtenían del Estado colombiano. Todo ello en el plano de la lucha por la satisfacción del derecho a la justicia”(Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015a, p. 125).

### 2.3 La “reparación integral” en la ley 1448 de 2011:

Entender el alcance de la política de reparación a las víctimas que se sintetizó en la Ley 1448 que fue sancionada por el presidente Juan Manuel Santos el día 10 de junio de 2011 parte del reconocimiento del contexto del conflicto armado, sus diversas etapas, las repercusiones en la población civil y la magnitud de las afectaciones; asimismo, pasa por entender los antecedentes que se desarrollaron en materia jurídica, legislativa y de presión internacional ya que estos elementos dan forma al *subsistema de políticas* en el que los diversos actores involucrados en el *policy process* interactúan.

En este punto nos permitimos exponer algunos elementos que hacen que el contexto legislativo-jurídico previo se materialice en lo que llamamos la “reparación integral” como parte de un esquema robusto de justicia transicional.

La reparación integral es un elemento central en la discusión de la Ley de víctimas, y como tal es uno de los elementos más controversiales que fueron ampliamente discutidos. Entre tanto, podemos afirmar que la reparación parte de un objetivo restitutivo en el que se busca, en la medida de lo posible, devolver a la persona al estado anterior al hecho victimizante del que fue víctima, es decir, de la violación de sus derechos humanos en el marco del conflicto armado. Con esto, se busca subsanar de alguna manera los daños causados a las Víctimas dando garantías de acceso a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición de los hechos violentos. Además, siguiendo los estándares internacionales en la materia, “la reparación debe ser integral y proporcional al daño sufrido por la víctima, por lo cual, si la restitución total no es posible, debe recurrirse a mecanismos reparadores sustitutos y complementarios, como la compensación y las medidas de rehabilitación y satisfacción” (Uprimny & Saffon, 2009, p. 31).

Sin embargo, esta perspectiva ha sido criticada ya que “el enfoque puramente reparatorio de las reparaciones resulta limitado, porque pretende devolver a las víctimas a una situación de vulnerabilidad y carencias”(2009, p. 33). De esta manera, este tipo de perspectiva “no atiende a los factores estructurales del conflicto, cuya transformación es esencial no sólo para garantizar la no repetición de las atrocidades, sino porque es necesaria la superación de una situación estructuralmente injusta en términos de justicia distributiva” (2009, p. 33) ante lo cual estos autores proponen una perspectiva de reparación transformadora.

Lo cierto es que la influencia componente internacional en materia de medidas de atención a víctimas, las sentencias de la Corte Constitucional y el desarrollo legislativo en el país ha dejado como resultado una definición particular de reparación integral como parte de la justicia transicional en la cual “las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos deben recibir una reparación plena, o al menos proporcional a la gravedad de la violación y el daño sufridos. Así, la reparación está guiada por el ideal de restitución integral o plena (*restitutio in integrum*, según su expresión latina), que significa que el Estado debe hacer todos los esfuerzos posibles para borrar los efectos del crimen y deshacer el daño causado, con el fin de restituir a la víctima a la situación en la que se encontraba antes del crimen” (Uprimny & Sánchez, 2010, p. 319)

Estas definiciones hacen que la noción de reparación integral contemple unos elementos jurídicos específicos que finalmente quedaron plasmados en el articulado de ley y que permitieron sentar las bases del accionar de esta política pública. Sin embargo, las definiciones, alcances, nociones y argumentos esbozados en la ley fueron criticados durante el proceso de construcción de la misma, lo que es objeto de análisis en el tercer capítulo. Como penúltimo apartado presentamos los elementos centrales que la ley dispuso en su versión final.

### 2.3.1 Partes esenciales de la Ley 1448 de 2011:

En el Título I y capítulo I encontramos unas de las definiciones más importantes para el desarrollo y puesta en marcha de la Ley de Víctimas pues en este apartado se precisa quienes son las víctimas y a que criterios corresponden. Así pues, en el artículo tercero nos encontramos con que la noción de Víctimas la adquieren “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (“Ley 1448”, 2011, p. 9), así mismo, establece la ley que los cónyuges, compañeros permanentes, parejas del mismo sexo y

familiares en primer grado de consanguinidad también adquieren esta condición que establece la ley.

Otros elementos importantes en este apartado de la ley son los llamados principios generales, que en política pública adquieren gran relevancia debido a que son gracias a ellos que se obtiene una guía jurídica, pero también ética de la aplicación de la ley. Los principios que se invocan en la Ley de Víctimas son el de dignidad, el de buena fe, el de igualdad, el de garantía del debido proceso, el de justicia transicional, el de enfoque diferencial, el de obligación de sanción a los responsables, el de progresividad, gradualidad y sostenibilidad, el de los derechos de las víctimas, entre otros.

Ahora bien, el Título III de la Ley de Víctimas nos habla de la ayuda humanitaria, la atención y asistencia a las víctimas. Esta ayuda humanitaria se dará “de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante” (“Ley 1448”, 2011, p. 26). En cuanto a la asistencia y atención, estas se entienden como “el 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, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política” (“Ley 1448”, 2011, p. 27).

El Título IV de la Ley de Víctimas establece las medidas más importantes de todo el articulado pues nos habla, en el artículo 69 de las medidas de reparación, las cuales propenden por la “restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante” (“Ley 1448”, 2011, p. 35). Así pues, la acción de restitución establecida en el artículo 71 contempla las medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones de DD. HH y de DIH en el marco del conflicto con el horizonte temporal del 1ro de enero de 1985 hasta la terminación de la vigencia de la ley que es de 10 años y se cumplen en el año 2021.

La restitución material y jurídica del inmueble despojado o abandonado se determina en el artículo 72 cuando se habla de cómo los inmuebles serán adjudicados a la víctima, en caso de ser improcedente se adjudicará un predio con similares características, y en caso de no ser posible, el juez podría considerar una compensación en dinero. Para el caso de los bienes baldíos (que cumplan con las condiciones temporales de ocupación, según la Ley 160 de 1994) se procederá a la adjudicación a la persona que venía

ejerciendo su explotación económica. Así pues, se busca restablecer y formalizar los derechos de propiedad o posesión de las personas víctimas de desplazamiento.

En el Artículo 74 se establecen las definiciones de despojo y abandono forzado de tierras, donde el primero sería “la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia”, mientras que el segundo sería “la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75” (“Ley 1448”, 2011, p. 38).

Algo importante de mencionar es que, si bien la ley reconoce como víctimas a aquellas que lo acrediten desde el 1ro de enero de 1985, la acción de restitución material del inmueble solo aplica desde el 1ro de enero de 1991, es decir, un horizonte temporal más reducido (Artículo 75). El artículo 77 establece unas “presunciones de despojo” bajo algunos de los siguientes criterios: presunciones de derecho en relación con ciertos contratos, presunciones legales en relación con ciertos contratos, presunciones legales sobre ciertos actos administrativos, presunción del debido proceso en decisiones judiciales y la presunción de inexistencia de la posesión. La Ley determina las anteriores causales descritas y da facultades a los jueces de revertir, anular o eliminar dichos actos jurídicos o administrativos que hayan afectado los derechos de propiedad, posesión u ocupación de los campesinos en medio del conflicto.

Finalmente, es necesario mencionar las instituciones que la ley 1448 de 2011 crea para el objetivo de la restitución. La principal institución que se crea es la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, también conocida como la Unidad de Restitución de Tierras o URT. Esta institución está prevista para funcionar durante el término de vigencia de la ley, es decir, desde el año 2012 al 2021, y “tendrá como objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la presente ley” (“Ley 1448”, 2011, p. 53).

La ley establece una serie de medidas para que el Estado asuma compromisos con la reparación simbólica y la construcción de la memoria colectiva de las víctimas y el conflicto armado. Así pues, los artículos 141,142,143,144,145,146,147 y 148 actúan en esta vía. La principal característica de este apartado es la creación del Centro de Memoria Histórica que busca fortalecer la memoria colectiva en el marco del conflicto

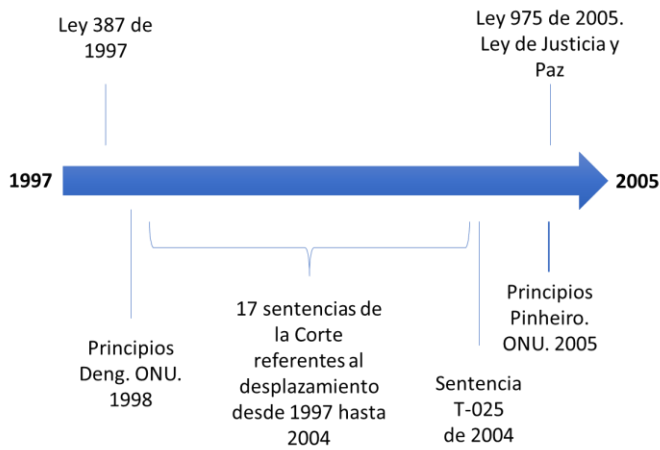
armado, también el establecimiento del 9 de abril como día de la memoria y solidaridad con las víctimas, en reconocimiento del aniversario del asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán en Bogotá.

Otras instancias que se crean son el Registro Único de Víctimas (artículo 154) y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV (artículo 159) que se encargara de participar en la formulación e implementación de la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas. También se crea la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, UAEGRV (Artículo 166), también conocida como la unidad de Víctimas que aportara insumos para el diseño, adopción y evaluación de la política de atención y reparación integral a las víctimas entre otras disposiciones.

2.4 El *Policy Process* de la Ley de Víctimas: un recorrido por su desarrollo y disputas:

Hablar de *policy process* o el *proceso de las políticas públicas*, implica desarrollar un hilo conductor que posicione de manera clara y diferenciada a todos aquellos actores involucrados en la construcción de política pública, así como de las disputas y posiciones encontradas que reflejan creencias y formas de entender los problemas públicos distintas y que finalmente pueden -o no- convertirse en política pública de diverso alcance y repercusión.

Teniendo en cuenta los antecedentes legislativos y jurídicos que allanaron el camino a que se atendiera a las víctimas del conflicto elaboramos la siguiente gráfica:



Grafica #4. Conformación del contexto legislativo y jurídico. Elaboración propia.

Como tal, el *policy process* es un espectro amplio de análisis pero que se puede situar espacio-temporalmente para los casos concretos a analizar; en esta medida, el *policy process* cuyo resultado fue la sanción presidencial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en junio de 2011 se empieza a gestar desde mucho antes de lo que el trámite legislativo indica, es decir, se trata de un proceso de construcción en cuya base encontramos los antecedentes mencionados en el capítulo anterior (que propiamente no hacen parte del *policy process*) y que toman forma hacia el año 2007 en donde, luego de la desmovilización paramilitar y la implementación con reparos de la Ley de Justicia y Paz (975 de 2005), la movilización de las víctimas y sus organizaciones, el debate público y académico en materia de justicia transicional, entre otros factores, se empieza a gestar un camino hacia una formulación de una política integral de reparación a las víctimas que iniciaría un curso accidentado que, incluso, llevaría al hundimiento en el año 2009 en el Congreso para ser retomado desde 2010 con el recién electo presidente Juan Manuel Santos y la nueva legislatura 2010-2014.

Este *policy process* desarrollado desde el año 2007 y que marca el camino hacia la ley aprobada 4 años después es, sin duda, un reflejo de las capacidades de movilización de recursos (redes, liderazgos, información, cabildeo, movilización social, etc.) por parte de los actores involucrados, así como un intento de cohesión en términos estratégicos de diversos sectores para poder visibilizar una problemática social y humanitaria que sufría la población víctima y poder influir en materia de política pública luego del fracaso de la primera iniciativa en 2009.

Para el análisis de este *policy process* y las posiciones en disputa durante el mismo, se hace uso del marco de las coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework AFC) de Paul Sabatier que se explicó en el primer capítulo con el fin de entender a profundidad donde se sitúan los actores y sus posturas, en términos de *sistemas de creencias*, en esta coyuntura.

Con base en dicho marco teórico- metodológico, que continúa en constante evolución, y a raíz de la investigación que hizo uso de fuentes secundarias, entrevistas, recortes de prensa y relatorías de las discusiones en el Congreso hemos identificado dos coaliciones principales. La primera de ella es una coalición promotora que hemos denominado en *pro de la reparación integral a las víctimas* y una segunda coalición promotora en contraposición a la primera que hemos denominado *pro statu quo*. Estas dos coaliciones, lejos de ser equiparadas con coaliciones de índole estrictamente parlamentario, son grupos de actores de diverso origen e intereses, pero que comparten un sistema particular de creencias que los mantiene unidos en búsqueda de objetivos comunes de política pública.



Los actores participantes de ambas coaliciones promotoras antes mencionadas mantienen niveles de creencias estructurados de manera que se ven motivados a traducir las mismas en políticas públicas, y de allí deviene una disputa que enfrenta y pone de manera explícita polos ideológicos opuestos, e intereses políticos y económicos diferenciados ya que ambas mantienen narrativas opuestas con relación al origen, continuidad misma del conflicto y las consecuencias de este. Estas diferencias, sin embargo, no implican que los actores de una u otra coalición hayan estado en la misma durante todo el periodo de confrontación y consolidación de las mismas (o que nunca hayan modificado sus creencias), sino que durante el proceso se produjeron cambios e incorporaciones que reflejan modificaciones en el sistema de creencias de los diversos actores como por ejemplo, el mismo presidente Juan Manuel Santos que es elegido como sucesor de Álvaro Uribe Vélez (quien configura una pieza importante de la coalición pro statu quo) pero que rápidamente migra a la segunda coalición, sin desconocer que sigue siendo parte de la elite económica del país, con sus propios intereses.

El ejemplo anterior sirve para denotar que las coaliciones promotoras pueden parecer solidas en sus creencias más arraigadas (*deep core beliefs*) (y compartidas por sus integrantes) pero que mantiene unas fronteras difusas en la que se da movilidad de actores por intereses políticos, económicos o por un cambio en la información disponible que posibilita dicha migración (nuevos datos o cifras que respaldan el cambio). De estas fronteras difusas es donde emergen los otros niveles de creencias que el marco provee: *policy core beliefs* y los *secondary aspects* y que en todo caso se advierte que no son tan solidas como las creencias más arraigadas e incluyen mayor diversidad de posiciones y conflicto, incluso dentro de la misma coalición.

Como tal, el marco de coaliciones promotoras asigna al sistema de creencias como “pagamento” un rol determinante para el desarrollo de sus objetivos, sin embargo, para el caso estudiado hace falta incorporar elementos socioeconómicos y de origen político para complementar el análisis y dar cuenta de por qué existen divergencias grandes a la hora de movilizarse políticamente.

Es necesario poner de manifiesto que una coalición promotora no es una agrupación formal, sino un grupo de diversos actores que no necesariamente comparten un espacio determinado y tampoco tienen la obligación de tener una postura ideológica o política en común, lo cual es una ventaja del marco ya que nos ayuda a explicar procesos de cambio en políticas públicas que el análisis puramente de filiación ideológica no desarrolla. De esta forma la coalición en *pro de la reparación integral a las víctimas* vincula sectores de izquierda, socialdemócratas, defensores de derechos humanos, académicos, periodistas, organizaciones de víctimas e incluso partidos y sectores de derecha vinculados a las elites

políticas tradicionales, por el otro lado, la *pro statu quo* tiene una cohesión ideológica más estrecha, ya que vincula a los sectores gremiales arraigados en la defensa de los privilegios en la posesión de la tierra como lo son FEDEGAN y la SAC, como también al mismo ejecutivo entre 2002-2006 y 2006-2010 en cabeza de Álvaro Uribe Vélez con una retórica amparada en la “seguridad democrática” y el combate al terrorismo. La cohesión ideológica en esta coalición es también consecuente con la defensa de los privilegios en el campo de los terratenientes y ganaderos, así como se apela a un trato diferenciado de la fuerza pública. Por tanto, la cohesión de creencias en esta coalición también se sustenta en un proyecto de clase que manifiesta recelo por los cambios sustanciales en materia de reparación integral a las víctimas y la restitución de tierras, de ahí deviene el nombre que le hemos asignado.

En el siguiente esquema identificamos las principales características de cada coalición promotora y los elementos que la componen, los cuales serán abordados en las siguientes secciones del capítulo:

	<b>Coalición en <i>pro de la reparación integral a las víctimas.</i></b>	<b>Coalición <i>pro statu quo.</i></b>
<b>Temporalidad y estatus:</b>	<p><b>2007-2009:</b> No logra su objetivo de una política integral de reparación.</p> <p><b>2010-2011:</b> Logra generar el consenso necesario para la aprobación de la Ley.</p>	<p><b>2002-2009:</b> En cabeza del Ejecutivo logra imponer su visión de la atención a víctimas. Hunde un primer intento de Ley.</p> <p><b>2010-2011:</b> No logra mantener su posición debido a “shock externos” y el <i>aprendizaje orientado a políticas</i>. Da paso a la otra coalición.</p>
<b>Actores participantes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional en cabeza de Juan Manuel Santos (desde el 7 de agosto de 2010)</li> <li>• Partidos políticos de la “Unidad Nacional” (desde 20 de julio de 2010)</li> <li>• Organizaciones de víctimas: MOVICE, Mesa de Víctimas.</li> <li>• Partido Polo Democrático Alternativo.</li> <li>• ONG’s – ONU</li> <li>• Periodistas – Columnistas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (Hasta 2010) y luego en oposición.</li> <li>• Sectores del Partido de la U</li> <li>• Gremios vinculados al campo: FEDEGAN, SAC</li> </ul>
<b><i>Deep core beliefs</i></b> (Creencias más arraigadas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de un conflicto armado interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistencia/negación de un conflicto armado interno.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de una política integral de reparación a las víctimas y restitución de tierras.</li> <li>• Reconocimiento de las víctimas como sujeto de derechos.</li> <li>• Reivindicación material y simbólica. Memoria histórica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se puede equiparar a la fuerza pública con los “terroristas”</li> <li>• Discurso de la “seguridad democrática” y el enemigo interno: “amenaza terrorista”</li> </ul>
<b>Policy core beliefs</b> (Creencias sobre las políticas públicas o núcleo de la política)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restitución de tierras (fina vs gruesa).</li> <li>• Universo de víctimas reconociendo las víctimas del Estado, paramilitares y guerrilla</li> <li>• Reparación administrativa, simbólica y judicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de atención orientadas a programas de atención humanitaria. Medidas asistencialistas.</li> <li>• Trato diferencial a agentes de la fuerza pública.</li> <li>• Defensa de terceros de buena fé exenta de culpa en temas de restitución de tierras.</li> </ul>
<b>Secondary aspects</b> (Creencias secundarias o instrumentales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de instituciones de atención a víctimas.</li> <li>• Programas específicos por entidad.</li> </ul>	Ley demasiado costosa en materia fiscal.

Tabla #4. Diferencias entre coalición pro statu quo y coalición en pro de la reparación integral a las víctimas. Elaboración propia.

#### 2.4.1 Un primer intento frustrado: 2007 a 2009:

El *policy process* o proceso de construcción de política pública que se desarrolla desde 2007 y finaliza en el año 2011 con la promulgación de la Ley de Víctimas pasa por varios hechos relevantes que generan la estructuración final de una *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* que no surge de manera espontánea, pues se nutre de los antecedentes antes vistos, sin embargo, es desde 2007 que empieza a gestarse un proceso para la construcción de una política integral que finalmente se hunde en el Congreso en el año 2009 para ser retomada, después, en 2010 con el legislativo elegido, y con el recién electo presidente Juan Manuel Santos que finalmente expide la ley. Veremos ahora cómo se desarrolló este proceso en el que se sentaron las bases de la cohesión final de la coalición promotora que logró posicionar el tema nuevamente en la agenda y expedir la ley.

Para el año 2007, luego del desarrollo de la Ley de Justicia y Paz del año 2005 y la desmovilización paramilitar, en el país empiezan a oírse voces que plantean la necesidad de movilizarse en favor de planteamientos de justicia transicional sólidos, que busquen un acceso de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición que se vio frustrado en gran medida con el proceso de Justicia y Paz. Para este año, se dan varios hechos relevantes que son narrados por algunos de los entrevistados desde diversas

ópticas. Para Juan Fernando Cristo, quien sería uno de los actores políticos de mayor visibilidad en la construcción legislativa de la ley (siendo Senador por el Partido Liberal), el año 2007 marca un punto de inflexión en el reconocimiento de las víctimas, especialmente desde que intervinieron en el Congreso:

“Poco tiempo antes habían estado los líderes de los grupos paramilitares en el Congreso de la República hablando ante el congreso y eso había generado una gran ola de indignación nacional y especialmente en las víctimas, y ellos se me acercaron para plantearme que las víctimas también querían ser oídas en el congreso; que no era posible que, en una sociedad, en el escenario esencial de la democracia se escuchara a los victimarios y nunca se hubiera escuchado a las víctimas” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

Este hecho particular es esencial para comprender la invisibilidad a la que habían estado sometidas las víctimas del conflicto, pues ya desde el año 2003 se habían reunido en el salón elíptico del Capitolio en Bogotá 268 congresistas que escucharon atentamente a los jefes paramilitares Ramón Isaza, Ernesto Báez y Salvatore Mancuso, que incluso fueron aplaudidos al final de su intervención, en un congreso marcado por los vínculos con el paramilitarismo en lo que después sería conocido como “parapolítica”. Este hecho contrasta con la audiencia celebrada el 24 de julio de 2007 a la que se refiere Cristo, ya que en esa ocasión solo estuvieron alrededor de 30 congresistas con el fin de escuchar los testimonios de las víctimas. (Revista Semana, “Cuatro años ocupó al Congreso una ley para las víctimas”, 5-25-2011.).

“convocamos más de 50 víctimas de los paramilitares, de las FARC, del ELN, de agentes del Estado, a que nos expusieran sus testimonios de vida en el Congreso de la República. Después de esa audiencia nosotros reflexionamos y dijimos bueno, escuchamos a las víctimas, se visibilizaron, tuvo una gran cobertura en los medios de comunicación, pero después de esto, las víctimas vuelven a sus regiones y siguen en la misma situación, sin ser reconocidas, sin que se reconozca un conflicto armado, en una situación prácticamente de ciudadanos de quinta categoría, como si fueran unos limosneros del Estado colombiano que no tuvieran derechos. Y allí surgió la idea de trabajar la Ley y comenzamos a trabajar la ley desde ese mismo momento: segundo semestre de 2007” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

Este hecho, de enorme significancia simbólica por tratarse de la primera vez que las víctimas eran tenidas en cuenta en un escenario como ese contrasta con las movilizaciones que las mismas víctimas habían emprendido desde varios años atrás. En este sentido, Gabriel Bustamante<sup>22</sup> narra lo sucedido ese mismo año:

---

<sup>22</sup> Abogado e integrante de la ONG “Viva la Ciudadanía” entre 2008 y 2013 que tiene como misión “trabajar por la refundación de lo público democrático en Colombia, teniendo como actor central a la sociedad civil,

“Entonces (en el) año 2007 se arma la *Mesa de víctimas de Organizaciones Sociales*, donde estaba todo el mundo, entonces ya se empieza a hablar lo que te decía ahora, las víctimas de los paras, la guerrilla, del Estado: “tenemos algo que nos une y es el sufrimiento que hemos tenido, la miseria en que caímos y el abandono del Estado”, entonces se une toda esa vaina y empieza ahora si a hablarse de la necesidad de una Ley de Víctimas” (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018).

Para el año 2007, junto a esta iniciativa de la Mesa de Víctimas Organizaciones Sociales toma relevancia el posicionamiento nacional del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE como representante de un amplio sector de víctimas que aglutina a más de “200 organizaciones de víctimas de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos selectivos y desplazados, así como organizaciones acompañantes y defensoras de derechos humanos”<sup>23</sup>.

Este movimiento surge específicamente el 25 de junio de 2005 en el marco del II Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de lesa humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y genocidio (el primer encuentro se había realizado el año anterior) en el que participaron más de “800 delegados y encuentros regionales en las ciudades de Cartagena, Medellín, Cali, Popayán, Barrancabermeja, Bucaramanga y Bogotá” (MOVICE, “Nuestra historia”). Ahora bien, sus antecedentes se pueden rastrear desde los años 90 con el Proyecto Colombia Nunca Más<sup>24</sup>, conformado por varias organizaciones no gubernamentales y de víctimas en la que se buscaba generar un proceso de construcción referente a la memoria y que en sus orígenes “trabajó con un énfasis jurídico y hoy articula estrategias de memoria activa en Internet, apoyadas en procesos de denuncia y pedagogía”

---

para una ciudadanía moderna, plural y diversa” Tomado de: <http://viva.org.co/quienes-somos/perfil-viva-la-ciudadania>. Luego de su paso por Viva, Gabriel Bustamante se vinculó a la Unidad de Víctimas, institución producto de la ley de víctimas (ley 1448 de 2011) en el cargo de subdirector de participación.

<sup>23</sup> Quienes Somos, MOVICE. Tomado del sitio web del MOVICE <https://movimientodevíctimas.org/category/quienes-somos/>

<sup>24</sup> Las 17 organizaciones que iniciaron el Proyecto Colombia Nunca Más son: Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Colombia –ASFADDES-, Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo» –CAJAR-, Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos –CSPP-, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos –CPDH-, Comisión Interfranciscana de Justicia, Paz y Reverencia con la Creación, Corporación Sembrar, Comité Regional de Derechos Humanos de Santander –CREDHOS-, Fundación Reiniciar, Colectivo de Derechos Humanos Semillas de Libertad –CODEHSEL-, Corporación Jurídica Libertad, Comunidades Eclesiales de Base y Grupos Cristianos de Colombia –CEBS-, Humanidad Vigente Corporación Jurídica, Fundación Manuel Cepeda, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción –ANUC UR-, Asociación Nacional de Ayuda Solidaria –ANDAS- y la Comunidad de los Misioneros Claretianos de Colombia. Nuestra Historia, MOVICE. Tomado del sitio web del MOVICE: <https://movimientodevíctimas.org/historia/>

(Grupo de Memoria Histórica, pág. 175). Estos elementos de denuncia se basaron particularmente en aquellos relacionados con los crímenes de Estado que por “omisión o participación de agentes de seguridad que, con independencia o complicidad con actores criminales como los paramilitares, han motivado o llevado a cabo desapariciones, torturas, asesinatos y masacres contra la población civil” (Grupo de Memoria Histórica, pág. 176).

Más adelante se desarrollarían otros escenarios con participación de víctimas organizaciones y ONG's nacionales internacionales como el Seminario Taller sobre Impunidad, de mayo del año 2000, y la Asamblea Nacional de Víctimas de noviembre de ese mismo año que busco presionar el cumplimiento de las exigencias del proyecto Colombia Nunca Más.

Como tal, el MOVICE surge en un contexto de sistemática violación de derechos humanos en el país, y como respuesta a la impunidad de los crímenes cometidos por diversos actores, en especial el Estado y sus agentes. Este movimiento busca generar una articulación de las víctimas y sus organizaciones para luchar contra la impunidad, buscar la verdad histórica de los hechos del conflicto, promover la salida negociada al conflicto armado, buscar que se reconozca a las víctimas como sujetos políticos y se den garantías de no repetición, entre otras<sup>25</sup>.

En este escenario de agrupamiento de iniciativas en favor de las víctimas con un amplio apoyo de bases sociales en diversos territorios afectados por la guerra se dan movilizaciones importantes que buscan visibilizar la problemática ante un Gobierno que no tenía claras intenciones de promover una salida negociada a la guerra y buscar la verdad y la reparación para las víctimas, como se evidenció en el trámite legislativo entre 2008 y 2009 del primer intento de Ley de Víctimas.

Una de tantas movilizaciones de la época pero que marcó un hito en la movilización social por los derechos de las víctimas fue la del 6 de marzo de 2008 cuyo objetivo era el de hacer un “homenaje nacional a las víctimas del paramilitarismo, la parapolítica y los crímenes de Estado” y que en parte fue la respuesta del MOVICE, y otras organizaciones de víctimas a la marcha del 4 de febrero de ese mismo año que por medio de la red social Facebook se convocó en contra de la guerrilla de las FARC que se llamó “Un millón de voces contra las FARC” y que tuvo un apoyo sustancial por parte del Gobierno nacional. Esta marcha contra las FARC tuvo un impacto mediático importante a raíz del asesinato de los 11 diputados del

---

<sup>25</sup> Nuestra Historia, MOVICE. Tomado del sitio web del MOVICE: <https://movimientodeVictimas.org/historia/>

departamento del Valle del Cauca en septiembre de 2007 secuestrados por las FARC en un aparente error interno de la misma guerrilla.

De igual forma, para Alfonso Castillo, con una trayectoria política ligada a la defensa de los derechos humanos y actual integrante del MOVICE, la marcha del 6 marzo macó un logro para el movimiento y las víctimas:

“nuestro mayor logro, creo, fue haber promovido esa movilización en el 2008, en el que el país entendió que las víctimas no necesitaban solamente unos mercados y tal y tal, sino que habían otras cosas, y pusimos a este país a hablar de los derechos de las víctimas” (Alfonso Castillo, comunicación personal, 12 de julio de 2018).

Sin embargo, el escenario de polarización a raíz de las dos marchas marcó el debate público en torno a las responsabilidades de la guerra en su momento, lo que en últimas conforma un sistema de creencias arraigado y que tendrá repercusiones en las coaliciones promotoras que analizaremos más adelante.

Estas dos movilizaciones de 2008 se dan en el inicio del proceso de construcción de la Ley de Víctimas en el Gobierno de Álvaro Uribe y son registrados como eventos con cierta carga ideológica por la presa de la época: “las publicaciones que realizaron los diversos diarios nacionales respecto a la difusión de las dos convocatorias, al desarrollo de la movilización ciudadana durante las marchas y a los resultados de éstas (en términos de número de participantes, resultados políticos y logros de las marchas) son una muestra del diverso tratamiento que recibieron las dos manifestaciones de participación ciudadana, que en su momento se llegaron a caracterizar como “opuestas” e, incluso, “enfrentadas” (Jaramillo Correa & Molina Ríos, 2010, p. 356).

De igual forma, ambas movilizaciones, de miles de personas, mostraron una sociedad civil en rechazo a la violencia y unas víctimas que exigían verdad, justicia y reparación. Como también una visión contrapuesta del efecto de estas movilizaciones. En retrospectiva, en declaraciones del 2016, para Iván Cepeda, Senador del Polo Democrático Alternativo (partido de izquierda), la marcha del 6 de marzo de 2008 “es una de las más grandes manifestaciones que se hayan hecho en el país en reconocimiento a las víctimas del Estado. Antes solo había visibilización de las personas víctimas de las Farc, pero luego del 6 de marzo de 2008 el país tuvo conciencia de que habían otro tipo de víctimas”, mientras que para Alfredo Rangel, Senador del Centro Democrático (partido de derecha), la marcha del 4 de febrero contra las FARC “mostró el aborrecimiento del pueblo colombiano al terrorismo y el apoyo a una política firme para combatirlo”. (El Colombiano, “Marchas que cambian o pasan de largo en la historia del país”, 5-04-2011).

Pese a esta coyuntura, con amplio reconocimiento mediático y efecto polarizador, el MOVICE asume el momento político como propicio para presionar para que una Ley de Víctimas integral pueda finalmente ser construida:

“justo a partir de ese momento empezó a plantearse los derechos de las víctimas más allá de la ley 387, la ley que atiende desplazados, y el congreso, creo que capturo bien, seguramente oportunamente, pero capturo bien ese clamor de los derechos de las víctimas, sintonizarte con la legislación internacional, y se planteó esa iniciativa, una iniciativa muy interesante la del 2008, 2009 alrededor de una ley para consagrar todos los derechos de las víctimas de manera integral, que bueno, finalmente se vio frustrada por la tozudez del en ese entonces presidente Álvaro Uribe” (Alfonso Castillo, comunicación personal, 12 de julio de 2018).

Algo en lo que coincide Gabriel Bustamante es que la movilización generada por esta iniciativa parlamentaria involucra una serie de actores nacionales e internacionales que se interesan por el tema de la reparación a las víctimas y la construcción de una política pública en ese sentido:

“Entonces ya se mete la fundación social, Naciones Unidas a apoyar la cosa, se hacen mesas por todo el país, empiezan a aparecer ideas por aquí, *Dejusticia* apoya mucho el tema de reparación, Rodrigo Uprimny se inventa un tema y es la reparación transformadora, Rodrigo dice, aquí vamos a tener un lio, porque los campesinos no tienen título de propiedad, vamos a tener que hacer un tema de restitución de tierras que se pueda hacer por esta vía pero hay gente que no tiene nada, y el que no tiene nada, deberíamos repárala dándole tierra, pero en el derecho normal yo reparo lo que tenía y lo restituí, pero si yo no tenía nada ¿qué me devuelven?, entonces aparece el concepto de reparación que lo pone Rodrigo, entonces empieza una discusión entre academia, sociedad civil y las víctimas mismas. Mesas de trabajo, por todo el país, por allá, por ejemplo, en San Carlos en el nororiente antioqueño, allá se inventan las mesas de víctimas, entonces se fue haciendo así, un consenso muy bonito entre víctimas de todos los actores” (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018)

El desarrollo de este primer proyecto de reparación a víctimas recibe los consecutivos de proyecto de Ley número 157 de 2008 en el Senado y 044 de 2008 en Cámara de Representantes “por el cual el dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia”<sup>26</sup>, y recoge los elementos representativos de un sector político y de víctimas que reclaman un reconocimiento explícito y medidas para resarcir el daño, sin embargo, no se trata de un proyecto que reconozca el conflicto armado interno, sino que reconoce a las víctimas como producto de la “violencia” y que han sufrido violaciones graves de Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario. Adicionalmente, define el objeto de la ley como la

---

<sup>26</sup> Congreso de la Republica, Gaceta N° 835/2009. Imprenta Nacional.



obligación del Estado de respetar y garantizar el goce de los derechos protegidos en normas nacionales e internacionales para re dignificar, garantizar y satisfacer a las víctimas de la violencia.

Este proyecto de ley surte una serie de debates en el Congreso y Cámara de Representantes<sup>27</sup> que tienen origen en la radicación por parte del Senador Liberal Juan Fernando Cristo en Comisión Primera del Senado un texto de 123 artículos que más adelante, el 11 de diciembre del 2007, el proyecto es aprobado en primer debate casi por unanimidad y con poca atención mediática. Este proyecto fue votado por partidos tanto de oposición (Partido Liberal, Polo Democrático Alternativo, ASI - Alianza Social Independiente, AICO - Autoridades Indígenas de Colombia) como los de Gobierno (Partido de la U - Partido Social de Unidad Nacional, Conservador Colombiano, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia, Colombia Viva). Este aparente consenso se vio interrumpido hacia el mes de noviembre de 2008 cuando para el tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el Gobierno radico una ponencia alternativa por medio del representante del Partido Conservador Jorge Humberto Mantilla, quien fungió como contradictor de la ponencia Inicial del Liberal Guillermo Rivera.

En síntesis, la ponencia de Rivera “incluía a las víctimas de agentes del Estado, y la indemnización contemplada establecía el llamado lucro cesante (calculaba el monto por el dinero que la víctima había dejado de percibir desde que se vulneraron sus derechos)”, mientras que la de Mantilla “sólo reconocía a víctimas de agentes del Estado con previa sentencia judicial y acogía el máximo de 40 salarios mínimos como indemnización, contemplado en el decreto firmado por el presidente Uribe” (Revista Semana, “Cuatro años ocupó al Congreso una ley para las víctimas”, 5-25-2011). En esta ocasión el Gobierno impuso sus mayorías y logro aprobar la ponencia alternativa del Partido Conservador.

El dilatamiento de los debates, a raíz de la discusión del estudio del posible referendo para una segunda reelección del presidente Uribe, que ya había sido reelegido por cuatro años más en 2006, hizo que el cuarto y último debate (último paso para ser sancionado por el presidente y convertirse en ley) se diera en junio del 2009 en donde las condiciones se volvieron adversas ya que el Gobierno presiono para que el texto final quedara como había sido conciliado en Cámara y Senado. Pese a esto, los conciliadores acogieron el texto que

---

<sup>27</sup> Específicamente la Iniciativa se presenta en diciembre de 2007, tiene su primer debate el 11 de diciembre de ese año y es aprobado. Posteriormente, en 2008 son aprobados el segundo debate el 18 de junio, el tercer debate es aprobado el 12 de noviembre y el cuarto y último debate es aprobado el 16 de junio de 2009, para finalmente se hundida en la conciliación por órdenes del Gobierno el 18 de junio del 2009. Como se ve, el trámite no fue una prioridad para dicha legislatura que se tomó un año y medio en discutir el proyecto para finalmente archivarlo.

había sido aprobado previamente en Senado y que no era del agrado del Gobierno. El punto decisivo vino cuando el Gobierno envió al Ministro de hacienda Oscar Iván Zuluaga a hablar de que la Ley de Víctimas no era viable fiscalmente y de que atentaba contra la “seguridad democrática” como también igualaba a los “terroristas” con los soldados y policías. La votación final por el informe de conciliación mostró este cambio de posturas: Por el Si (aprobar el texto conciliado): 24 votos. Por el No (negar el texto conciliado): 48 votos.

En este punto, la iniciativa, surgida en 2007, es finalmente archivada ya que según el Ministro del Interior "no se pueden poner en igualdad de condiciones a los criminales con los agentes del Estado" y afirmó que "las víctimas con ley o sin ley las seguirá atendiendo y reparando el Gobierno del Presidente Uribe" (El Espectador, “Ley de Víctimas se hunde ante presión del Gobierno”, 18-06-2009). En un comunicado del 18 de junio de 2009, el Gobierno manifiesta sus razones:

“El Gobierno Nacional, en reunión del Presidente con algunos ponentes del Proyecto de Ley de Víctimas, ha pedido que no se apruebe el Acta de Conciliación porque un costo superior a los \$80 billones crearía un trauma irreparable a las finanzas del Estado, haría imposible la reparación pecuniaria a las víctimas y el texto final no pasaría de ser letra muerta al servicio de una agitación electoral del momento.

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 ejecutoriada que declare el daño a la víctima cuya responsabilidad sea atribuida a ellos.

El Gobierno Nacional, con base en la legislación de los últimos años, continuará el proceso de la reparación monetaria de las víctimas. En efecto, en las próximas semanas iniciará los primeros pagos que suman 200 mil millones de pesos en la ejecución presupuestal 2009 y que se destinarán aproximadamente a diez mil víctimas. En los nuevos presupuestos se continuará con la incorporación de las respectivas partidas”. (Gaceta, 835/2009)

Para Juan Fernando Cristo, líder de la iniciativa en el parlamento, la construcción de esta Ley fue un esfuerzo de conciliación arduo que terminó abruptamente por dos razones, una económica y otra política:

“Es que cronológicamente el tema es nosotros construimos la ley y en septiembre del año 2007, presentamos el primer proyecto de ley, lo aprobamos en el Senado de la República, en comisión y plenaria, lo aprobamos en Cámara de Representantes. El trámite duro dos años, entre septiembre de 2007 y junio de 2009, y cuando se va a hacer el procedimiento de conciliación de los textos aprobados en Senado y Cámara el Gobierno del presidente Uribe...el trámite no había sido fácil, el Gobierno, obviamente tenía una reticencia, una resistencia muy grande a la aprobación de la ley, por distintas razones, el trámite fue casi que contra el Gobierno pero con mucho apoyo de sectores políticos, incluso, que apoyaban

al Gobierno, pusimos el tema sobre el tapete que nunca se había puesto el tema realmente de las víctimas y su contenido político, no solamente el tema de la indemnización económica, y el Gobierno al final tuvo dos grandes reparos: uno económico y uno político

En el aspecto económico, aducían que la ley era insostenible desde el punto de vista fiscal, que no se podía aprobar la ley, que tenía unos costos absolutamente exagerados para el Estado colombiano. El aspecto político el Gobierno de Uribe no reconocía el conflicto armado, que la ley pretendía hacerlo, y en segundo lugar, nosotros partimos de un concepto de que la víctima en Colombia era víctima independientemente de quien fuera su victimario, que tenía los mismos derechos una víctima de la guerrilla, como una víctima de los paramilitares, como una víctima de agentes del Estado, que también las había lamentablemente, y el Gobierno del presidente Uribe nunca quiso aceptar esa premisa, pretendía dividir a las víctimas en razón de quien fuera su victimario y no reconocer en la ley que había víctimas de agentes del Estado” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

Bajo estas consideraciones Gabriel Bustamante se reafirma en lo dicho por Cristo y expresado por el mismo Gobierno como causa principal del hundimiento legislativo:

“Entonces se creó la primera Ley de Víctimas y se fue al congreso, y en el congreso estaba, bueno, el que mando Uribe a frentear el debate fue Zuluaga que fue el Ministro de Hacienda, y ahí básicamente el Gobierno mando hundir el proyecto con dos argumentos principales, el primero, porque en ese momentos se habló que la Ley de Víctimas costaba 25 billones de pesos, toda la ley, y Zuluaga dijo que eso era mucha plata y que iba a quebrar el Estado, y el segundo argumento que fue más duro, porque estábamos en pleno escándalo de falsos positivos, es que Zuluaga dijo en el congreso, que eso de tener víctimas del Estado le baja moral a la tropa. Todo el mundo mando hundir el proyecto” (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018).

Algo a destacar en esta coyuntura es que si bien el entusiasmo generado por esta iniciativa legislativa impregnó diversos sectores políticos y sociales, las modificaciones introducidas durante su trámite legislativo fueron menguando su apoyo al punto de hacerle fuertes críticas por ir en contra del espíritu original del proyecto. Es claro que “las víctimas participaron en los debates sobre el proyecto de ley, especialmente en las nueve audiencias que se llevaron a cabo en varias partes del país promovidas por el Congreso (Sánchez, 2009). Sin embargo, lo discutido en esas audiencias no se vio adecuadamente reflejado en el proyecto de ley, lo que fue percibido por algunas organizaciones como un mecanismo de legitimación del proceso antes que como un mecanismo verdadero de participación”(Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015a, p. 141).

En esto coincide el MOVICE que entre finales de 2008 y principios de 2009 efectúa una serie de fuertes críticas al proyecto por considerar que “es una afrenta y una burla más a las víctimas y a sus exigencias legítimas frente a la garantía de sus derechos a la verdad, la

justicia y la reparación integral”<sup>28</sup>; y que la bancada uribista “sin el más mínimo espíritu reflexivo avalaba sin ninguna consideración lo prescrito por el Gobierno Nacional, representado por su Ministro del Interior, Fabio Valencia y por el Ministro de Hacienda, Óscar Iván Zuluaga hace que el resultado final de este proyecto sea un insulto a las víctimas, un retroceso en la garantía de sus derechos, una negación que resulta adversa al derecho a la reparación integral y que no abona el camino hacia una verdadera reconciliación”<sup>29</sup>

Mas adelante, el 17 de junio de 2009, días antes de su hundimiento definitivo, el MOVICE afirma que el proyecto de ley “desconoce la existencia de víctimas de crímenes de Estado”, “Ignora la prevalencia de la restitución como medida de reparación ante el despojo de las tierras y el patrimonio de las víctimas”, “el Estado no se hace responsable por el incumplimiento de sus obligaciones de respeto de garantía de los derechos humanos y pretende escudar su responsabilidad en la solidaridad, convirtiendo los derechos de las víctimas en simples favores”, y “desconoce las diferencias entre los servicios sociales del Estado, las medidas de reparación y las medidas de asistencia humanitaria”<sup>30</sup>.

Estas críticas se trasladan también a la prensa, como en el Editorial del diario El Espectador del 11 de mayo de 2009 que afirma que “una ley como esta permitirá que muchos inmuebles arrebatados por los actores armados sean eventualmente considerados ‘imposibles de reintegrar’; y que la obligación de quitar a los victimarios las propiedades de las víctimas quede saldada con un subsidio de vivienda otorgado por el Estado y pagado por los contribuyentes” y sentencia que “son legítimas, pues, las dudas de quienes insisten en que los beneficiarios de la ley no parecen ser las víctimas” (El Espectador, “Ley de víctimas... para los victimarios”, 11-05-2009.).

#### 2.4.2 Cambio de Gobierno y promulgación de la ley: 2010-2011:

Luego del hundimiento del proyecto de Ley de Víctimas en junio de 2009 y de la declaratoria de inexequibilidad a la Ley 1354 por parte de la Corte Constitucional que convocaba a los colombianos a un referéndum por la segunda reelección de Álvaro Uribe Vélez, el debate público en el país empieza a darse en torno a las elecciones presidenciales y legislativas.

Ante una inmensa popularidad del presidente Uribe, que erige sus banderas políticas en torno a la “seguridad democrática” que no es otra cosa que una ofensiva militar sin

---

<sup>28</sup> Otra Burla Más, 18-11-2008, MOVICE. Tomado de: <https://www.justiciaypazcolombia.com/otra-burla-mas/>

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ley de víctimas sin víctimas, 17-06-2009. Tomado de: <https://www.justiciaypazcolombia.com/ley-de-victimas-sin-victimas/>

precedentes por copar los fortines históricos de las guerrillas, así como su estrategia de “confianza inversionista” para volver a Colombia en un país más propicio para los negocios de las multinacionales, y en general de la inversión de capital extranjero, las alternativas de poder se centran en la llamada “Ola Verde”, que fue una confluencia de sectores de centro y de izquierda que buscaron con una campaña muy mediática ganar la presidencia de la mano del exalcalde de Bogotá Antanas Mockus.

Pese a la receptividad de la campaña, especialmente en la población joven, el uribismo y su sucesor natural Juan Manuel Santos ganan la presidencia en la segunda vuelta de las elecciones del 20 de junio de 2010 por el partido de Gobierno: el Partido Social de Unidad Nacional o Partido de la U. Juan Manuel Santos, quien es nieto de Enrique Santos, presidente entre 1938 y 1942, ha sido parte de una familia tradicional de la élite política y económica del país, propietarios de uno de los más grandes diarios de circulación nacional: EL TIEMPO.

En las elecciones legislativas del mismo año se evidencia un aumento en la cuota partidista de los partidos ligados al Uribismo frente a la legislatura anterior como se ve en la siguiente tabla:

Partido Político	2006		2010	
	Votos	Escaños (%)	Votos	Escaños (%)
Partido De La U*	1.591.775	20 (19,6)	2.549.888	28 (27,4)
Partido Conservador*	1.470.029	18 (17,6)	2.257.335	23 (22,5)
Partido Liberal*	1.436.657	17 (16,6)	1.724.151	17 (16,6)
Cambio Radical*	1.211.457	15 (14,7)	861.816	8 (7,8)
Polo Democrático**	875.451	11 (10,7)	824.948	8 (7,8)
PIN*	566.823	7 (6,8)	892.720	8 (7,8)
Alas Equipo Colombia	418.124	5 (4,9)		NA
Colombia Democrática	272.524	3 (2,9)		NA
Mira***	237.512	2 (1,9)	324.109	2 (1,9)
Colombia Viva	229.556	2 (1,9)		NA
Partido Verde*	NA	NA	521.503	5 (4,9)
Alianza Social Indígena***	43.903	1 (0,9)		1 (0,9)
A.I.C.O***	21.624	1 (0,9)		1 (0,9)

Tabla #5. Resultados elecciones Senado 2006 y 2010. Tomado de: (Wills-Otero & Benito, 2012, p. 96)

NA: No aplica.

(\*) partidos que integran la coalición legislativa “unidad nacional” convocada por el presidente santos en 2010. vale la pena aclarar que tanto el pin como el partido verde se unieron recientemente a la coalición.

(\*\*) partidos de oposición en 2010

(\*\*\*) partidos independientes en 2010.

Entre tanto, la Cámara de Representantes tiene una distribución entre 2006 y 2010 que también refleja un aumento considerable en los partidos cercanos al uribismo:

Partido Político	2006		2010	
	Votos	Escaños (%)	Votos	Escaños (%)
Partido De La U*	1.453.353	29 (17,4)	2.457.916	48 (28,9)
Partido Conservador*	1.363.656	30 (18,1)	2.024.326	36 (21,6)
Partido Liberal*	2.646.404	36 (21,6)	1.756.882	36 (21,6)
Cambio Radical*	932.207	20 (12)	722.453	16 (9,6)
Polo Democrático A**	708.664	9 (5,4)	585.101	5 (3,1)
PIN (Convergencia Ciudadana En 2006)*	397.903	8 (4,8)	707.203	11 (6,6)
Alas (Equipo Colombia En 2006)	370.789	7 (4,2)	183.534	1 (0,6)
Colombia Democrática	215.753	2 (1,2)		NA
Mira***	233.920	1 (0,6)	324.505	1 (0,6)
Por El País Que Soñamos	99.565	2 (1,2)		NA
Movimiento Integración Regional*	91.547	4 (2,4)	5.093	1 (0,6)
Movimiento Popular Unido*	129.977	2 (1,2)	31.764	0
Movimiento Participación Popular	S.I	1 (0,6)		NA
Movimiento Salvación Nacional	S.I	1 (0,6)		NA
Movimiento Nacional Progresista	S.I	1 (0,6)		NA
Huila Nuevo Liberalismo	80.688	1 (0,6)		NA
Moral	S.I	1 (0,6)		NA
Partido Verde (Opción Centro En 2006) *	S.I	1 (0,6)	292.228	3 (1,8)
Afrounca***	S.I	1 (0,6)		NA
Alianza Social Afrocolombiana***	S.I	1 (0,6)		NA
Alianza Social Indígena***		NA	206.460	1 (0,6)
Unidad Liberal*		NA	79.507	2 (1,2)
Apertura Libera*	199.810	5 (3,1)	102.168	2 (1,2)
<b>Total</b>		<b>163</b>		

Tabla #6 Resultados elecciones Cámara 2006 y 2010. Tomado de: (Wills-Otero & Benito, 2012, p. 97)

NA: No aplica.

S.I: Sin información.

(\*) partidos que integran la coalición legislativa "unidad nacional" convocada por el presidente santos en 2010. vale la pena aclarar que tanto el pin como el partido verde se unieron recientemente a la coalición.

(\*\*) partidos de oposición en 2010

(\*\*\*) partidos independientes en 2010.

De esta manera, el inicio del Gobierno de Juan Manuel Santos es respaldado por un amplio apoyo electoral tanto en las elecciones presidenciales de primera y segunda vuelta como en las legislativas, cuyo partido de la U obtiene mejores resultados en 2010 a comparación del 2006.

Para Juan Fernando Cristo, la elección de Juan Manuel Santos marca un antes y un después en el desarrollo del *policy process* que se vio frustrado en la legislatura y Gobierno anterior:

“Ya estamos en campaña para elecciones presidenciales y de Congreso de 2010, se elige al presidente Santos, yo me reelijo como senador a nombre del Partido Liberal y cuando el presidente Santos convoca a una Unidad Nacional, convoca al Partido liberal y le plantea al presidente Santos su disposición a participar en esa coalición sobre la base de que el Gobierno nacional adopte como propia la iniciativa de la Ley de Víctimas. Así sucede ya el trámite entre el 2010 y 2011 es mucho más fluido, mucho más fácil, ya con el apoyo del Gobierno, no con la oposición del Gobierno, y finalmente sancionamos la ley en junio de 2011” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

En este aspecto concuerda con Ricardo Sabogal<sup>31</sup>, quien afirma que luego de la victoria presidencial:

“Lo primero que hace el presidente Santos es decir: aquí si hay un conflicto armado y aquí hay que reparar a las víctimas y él empieza a apoyar la formulación de una política de reparación a las víctimas. Juan Fernando Cristo era en ese momento senador del Partido Liberal, él de la mano de Paula Gaviria y otros empiezan a hacer la primera formulación de lo que es la Ley de Víctimas y el capítulo de restitución, el doctor Juan Camilo Restrepo que era el Ministro de Agricultura, le corresponde hacer la tarea en restitución de tierras” (Ricardo Sabogal, comunicación personal, 23 de enero de 2019)

Sin embargo, el ambiente nacional dista mucho del optimismo de algunos sectores políticos ligados al establecimiento, ya que el Gobierno de Santos es una continuación directa del anterior, es decir, heredero de sus postulados de “seguridad democrática” y “lucha contra el terrorismo”, de hecho, Juan Manuel Santos es Ministro de Defensa de Uribe en medio del escándalo de los Falsos Positivos<sup>32</sup>. Ante este panorama desesperanzador para las

---

<sup>31</sup> Ricardo Sabogal es un abogado que se ha desempeñado en diversos cargos relacionados con el tema rural entre los cuales figura el haber sido aseso jurídico en el proyecto de protección de tierras de Acción Social en 2003, luego en 2005, llega a ser director del Área Jurídica del mismo programa y para 2007 asume como director del Área de Restitución de Tierras. En el gobierno Santos, es nombrado gerente del Programa de Protección de Tierras del Ministerio de Agricultura que sirvió como base inicial de lo que sería la Unidad de Restitución de Tierras, creada en 2011 con la ley de Víctimas y en la que sería director hasta el año 2018. Tomado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/ricardo-sabogal>

<sup>32</sup> Los falsos positivos son ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros del ejército quienes hacían pasar la ejecución de civiles a quemarropa como bajas en combate de la guerrilla. Se calcula que se presentaron más de 3259 entre 2002 y 2011. Se recomienda consultar el libro *Ejecuciones extrajudiciales en*

víctimas y la solución política al conflicto armado, el 7 de agosto de 2010 en su discurso de posesión Juan Manuel Santos afirma que “la puerta del dialogo no está cerrada con llave” (Revista Semana, “Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos”, 7-08-2010.), en alusión a una posible negociación con las guerrillas, lo cual deja entrever una lánguida posibilidad de acercamiento por medio del dialogo político.

Este punto es esencial, ya que Juan Manuel Santos no funge como aliado de los sectores agrupados en la *coalición en pro de la reparación integral a las víctimas*, ni mucho menos se puede considerar un político de izquierda, sino que es un político de la élite, salido de las toldas uribistas y heredero de sus principales banderas, sin embargo, es Juan Manuel Santos el que empieza a buscar una negociación con las guerrillas, y para esto busca revivir el proyecto de Ley de Víctimas con claras intenciones:

“Lo que pasa es que, en el 2010, Santos antes de posesionarse como presidente, Santos ya hace el acercamiento con las FARC, por eso su discurso del 7 de agosto es un discurso donde él ya había hablado con las FARC, es más, yo me atrevería a decir que desde la campaña ya tenía acercamiento con las FARC. Obviamente quien hace todo el acercamiento es su hermano Enrique que era amigo personal de Fidel castro, entonces Santos llega y ya tiene todo montado, y Santos sabe que por las normas internacionales, la CPI, el Estatuto de Roma, por todo lo que había salido en conferencias internacionales de Naciones Unidas sobre verdad, justicia y reparación, los avances de la inclusión de las víctimas en los procesos judiciales contra el terrorismo, todo eso, si él quería hacer un proceso de paz, además por la legitimidad interna que habían ganado los derechos de las víctimas con toda esa movilización, pues tenía que tenerlos en cuenta, por eso se la jugó por arrancar el proceso de reparación a víctimas para cuando ya arrancara el proceso de paz, este iba avanzado y legitimaba. Esa fue la lógica” (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018).

En últimas, para Gabriel Bustamante, en la decisión política de apostarle a una Unidad Nacional y revivir la iniciativa parlamentaria de la Ley de Víctimas primó el pragmatismo de Juan Manuel Santos:

“Yo creo que, si obviamente hay una convicción de que hay que reparar a las víctimas, pero también jugó mucho el pragmatismo de que sin víctimas no había podido hacer el Proceso (de paz con las FARC)” (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018).

En la misma vía, Juan Fernando Cristo, califica la apuesta de Santos en los siguientes términos:

---

*Colombia 2002-2010: Obediencia ciega en campos de batalla ficticios* (2017) de Omar Eduardo Rojas Bolaños y Fabián Leonardo Benavides Silva.



“El presidente Santos, con gran visión política y perspectiva entendió que la aprobación de la Ley de Víctimas, aunque él ni conocía que era eso, ni había participado, ni a favor ni en contra en los debates durante el Gobierno del presidente Uribe, ni había mostrado mayor interés, entiende que la Ley de Víctimas es el camino y es el vehículo para la cuota inicial para el proceso de paz con las FARC” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

Durante el inicio de su mandato, el Gobierno de Juan Manuel Santos mandó señales de que su política de víctimas y tierras sería más enfática que en las pasadas administraciones, reconociendo el enorme atraso colombiano en la materia y promoviendo desde un inicio la presentación de un nuevo proyecto de Ley de Víctimas, así como una política dirigida al campo de “mayor atención al campesinado” como indica Alejandro Reyes, asesor del Ministro de Agricultura entrante Juan Camilo Restrepo, quien afirma que “el Ministro quiere implementar una política de desarrollo rural que favorezca a la base campesina y de pequeños propietarios, porque creemos que su potencial como generador de empleo y aumento del producto es mucho más grande que la otra alternativa, que es subsidiar a los grandes empresarios y productores” (El Espectador, “Saldando las deudas del despojo”, 15-08-2010.). Esta afirmación resalta una intencionalidad en materia de atención a los problemas del campo, sin embargo, es claro que la política de tierras del Gobierno Santos distó mucho de favorecer al pequeño campesino, como se puede observar en su política de “locomotora agroindustrial” y su impulso a las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico y Social, que contemplaba concesión y arrendamiento de terrenos baldíos de la nación a grandes empresas del campo.

Esa clara dicotomía, entre un proyecto agroindustrial de gran envergadura, diseñado desde el Plan Nacional de Desarrollo y una política de restitución de tierras entra en gran controversia alrededor de los alcances que deberían tener estas medidas. Para Senadores que impulsaron la reparación a las víctimas, es claro que existe una complicidad con sectores del empresariado nacional, como indica el Senador Guillermo Rivera del Partido Liberal: “varios empresarios se aprovecharon de la violencia para quedarse con tierra de campesinos y empezaron a ser beneficiarios de políticas de promoción del Agro del Gobierno (Álvaro) Uribe como Finagro (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) y AIS (Agro Ingreso Seguro)” (La República, 20-08-10).

Para las primeras semanas del Gobierno en 2010 la agenda legislativa impulsada por sectores del Partido Liberal y el propio presidente sienta las bases del desarrollo legislativo de la Ley de Víctimas en esta nueva legislatura, la cual será sancionada en junio de 2011. Para Juan Manuel Santos lo que se busca con el proyecto es que toda la tierra de los desplazados por la violencia “este en manos de quien esté, se les devuelva a sus dueños originales” (El tiempo, 29-08-2010).

En este inicio legislativo, se empiezan a dar condiciones menos adversas en el Congreso y la opinión pública para que el trámite pueda seguir su curso, ya que uno de los argumentos del Gobierno anterior para hundir el proyecto era el tema presupuestal pues se proyectaban hasta 80 billones de pesos para ejecutar la Ley de Víctimas. En este nuevo escenario, con la voluntad del Presidente y el impulso de los senadores ponentes, entre los que destacan los liberales, se empiezan a ver alternativas para financiar la ley y reconocer a las víctimas del Estado, algo que el Gobierno anterior negó rotundamente:

“En un tiempo récord de 10 años, el Estado colombiano deberá asignar para la reparación de las víctimas del conflicto armado en el país, alrededor de 44 billones de pesos. Así lo expuso el Ministro del Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras, luego de la reunión que sostuvo con el representante a la Cámara por el Partido Liberal, Guillermo Rivera, de la cual salieron varios acuerdos encaminados a la restauración de los derechos de quienes han padecido las consecuencias de la guerra. El congresista Rivera manifestó que se definirá como víctima “al afectado por hechos de violencia, sin tener en cuenta el origen del victimario, irregular o estatal, buscando así que no haya ninguna discriminación”. Según el representante liberal, bajo el marco del proyecto de la Ley de Víctimas “las personas que se acrediten como afectadas de agentes estatales tiene derecho a una indemnización por parte del Gobierno”. (El Colombiano, 30-08-2010)

El punto de reparar a las víctimas del Estado detonó una serie de críticas durante todo el proceso, heredadas del Gobierno y legislativo anterior, pero de igual forma empieza a configurarse un consenso político hacia septiembre de 2010 en donde los autores del proyecto de ley como el vicepresidente Angelino Garzón, el Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo y el jefe del Partido Liberal Rafael Pardo acuerdan que en el texto no habrá discriminación de víctimas, y el Ministro de Justicia German Vargas Lleras afirma que “se reparara a quienes hayan sido afectados por la violencia sin importar su victimario”, lo que contrasta con el proyecto de víctimas anterior ya que ese solo posibilitaba a las víctimas del Estado a acceder a una reparación por medio de una sentencia judicial previa. (El Nuevo siglo, 01-09-2010).

Este nuevo ambiente político es advertido por el mismo Juan Fernando Cristo que afirmó para el mismo diario que “hay voluntad política del Gobierno para concertar. Hemos avanzado en el tema de los principios de las ideas que debe contener la ley, en el respeto a la norma del Derecho Internacional en la materia y en el tema de la financiación de la ley, la normatividad para aplicar la reparación, la institucionalidad que debe implementar la ley. Nos queda precisar el tema de la reparación a víctimas de agentes del Estado”. (El Nuevo siglo, 01-09-2010)

Este optimismo de los sectores más cercanos al Gobierno contrasta con las posiciones diferenciadas que empiezan a darse con los uribistas que consideran que equiparar a todas

las víctimas, incluidas las del Estado, es una afrenta a la institucionalidad; y también afirman que el costo fiscal para el país sería enorme, es decir, trasladando sus argumentos del hundimiento del 2009. Estos desencuentros son evidenciados por José Félix Lafaurie, Presidente del gremio que agrupa a grandes ganaderos y propietarios de tierras: la Federación Nacional de Ganaderos FEDEGAN quien afirma que “las Leyes de Restitución de Tierras o de Víctimas, también requieren esclarecer los móviles y la magnitud del desplazamiento ocasionado por la guerrilla, la “colonización armada” y las cadenas de testaferrato que construyeron en sus zonas de control, tal y como se ha hecho con el paramilitarismo” (Vanguardia Liberal, 10-10-2010). Este énfasis a la “magnitud del daño ocasionado por las guerrillas” es sustancial para comprender la línea ideológica en donde este gremio de ganaderos se desenvuelve y cuál es el papel en esta coyuntura ya que este gremio es cercano al uribismo.

Del lado del MOVICE, en estos momentos se advierte la necesidad de impulsar la reparación integral en el proyecto de reparación a las víctimas y el de restitución de tierras (que finalmente serían fusionados) para garantizar “el ejercicio de las dimensiones de satisfacción, indemnización, restitución, rehabilitación para las personas y colectivos victimizadas, pero adicionalmente, para que estas medidas sean sostenibles y eviten nuevos hechos violentos que atenten contra los derechos humanos de la población, es necesario contemplar las garantías de no repetición” (VOZ, 08-09-2010). Este énfasis en la inclusión de los derechos a las víctimas es recurrente y constituye el mayor reclamo de este grupo durante el *policy process*.

Otra serie de posiciones, de diversos actores con visibilidad nacional ven con recelo el intento de Juan Manuel Santos por reparar a las víctimas, ya que es continuador del Gobierno anterior. Entre estos actores encontramos a la ONU que expresa su preocupación por los asesinatos de los líderes campesinos que reclaman sus tierras y expresan la necesidad de que el Gobierno garantice la protección a los reclamantes (El Nuevo Siglo, 23-09-2010). Por otro lado, el senador por el Polo Democrático Alternativo (partido de izquierda) Jorge Enrique Robledo, que está en oposición al Gobierno expresa que “la experiencia que tenemos con el santismo, antes uribismo, es que hundieron la Ley de Víctimas por mezquindades y posiciones retardatarias, entonces a mí no me sorprendería que lo que presentaran fuera un adefesio” (El Espectador, 22-09-2010). Asimismo, Pedro Medellín, investigador y columnista es citado por Mario Arango Marín para referirse a como el Gobierno anterior “destinó sus esfuerzos institucionales, además de varios millones de dólares, a la reinserción laboral y social de los victimarios, y no a la reparación de las víctimas”. También en la misma nota, la Embajadora de Noruega en Colombia, Vibeke Knudsen, afirma que “el problema de tierras está unido al conflicto; por lo tanto, debe estar ligado a la consecución de la paz en Colombia” (El Mundo, 02-10-2010).

Este ambiente, en el que por un lado existe un nuevo consenso político entre los partidos que acompañan al presidente y los congresistas que hacen parte de la llamada “Unidad Nacional”, junto a un recelo de sectores de izquierda y de víctimas por la iniciativa recién presentada es producto de la desilusión y el notable rechazo a un Gobierno de derecha que es heredero directo del anterior, pero que empieza a marcar distancias en temas cruciales para la formación de la coalición promotora: su intención de reconocer el conflicto armado y a las víctimas del Estado como paso previo a una negociación con las guerrillas, lo cual sería el punto crucial que generaría el consenso político necesario para la expedición de la ley.

El trámite de la Ley de Víctimas sigue este curso accidentado, en el cual es vista con reparos y suspicacia desde sectores de la izquierda, específicamente el Polo Democrático Alternativo, columnistas de izquierda, y también del mismo MOVICE; pese a esto, la “Unidad Nacional” del Gobierno Santos logra aprobar el primer debate en Cámara de Representantes el 25 de noviembre de 2010 y el segundo debate para el 13 de diciembre.

Las disputas que se conforman en este momento, finales de 2010, empiezan a dibujar unas fronteras tenues en la *coalición pro reparación integral a las víctimas* y entre sus críticas más grandes esta la del Polo que considera que “no hubo consulta a las organizaciones de víctimas y que su partido fue excluido de la concertación”, asimismo, afirman que el proyecto “desconoce las obligaciones de respeto y garantía de los Derechos Humanos por parte del Estado y califica de “medidas asistencialistas” las planteadas dentro del proyecto” (El Espectador, 04-11-2010).

Otra de las resistencias, ubicada a la derecha del espectro político, y que conforma el núcleo de la *coalición pro statu quo*, disminuida en esta legislatura y presidencia, es la que lidera el expresidente Álvaro Uribe Vélez y su círculo político, el cual da muestras de una oposición férrea a los principales postulados del nuevo proyecto. Para el Congresista liberal Rivera, se trata del mayor opositor a la ley:

“Creo que el gran opositor a la Ley de Víctimas, hoy y antes, es el expresidente Álvaro Uribe y también el doctor Fernando Londoño Hoyos, pero ellos lo hacen abiertamente. Lo que nos preocupan son quienes no dan la cara y sólo buscan argumentos para frenar su discusión...creo que el expresidente Uribe es el líder de la oposición al proyecto. A él nunca le gustó y además hay que tener en cuenta que esta iniciativa fue la que le permitió al Partido Liberal ingresar a la coalición de Gobierno Santos y eso no le gusta. Por eso ha ocurrido lo que ha ocurrido y se ha escuchado lo que se ha escuchado. Eso forma parte de la doctrina de Uribe” (El Espectador, 13-12-2010).

El Partido Liberal, en el que se encuentran Rivera y Cristo como los dos grandes impulsores de la Ley, fungió como gran opositor al gobierno de Álvaro Uribe, por tanto, su ingreso a la “Unidad Nacional” de Santos empezó a marcar puntos de distanciamiento entre el

expresidente Uribe y su heredero en la presidencia Juan Manuel Santos, teniendo en cuenta que el primero mandó a hundir el primer proyecto presentado en 2009.

La restitución de tierras se constituye en otro punto de debate en los inicios del trámite en 2010 y para algunos analistas citados en el diario EL TIEMPO se trata de un tema que debe ser primordial en el trámite de la ley. Para Absalón Machado, investigador del PNUD en dicho momento “el sistema agrario actual es un obstáculo al desarrollo. Tenemos un país que no ha hecho una apuesta por el sector rural, dejándolo a merced del mercado, de los violentos y oportunistas”, también, el analista Fernando Barbieri, afirma que “si no hay medidas que refuercen la restitución de la tierra, no se hará nada. La gente terminará vendiendo los predios. El tema va más allá del crédito y del apoyo técnico. El país tendrá que trabajar en un modelo de desarrollo agrario”, y finalmente, Ana Teresa Bernal, investigadora de REDEPAZ, afirma que “se debe tener cuidado para que los funcionarios que estuvieron implicados en acciones ilegales no sigan en cargos públicos. Es necesaria la firmeza del Estado para devolver los bienes perdidos” (El Tiempo, 15-09-2010).

En el año 2011 la Ley de Víctimas entra en su recta final, con la antesala de debates y dificultades legislativas como las expresadas por la bancada del Partido Conservador que destaca el elevado costo fiscal de la iniciativa y plantea reparos en materia de verdad y justicia, como afirma el Senador por ese partido Eduardo Enríquez, quien en entrevista para El Nuevo Siglo en marzo de 2011 afirma que “en la ley se abandona el primer derecho que debe tener la víctima la cual es la consecución de la verdad”, como también afirma que “es prácticamente imposible asegurar el pago de la indemnización que van a reclamar en el inmediato futuro más de cuatro millones de víctimas” (El nuevo Siglo, 28-03-2011). En la misma vía, el Senador Juan Carlos Vélez del Partido de la U afirma que “el problema es el tema de los recursos ¿hay plata para pagarles a las víctimas? Nosotros podemos poner todas las fechas que queramos (...) pero el problema es el tema de los recursos. Si los hay, no habría problema, pero si no, vamos a generar una serie de expectativas que no se va a poder cumplir” (El Heraldo, 11-04-2011).

Es para el mes de abril de 2011 que la agenda legislativa empieza a avanzar más rápidamente, aprobando en Comisión Primera del Senado el día 5 de abril el capítulo crucial de restitución de tierras con el conjunto de normas que tienen que ver con los subsidios de vivienda, compensaciones, reubicaciones y entrega de predios. En total fueron 86 artículos aprobados entre los que se encuentra el de “inversión de la carga de la prueba” que faculta a la víctima a reclamar una propiedad y es quien la posea el que debe demostrar ante un juez de qué manera la obtuvo. Para este punto más de 110 artículos han sido aprobados, cifra que se eleva a 139 aprobados y 59 por votar hacia el 11 de abril, y finalmente, el 12 de

abril se aprueba en la comisión primera del Senado el tercer debate que da vía libre al último que le resta para convertirse en ley.

Luego de pasar el tercer debate, el consenso en torno a la aprobación de la ley parece irreversible. Los temas sensibles sobre los principios de reparación, restitución de tierras, memoria histórica, entre otros son abordados, pero pesa aun el tema de la temporalidad de aplicación de la ley a los beneficiarios, ya que la reparación económica aplicará para víctimas desde el primero de enero de 1985 y para restitución de tierras solo para aquellos reclamantes que hayan sufrido este flagelo desde el primero de enero de 1991. Al respecto, el representante del Polo Democrático Alternativo, Iván Cepeda afirma que la “ley ha quedado con una definición restrictiva y discriminatoria de las víctimas” (El Nuevo Siglo, 13-04-2011) y además, en el concepto de víctimas “no se incluye a personas que pertenezcan a grupos armados organizados al margen de la ley,” como tampoco se incluye a las víctimas de las llamadas Bandas Criminales BACRIM (El Nuevo Siglo, 05-05-2011).

La radicación de la ponencia para el último debate se da el 5 de mayo de 2011, luego de esto se desata una serie de aplazamientos para el último debate, que Iván Cepeda califica como un momento en que “la Unidad Nacional sigue mostrando vacilaciones, reticencias, forcejeos, para aprobar una ley que el Gobierno dice que es la ley bandera de su administración” (El Nuevo Siglo, 19-05-2011). Finalmente, el 25 de mayo la ley es aprobada en Senado, dando paso a la conciliación en Senado y Cámara del 1ro de junio. Es en ese momento en que se da por concluido su trámite legislativo y es finamente sancionada como ley de la república el 10 de junio de 2010.

## 2.5 Conclusiones del segundo capítulo:

Como vimos en el presente capítulo, las consecuencias de la violencia en Colombia, que toman forma de conflicto armado interno se asemejan a las vistas en conflictos internacionales a gran escala; estamos hablando de miles muertos, desaparecidos, mutilados, actos de violencia sexual y psicológica, bombardeos de la fuerza pública, tomas de poblaciones enteras, y desplazados internos, entre muchos otros hechos. Estas graves afectaciones han venido siendo monitorizadas recientemente por instituciones públicas que han llevado el registro detallado de las afectaciones por tipo y número, así como el actor armado que presumiblemente realizó dicha acción.

Anteriormente, ante la falta de programas institucionales definidos y la falta de claridad en la definición de quien es una víctima y si existía o no un conflicto armado interno las cifras variaban y eran sistematizadas principalmente por la iglesia católica, algunas organizaciones de la sociedad civil y ONG's. Sea como fuere el reto para el Estado colombiano es de una

envergadura histórica para las instituciones como para la misma sociedad en su conjunto en el camino de la construcción de la paz.

Ahora bien, es posterior a la constitución política promulgada en 1991 que crea la Corte Constitucional que se empieza a dar un seguimiento y atención sistemático a las afectaciones de la guerra, por tanto, hasta entrados los años 90 el desplazamiento empieza a llamar la atención en ámbitos judiciales, ante lo cual, la Corte Constitucional en su carácter de defensora de la constitución política y los derechos consagrados se pronuncia frente a estos hechos en múltiples ocasiones, y asimismo, el gobierno y el legislativo empiezan a generar leyes como la 387 de 1997 en pro de atender a esta población. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, no es sino hasta la desmovilización de los paramilitares de 2003 a 2005 y con la expedición de la Ley 975 de Justicia y Paz en 2005 que el tema de la justicia transicional, nutrida de parámetros de justicia restaurativa a nivel internacional, empieza a ser parte del debate público, es decir, comienza a incorporarse en la agenda pública y de gobierno.

Adicionalmente, la sentencia T-025 que declara un *Estado de Cosas Inconstitucional* y sus autos de seguimiento posterior a dicha sentencia sientan un camino jurídico y político para que, de la mano de los elementos de justicia transicional ya explorados con la ley de justicia y paz, se empiece a pensar en la posibilidad de dar el salto a una política pública de carácter integral, que reconozca a todas las víctimas del conflicto armado y se pueda proceder a su reparación efectiva.

Sin embargo, este primer intento fue frustrado debido a los intereses y sistemas de creencias contrarios que desarrolló el gobierno de la época, de la mano de Álvaro Uribe Vélez y que finalmente abogo por su hundimiento en el congreso. Es finalmente con el cambio de gobierno que se da una ventana de oportunidad para que la *coalición en pro de la reparación integral a las víctimas* pueda consolidarse y dar un debate público y legislativo que finalmente llevaría a su adopción como ley.

Este capítulo, por tanto, nos permite entender que la conformación de coaliciones promotoras en un *policy process* determinado no es una generación espontánea de actores con diversos sistemas de creencias, sino que se trata de procesos complejos y dinámicos, que están sujetos a cambios en tanto se accede a nueva información disponible (aprendizaje orientado a políticas) y también posibilitados por los “shocks” internos y externos que se configuran como ventanas de oportunidad para la concreción de una coalición promotora y su victoria política.

En nuestro caso es claro que luego de la constitución de 1991, que dota al Estado de un aparato institucional medianamente robusto y con una rama judicial garantista de derechos

fundamentales, cuando se dan las condiciones para avanzar en enfoques contemporáneos de atención a víctimas, que van mucho más allá de simplemente atender “efectos colaterales” de la guerra y basado en políticas asistencialistas para dar paso al reconocimiento de las víctimas como sujetos diferenciados cuyos derechos fueron violados. Este cambio y reconocimiento es también una consecuencia de la creciente movilización social de las víctimas a lo largo y ancho del país, que se ven agrupadas en diferentes organizaciones, mesas y espacios para denunciar a los actores armados y al mismo Estado y sus fuerzas de seguridad, lo que se da en reiterados eventos de protesta y movilización por la paz y la verdad como las registradas en 2008.

Adicionalmente, la arremetida violenta de los diversos grupos armados en el periodo 1995-2005 deja al Estado colombiano en una posición compleja ante los ojos de la comunidad internacional y de la recién creada Corte Penal Internacional CPI, ante lo cual se hace cada vez más imperativo, garantizar verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para con las víctimas del conflicto. Finalmente, es menester decir que este recorrido muestra cuan dinámico puede ser un proceso de construcción de políticas públicas, en el que aparentes derrotas se convierten en espacios de oportunidad para nuevos contendores políticos, en nuestro caso agrupados en coaliciones promotoras, que buscan generar un cambio en el subsistema de políticas.





### 3 CAPÍTULO 3: Coaliciones Promotoras y sistemas de creencias en disputa entre 2007 y 2011 durante el *Policy Process* de la Ley de Víctimas.

En este tercer y último capítulo buscamos identificar y aplicar el marco de las coaliciones promotoras o Advocacy Coalition Framework (ACF) durante el desarrollo del *policy process* de la Ley de Víctimas, por tanto, iniciamos con la identificación y caracterización de las dos coaliciones promotoras que se consolidaron durante este periodo, así como sus sistemas de creencias y actores involucrados. Posteriormente analizamos los siguientes niveles de creencias como son el *policy core beliefs* y los *secondary aspects*.

Otro punto importante que analizamos es el cómo se produjo el cambio de coalición promotora durante esta coyuntura posibilitada gracias al *aprendizaje orientado a políticas* que venía desarrollándose con la nueva información disponible y los “shocks internos y externos” que se configuraron como ventana de oportunidad a raíz de la elección de Juan Manuel Santos como presidente en 2010.

Finalmente, hacemos un recuento de los principales recursos del que los actores disponen, así como una reflexión sobre el estado de la democracia y la participación social en Colombia como reflejo del grado de gobernabilidad democrática que existe actualmente en el país y los retos de cara al futuro de la paz y la reparación a las víctimas del conflicto.

#### 3.1 Coalición Promotora en pro de la reparación integral a las víctimas:

Como hemos visto, el proceso de construcción de política pública o *policy process* cuyo resultado final es la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es el resultado de una multiplicidad de factores -externos e internos del sistema político- que han confluído en un trámite legislativo exitoso, sin embargo, los actores que forman las coaliciones y por ende, disputan sus sistemas de creencias bajo propuestas y reparos claros se han formado con anticipación al desarrollo del proceso legislativo.

Una de las cualidades de las coaliciones promotoras es que incluyen una multiplicidad de actores, que no necesariamente confluyen en una misma organización social o política, sino que se reúnen alrededor de creencias que son puntos básicos desde donde despliegan sus recursos (políticos, económicos, cognitivos, etc.) para influir en el proceso de construcción de una política. Ahora bien, los actores que confluyen en coaliciones hacen parte de un *subsistema de políticas* que viene a ser “un conjunto de participantes que se consideran a sí mismos como una comunidad semiautónoma, que comparte conocimientos especializados en un área de políticas, y que ha procurado influir en las políticas públicas en esa área durante un período prolongado” (2010, p. 206), como también “organismos,

grupos de interés e instituciones de investigación que han tenido subunidades especializadas en ese tema durante un período prolongado” (2010, p. 206). En nuestro caso, este subsistema especializado es el de las políticas de atención a víctimas en donde los diversos actores se desenvuelven, es decir, participan, influyen y buscan posicionarse como referentes.

Dentro del marco de las coaliciones promotoras se observa que “las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales y que la formulación de políticas está estructurada, en parte, por las redes formadas entre importantes participantes” (2010, p. 211), por lo tanto, se trata de redes tanto formales e informales de intercambio de recursos como la información que genera nuevos conocimientos y formas de desenvolverse en la contienda política. Asimismo, el marco ayuda a entender como los actores participantes pueden “traducir los componentes de sus sistemas de creencias en políticas propiamente dichas, antes de que sus opositores puedan hacer lo mismo. A fin de tener alguna posibilidad de éxito, deben buscar aliados, compartir recursos, y desarrollar estrategias complementarias.”(2010, p. 211).

*La coalición Promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* es una coalición que tiene sus orígenes en los años 90 del siglo pasado con los antecedentes que hemos discutido en el capítulo anterior, pero es solo hasta el año 2007 que la confluencia de actores comienza a tener un peso preponderante al interior del subsistema de políticas de atención a víctimas para posicionar el debate en la opinión pública luego de que las iniciativas anteriores en materia de política pública, como la ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado se concentrara más en atenderlo como una catástrofe humanitaria que en darle un enfoque de derechos humanos (Uprimny & Sánchez, 2010, p. 309), ligado a un conflicto armado interno. Posteriormente, está el *Estado de Cosas Inconstitucional* de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en donde se señaló la grave situación de los desplazados y se hizo seguimiento en sus *autos* posteriores; seguidamente la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) reconoce derechos a la verdad, justicia y reparación a las víctimas y además creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) a la cual se le encargó que le presentara al Gobierno un Programa de Restitución de Bienes (PRB), con el apoyo de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes (CRRB) y un Comité Técnico Especializado (CTE).(2010, p. 310)

Este hecho marca un nuevo panorama político en el que estas instituciones que conformaron el CTE “empezaron un tímido trabajo de coordinación para responder a la misión encomendada” y que además “era la primera vez que estas entidades se reunían para trabajar de manera integral el tema de tierras y territorios desde el punto de vista de una política de reparaciones” (2010, p. 310) . Como tal, este hecho marca un antecedente

en cómo se abordaba el tema de la reparación desde el lenguaje que “resultaba novedoso para instituciones como el Incoder (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) o el Banco Agrario, las cuales nunca habían pensado las políticas a su cargo con enfoque de derechos humanos, y menos en clave de restitución” (2010, p. 310).

*La coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* se nutre de estos antecedentes luego del fracaso de la iniciativa del 2009 y comienza a formarse con actores de relevancia nacional, que tienen impacto en la opinión pública y que movilizan sus recursos políticos para hacer aprobar el proyecto. Estos actores son el Gobierno Nacional y su Unidad Nacional, que se convertiría en la coalición política de Gobierno en el legislativo, también la integrarían las organizaciones de víctimas como el MOVICE y partidos de oposición como el Polo Democrático Alternativo, además, el papel de las ONG’s nacionales e internacionales es determinante en el apoyo al proyecto, aunque no exento de críticas; también, las Naciones Unidas que en reiteradas ocasiones abogó por un proyecto que permitiría visibilizar a las víctimas y repararlas integralmente.

Es importante mencionar que si bien este conjunto de actores comparte un sistema de creencias profunda sobre el papel de la reparación integral, no deja de lado las diferencias políticas e ideológicas que existen en otros subsistemas de políticas e incluso los enfrentamientos que se dieron al interior de la misma coalición, por su parte, Sabatier advierte que “el nivel de coordinación dentro de una coalición varía de fuerte (por ejemplo, el desarrollo de un plan común y su implementación) a débil (por ejemplo, monitorear las actividades de aliados y responder con estrategias complementarias)” (2010, p. 212), y en nuestro caso se presenta que al interior mismo de la coalición existen discrepancias entre sectores de víctimas, el partido Polo Democrático y la Unidad Nacional del Gobierno Santos.

Así pues, el *Deep core* que comparten estos actores se basa en el reconocimiento que existe un conflicto armado interno en Colombia y de que existe la necesidad de una política integral de reparación a las víctimas en Colombia que pasa por garantizarles sus derechos en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como reconocer el papel del Estado como un actor importante en el desarrollo del conflicto armado interno.

Ahora, para entender como los diversos actores despliegan este *deep core* de creencias fundamentales pasaremos a describirlos a cada uno y sus principales roles durante el *policy process*:

- [Gobierno y Unidad Nacional– Juan Manuel Santos:](#)

Juan Manuel Santos, al ser elegido el 7 de agosto de 2010 pone como principal política bandera de su mandato el sacar adelante una ley de reparación a víctimas y una de

restitución de tierras como un imperativo ante una eventual negociación con las guerrillas; para esto se vale de la *Unidad Nacional* para poder tener las mayorías legislativas necesarias para aprobar su agenda de Gobierno. Esta Unidad Nacional, conformada por los partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical, Partido Social de Unidad Nacional, Partido de Integración Nacional, le daba un margen de gobernabilidad amplio para poder aprobar su agenda de Gobierno durante el primer y segundo periodo legislativo (segundo semestre de 2010, y primer semestre de 2011). Este amplio apoyo legislativo es fruto de los acuerdos políticos previos del Gobierno de Álvaro Uribe, así como de la popularidad con la que es elegido Santos al ser heredero político de Uribe.

No obstante, Santos es heredero de una familia de la elite política y económica del país con amplia trayectoria en la vida pública, haciéndolo un personaje con sus propias ambiciones de poder como indica el perfil hecho por el portal de *La Silla Vacía* en donde Santos es descrito por sus allegados como un personaje que “más que convicciones él tiene ambiciones” y “cuya ambición más grande es pasar a la historia”<sup>33</sup>. Para ello, Santos utilizó la popularidad de Uribe y se hizo elegir en 2010 como el heredero de los 8 años anteriores de Gobierno. Con este legado detrás, Santos utilizó su experiencia en amplios círculos de poder del país y junto a su popularidad heredada de Uribe logró reunir a la Unidad Nacional, y más adelante lograría unir a los mayores y más poderosos empresarios del país alrededor de sus propósitos de paz tales como Luis Carlos Sarmiento, los Santodomingo, la mayor parte del Grupo Empresarial Antioqueño, los Eder, los Caicedo del Valle y los Char de Barranquilla, asimismo, su experiencia como Ministro de Defensa en la era Uribe (2006-2009) sirvió para alinear a los militares en su propósito de una negociación con la guerrilla de las FARC-EP, que tendría los primeros acercamientos casi inmediatamente después de asumir como presidente.

Por último, una cualidad destacada por el perfil de *La Silla Vacía* es “que por venir de una familia de periodistas, Santos entiende cómo piensan. Pero sobre todo contribuyó que es familiar o amigo íntimo de tres de los directores de medios más influyentes de Colombia: es cuñado de Roberto Pombo, el director del Tiempo; amigo de Julio Sánchez Cristo, director de La W; y tío de Alejandro Santos, director de Semana.”<sup>34</sup>

Estos atributos, hacen que Juan Manuel Santos sea un estratega político que, alineado con la Unidad Nacional, los empresarios, la cúpula militar y catapultado por Uribe buscaba pasar a la historia por medio de una negociación con las guerrillas, y por tanto, esto suponía

---

<sup>33</sup> “Se necesitaba un tipo como Santos”, La Silla Vacía. Tomado de: <https://lasillavacia.com/historia/se-necesitaba-un-tipo-como-santos-56244>

<sup>34</sup> Ibid.

distanciarse del discurso fuerte de la *amenaza terrorista* y la política de “Seguridad Democrática” que había dirigido él mismo en la era Uribe, y de esta manera, comienza a enfatizar en que la reparación a las víctimas del conflicto y la restitución de las tierras despojadas tenía que ser una prioridad en su mandato. Esto hizo que muy poco tiempo luego de posesionado presidente se produjera una ruptura con su mentor político Álvaro Uribe. Por tanto, podemos afirmar que en el marco del *policy process* de la Ley de Víctimas, Juan Manuel Santos, miembro de la elite política y económica del país formó parte de la coalición una vez es elegido presidente, y en consecuencia, comparte un sistema particular de creencias en su nivel más profundo (*deep core*) que se basa, como hemos indicado anteriormente en el reconocimiento de un conflicto armado interno en Colombia, y la necesidad de una reparación integral a las víctimas que pasa, irremediamente, por reabrir el debate de la Ley de Víctimas (y la Ley de Tierras) que se había hundido en la legislatura y Gobierno anterior.

En este sentido, el logro de Santos, de generar una *Unidad Nacional* en el Congreso hizo que se pudiera respaldar la Ley pero “a la postre le significó fisuras en su interior, por cuenta de los reparos de Uribe a varios aspectos de la ley, sumado a discrepancias sobre otros temas como la paz y el fuero penal militar” (Bautista Revelo, 2014, p. 31) y asimismo, esta ley “fue utilizada para reconocer públicamente la existencia de un conflicto armado interno, argumentando adicionalmente que su aprobación era base fundamental para un proceso de reconciliación nacional” (2014, p. 31).

Como tal, el proyecto de ley fue presentado por representantes de diversas Bancadas; ya hemos hablado del papel de los liberales Guillermo Rivera y Juan Fernando Cristo como líderes de la iniciativa junto a su Partido Liberal desde 2007, los cuales retoman esta labor con la nueva legislatura y Gobierno desde agosto de 2010. Los demás ponentes de la ley fueron los conservadores Eduardo Enríquez Maya, Carlos Alberto Zuluaga y José Darío Salazar, por el Partido de la U estaban Juan Lozano, Armado Benedetti, quien era el presidente del Congreso y por Cambio Radical estuvo Germán Varón Cotrino. (2014, p. 36). Esta diversidad de partidos y congresistas, todos adscritos a la *Unidad Nacional* de Juan Manuel Santos, le dieron un respaldo en la iniciativa de víctimas presentada y jugaron un papel esencial en sus debates posteriores antes de convertirse en ley. El mismo Santos reconoce que el Partido Liberal “llevo esta iniciativa a la Mesa de la Unidad” y afirmó que “es un verdadero ejemplo de concertación política en aras del bien común” (El País, 28-09-2010).

Como destaca Ana Jimena Bautista, de estos políticos antes mencionados, al menos cuatro fueron “escuderos” de Álvaro Uribe Vélez en su anterior administración: Benedetti, Juan Lozano, Carlos Alberto Zuluaga y Eduardo López Maya, lo que demuestra “el poder político

que Santos llegó a tener en su momento, capaz de alinear por completo a la Unidad Nacional a favor de la Ley, a pesar de existir diferencias ideológicas significativas, especialmente con integrantes del Partido de la U y el Partido Conservador, frente a algunas de sus disposiciones” (2014, p. 36).

Para Alfonso Castillo, integrante del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE, el espacio de oportunidad que Santos ve con la Ley de víctimas va muy de la mano con las “ambiciones” de terminar el conflicto y pasar a la historia como vimos, pero también por un tema de “oportunismo político”:

“el presidente (Uribe) hundió la Ley de Víctimas, Uribe la hundió por el tema del presupuesto, una cosa bastante mezquina que no fue bien vista en su momento, como así que el tema de plata en un país que tiene toda esta afectación, todos estos niveles de dolor y... pues nada, pues, yo creo que ahí hubo un tema de oportunismo político para desmarcarse y por eso le puso tanto énfasis porque con esto también “me curo en salud” respecto a la preocupación, dijo (Santos), de la comunidad internacional” (Alfonso Castillo, comunicación personal, 12 de julio de 2018).

Asimismo, para Gabriel Bustamante integrante de la ONG Viva la Ciudadanía, que ha participado activamente en los debates sobre víctimas y restitución de tierras en Colombia, Santos vio en el reconocimiento del conflicto armado interno el paso necesario para también, reconocer a las víctimas y eventualmente poder negociar una salida al conflicto con las guerrillas:

“era una situación política muy compleja porque teníamos la guerra en su más álgido punto, pero el Estado, el Gobierno negaba la guerra, cuando llega Santos, voltea todo, Santos lo primero que hace es reconocer el conflicto armado, y cuando reconoces el conflicto armado reconoces que hay víctimas y que tienen derechos, esa es la lógica con la que se construye la ley” (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018).

Ya en medio del trámite de la ley, Juan Manuel Santos, adquiere un discurso emotivo y sensible con el padecimiento de las víctimas, y no rebaja los calificativos a la ley de un momento histórico para el país en el que, afirma, “lo que no teníamos programado, porque es imposible programar, es que los honorables senadores de la República anoche le dieran el sí final a esta ley histórica, de darle una reparación a las víctimas y la restitución de tierras. Y digo que es una ley histórica porque lo es. Los alcances de esta ley, sus objetivos, todo eso la hace una ley que realmente va a cambiar en muchos aspectos la historia del país” (El Nuevo Siglo, 26-05-2011), como también afirma que “uno de esos propósitos (de la ley) es olvidar el odio, olvidar los rencores, sanar heridas y mirar hacia adelante. Reparar a las víctimas de la violencia y restituirle la tierra a los campesinos que fueron desplazados por la violencia, eso es olvidar el odio y el mal, y unirnos como sociedad para cosechar y obtener un mejor futuro” (El Nuevo Siglo, 17-05-2011).

Ahora bien, este interés de Santos de desmarcarse del discurso uribista y ubicarse como cabeza defensora de los derechos de las víctimas a la reparación y la restitución de tierras tiene elementos contradictorios ya que si bien el *deep core* de creencias que sostiene la *coalición promotora pro reparación integral a las víctimas* reúne a diversos actores de corrientes ideológicas y políticas cercanas, también reúne a actores, que como Juan Manuel Santos son parte de la elite económica del país y su visión de desarrollo rural es una visión neoliberal con gran impulso al capital internacional. Esta aparente contradicción no se desarrolla en el *deep core*, es decir, no es algo que aleje en la creencia más arraigada a los actores que hacen parte de la coalición (todos comparten la necesidad de reparar a las víctimas y reconocer un conflicto armado interno y el papel del Estado en el mismo), pero si afecta el *policy core beliefs* o núcleo de las políticas, donde se operacionalizan las creencias más arraigadas y en los *secondary aspects* que serían aquellos aspectos más secundarios, técnicos o instrumentales de aplicación de las políticas públicas. Estos dos últimos niveles de creencias serían los espacios en donde se discutiría el papel que debería tener la restitución de tierras en el contexto de la reparación integral, si debe servir como propósitos de reactivación de una economía campesina o como un paso necesario para invertir en megaproyectos agroindustriales en el campo.

Igualmente, el aspecto ideológico y las contradicciones entre actores pueden verse al interior de otros *subsistemas de políticas*, por ejemplo, en el subsistema de políticas económicas o educativas<sup>35</sup> en donde Santos es abiertamente neoliberal y no conforma ningún tipo de coalición promotora junto a partidos de oposición, algunas ONG's y grupos ciudadanos. Esta característica del marco de coaliciones promotoras, que permite analizar la conformación de coaliciones promotoras al interior de determinados subsistemas de políticas es esencial para entender el cambio en las políticas públicas y entender el por qué pueden generarse alianzas inverosímiles entre actores que comparten otro tipo de creencias en otros subsistemas. Para nuestro caso Juan Manuel Santos actúa como integrante de la *coalición promotora en pro reparación integral a las víctimas* desde que asume la presidencia bajo sus propios intereses: pasar a la historia reparando a las víctimas como paso previo -y necesario- a la negociación con las guerrillas.

---

<sup>35</sup> Cabe anotar que durante el año 2011 se presentó un proyecto de ley que modificaba la Ley 30 de 1991 que es la ley que rige el sistema de educación superior. Esta modificación, que por iniciativa de Santos y su Ministra de Educación introducía elementos tales como la posibilidad del lucro para las instituciones de educación privadas, era de claro matiz neoliberal, ante lo cual la gigantesca movilización estudiantil logró hacia el mes de noviembre de 2011 que el proyecto fuera definitivamente archivado.



- Organización de las Naciones Unidas – ONG’s:

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus oficinas de representación en Colombia del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han sido actores de importancia en el seguimiento y acompañamiento de las diversas políticas de atención humanitaria a víctimas del conflicto con especial énfasis en el seguimiento a la adopción de medidas que cumplan con los estándares internacionales en la materia. No en vano, esta representación internacional tuvo un rol preponderante hacia 2007 en medio del primer y fallido trámite de la Ley de Víctimas cuando acompañó las discusiones de la ley, ofreció apoyo técnico y financiero, y también promovió la participación de las víctimas en múltiples eventos con su respaldo. (2014, p. 38)

Como se indica en el informe sobre Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos en 2010, el hundimiento del proyecto de víctimas en 2009 es visto como un gran retroceso:

“El archivo definitivo en junio de 2009 del proyecto de ley sobre víctimas fue una oportunidad clave perdida. Una ley de esta naturaleza, coherente con estándares internacionales, continúa siendo conveniente como un complemento apropiado al marco de justicia transicional en Colombia. Tal ley podría ayudar a colmar los vacíos en los procesos de reparación judicial y administrativa, incorporar mecanismos de restitución de bienes muebles e inmuebles, incluyendo tierras transferidas a terceros o testaferros, y considerar la reparación por violaciones de derechos sociales, económicos y culturales, explicitando atención diferencial por edad, etnia y género”<sup>36</sup>

Este acompañamiento del sistema de las Naciones Unidas lo hace un actor de importancia para la coalición promotora que en sintonía con las disposiciones internacionales en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición representa un apoyo -y a la vez una presión- para el cumplimiento de los compromisos del país en la materia, así como una responsabilidad del Estado con sus víctimas.

Durante el *policy process* las Naciones Unidas se pronunciaron en múltiples ocasiones, especialmente apoyando la iniciativa del Gobierno y procurando por una mayor participación de las víctimas, como en el pronunciamiento de Christian Salazar,

---

<sup>36</sup> Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, año 2009. (10 de marzo de 2010). Tomado de: <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/3533-informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-colombia-2009>

Representante en Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos quien en octubre de 2010 pidió que “no hubiera discriminación a la hora de reparar a las víctimas” (El Nuevo Siglo, 23-10-2010) en relación al trámite de la ley; pero que también se había pronunciado días antes por el asesinato del líder campesino Hernando Pérez en Urabá, Antioquia afirmando que “es urgente que el Gobierno tome medidas especiales de protección para prevenir la violencia contra los beneficiarios de los procesos de restitución de tierras. La Oficina está dispuesta a acompañar al Estado en esta tarea” (El Nuevo Siglo, 23-09-2010)

Este apoyo de las Naciones Unidas es evidente en la misma construcción de la ley, tal y como recalca Juan Fernando Cristo:

“Tuvimos mucha cooperación del PNUD, de Naciones Unidas, del ICTJ, el instituto de justicia transicional que tiene sede en Nueva York, de expertos internacionales que se interesaron en lo que veníamos haciendo en Colombia, de ONG’s y centros de pensamiento en Washington igualmente, y allí entonces pudimos ir construyendo pues toda la estructura de la ley” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

Aunque el apoyo fue decidido por parte de los organismos internacionales, las preocupaciones y llamadas de atención fueron constantes, como la del mismo instituto que cita Cristo, ya que Michael Reed, director del Centro Internacional de Justicia Transicional en Colombia afirmó que “el proyecto es un avance y no hay duda de que se están tratando temas fundamentales. No es la primera Ley de Víctimas que tenemos ni será la última. El problema es que las violaciones a los derechos humanos y la atrocidad en Colombia han sido de tal magnitud que realmente necesitamos, más que instrumentos legales, programas que efectivamente traduzcan esas normas en cosas concretas” (El Espectador, 12-03-2011).

Pese a los llamados de atención constantes durante el trámite, las palabras de elogio para el Gobierno de Juan Manuel Santos tildan de histórica la decisión cuando la ley paso su último debate en Senado:

“La aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras marca un avance histórico. Es la culminación de un esfuerzo iniciado por el presidente Juan Manuel Santos para poner verdaderamente en el centro de atención a las víctimas. Su implementación va a significar un nuevo horizonte de esperanza en la búsqueda de la paz y la reconciliación del país: un desafío para toda la sociedad colombiana y la comunidad internacional que hay que enfrentar con optimismo” Christian Salazar, Representante de Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (El Nuevo Siglo, 26-05-2011).

Como también es resaltado posteriormente por la representante de ACNUR Terry Morel afirmando que “el hecho de que tenemos esta Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es

otro ejemplo. Obviamente tenemos que ir viendo como logramos tener mecanismos para su implementación” (El Nuevo Siglo, 25-07-2011).

La importancia del sistema de Naciones Unidas este dado por su permanente acompañamiento y veeduría a los procesos de implementación de políticas públicas en materia de atención a población víctima del conflicto y población desplazada. Este hecho le da un impulso internacional vehemente a la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* que refuerza un sistema de creencias profundas enmarcadas en la necesidad de reparar integralmente a las víctimas. Destaca también el hecho de que el mismo secretario de las Naciones Unidas Ban Ki-moon asistió a la firma de la ley junto al presidente Santos y se refirió en los siguientes términos al articulado: “esta legislación tiene apoyo de la ONU y es un punto de partida para empezar a resolver el conflicto de ha afectado a Colombia durante tantas décadas y reconocer a quienes han sufrido violaciones de derechos humanos por grupos ilegales sin discriminación” (El Colombiano, 11-06-2011).

Por otro lado, las ONG’s han tenido un papel preponderante en el afianzamiento de la agenda pública y de Gobierno de las policías de reparación a víctimas y de restitución de tierras, así como visibilizar la situación de derechos humanos en el país, ya que desde sus aportaciones académicas han promovido que se generen políticas integrales en la materia, así como han acompañado a organizaciones de víctimas en sus procesos. Si bien, no abarcamos todo el universo de ONG’s que existen en Colombia, que serían decenas, tomamos algunos ejemplos importantes y relevantes para ilustrar la labor que desarrollaron y su aporte a la coalición en tanto comparten el *deep core* de creencias de esta.

Para Gabriel Bustamante, integrante de la ONG Viva la Ciudadanía la labor de influir en el trámite, así como el acompañamiento a las víctimas, pasa por hacer un “lobby político”, el cual era parte de la actividad de la ONG durante el *policy process* de la ley:

“Yo coordiné en viva un área que era la de lobby político, lobby e incidencia. Entonces nosotros lo que hacíamos... ¿La lógica cual era?, pues hay ONG que se dedican a construir casas para los pobres, la lógica de Viva es en nuestra vida construirnos en una casa, nosotros incidíamos para que hubiera cambio legislativo y el Gobierno les hiciera casa a los pobres. Entonces teníamos un equipo, que lo coordinaba, que estaba metido en dos sitios, uno en el Congreso de la República, pendiente de las leyes, haciendo documentos, haciendo incidencia, desayunos con los parlamentarios, y otro en la Corte Constitucional porque si las leyes pasaban mal tocaba modificarlas en la Corte, entonces tocaba hacerle lobby a la Corte” (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018).

El apoyo de las diversas ONG’s facilita la interpretación de contenidos jurídicos junto con otras organizaciones, incluidas las víctimas. En el marco de la consolidación de la *coalición promotora en pro de reparación a las víctimas*, estos lazos son sumamente importantes porque se generan espacios de aprendizaje mutuo en los que se discuten y debaten diversos

aspectos del núcleo de las políticas o los más instrumentales. Sin este gran cúmulo de apoyo académico y de “lobby político” lo más seguro es que el tema de reparación a las víctimas no hubiera tenido el impacto mediático que tuvo:

“Pues digamos que el tema de reparación como es un tema jurídico, y además de ser un tema jurídico es un tema que se innovó en Colombia, entonces la gente que maneja el término reparación transformadora, reparación simbólica, reparación integral es una gente muy poquita dentro del Estado, los funcionarios que están en terreno aplicando eso no saben qué es eso, por eso tanto error que se ha cometido, y ahora si dentro de las víctimas pues menos, los que tienen noción de eso son los que están metidos en organizaciones sociales fuertes y que hacen activismo judicial, de resto no, de resto son organizaciones normales, si la reparación, verdad, justicia y reparación y ya. Entonces fueron a la sombra de lo que podía decir CODHES, Dejusticia, Viva la Ciudadanía, de lo que podían decir esta gente, entonces fue una unión de académicos, ONG’s y organizaciones de víctimas, pero finalmente las discusiones en torno a la reparación, se dieron por el tema que te decía, lucro cesante, daño emergente, se logró conciliar eso con la reparación integral, pero ahí se dio otra división, que los derechos sociales no son reparación, finalmente eso quedó” (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018).

Igualmente, en sintonía con el marco de coaliciones promotoras se evidencia que algunas ONG’s solidarias con la lucha de las víctimas, como el caso del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo no participaron directamente en la discusión legislativa de la ley, pero compartían el *deep core* de creencias, lo que lo hacía un actor participante en las discusiones y relaciones con otros movimientos de víctimas y ONG’s.

El Colectivo nace en el año de 1980 convirtiéndose en una de las primeras organizaciones defensoras de los derechos humanos en Colombia compuesta principalmente de abogados, este colectivo busca, defender y promover los derechos humanos, y su objetivo se enmarca en “contribuir a la superación de la impunidad, la consolidación de un Estado Social de Derecho, democrático y participativo, con una sociedad justa y equitativa, en la perspectiva de la inclusión política, económica, social y cultural, y alcanzar una paz estable y duradera”<sup>37</sup>. Este colectivo, de amplia trayectoria nacional es afiliado a la Federación Internacional de Derechos Humanos, a la Organización mundial contra la Tortura y además tiene estatus consultivo ante la OEA. Para Alirio Uribe, quien es miembro del Colectivo y a la vez fue Representante a la Cámara por el Polo Democrático Alternativo entre 2014 y 2018, el desenvolvimiento del colectivo durante el *policy process* fue mayormente de apoyo:

---

<sup>37</sup> Quienes somos. CAJAR. Tomado de: <https://colectivodeabogados.org/?-Quienes-Somos264->

“Pues ahí se participó en las comisiones que se crearon y en los espacios que se abrieron, pero digamos que en ese momento el colectivo no tenía un proyecto específico de incidencia parlamentaria, digamos que lo que hacía el colectivo era lo de siempre, ayudar a ordenar propuestas, participar en las coordinaciones del MOVICE, en elaborar agendas, y tratar de que la ley quedara lo mejor posible y después también ir a la Corte Constitucional tratar de que se ampliara el concepto de víctima, bueno, generar una...digamos que esa fue la participación, no recuerdo que el colectivo tuviese un rol muy activo al interior del congreso o en la parte legislativa” (Alirio Uribe, comunicación personal, 18 de julio de 2018).

Otra de las organizaciones que tuvieron relevancia dentro del *policy process* y ha sido referenciada por los entrevistados, la prensa escrita y demás documentos consultados es la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), la cual es una organización que se ha enfocado en los procesos de construcción de paz, la defensa de los derechos humanos, la problemática de las poblaciones en situación de desplazamiento y busca promover “organizaciones sociales fuertes e influyentes en los procesos democráticos, con instituciones responsables que trabajan conjuntamente en la solución pacífica de los diversos conflictos y la construcción de cultura de paz”<sup>38</sup>. Codhes se ha caracterizado por un amplio cubrimiento de la problemática de violación sistemática en el país, con énfasis en la vulneración de los derechos de la población desplazada campesina, indígena y afro. Además, sus informes han tenido amplia repercusión nacional por la magnitud que evidencia el conflicto armado.

Durante la consolidación de la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* hacia 2010 y 2011, Codhes denunció, por mencionar algunos casos, el crecimiento del desplazamiento durante el Gobierno de Uribe, afirmando que ha sido el Gobierno con más desplazamiento en la historia de Colombia (más de 2.400.000 en su Gobierno, contra más de 4,9 registradas por Codhes entre 1985 y 2009)<sup>39</sup>; además denunció como la propiedad de la tierra sigue siendo uno de los factores continuadores del conflicto ya que en Colombia existe una alta concentración de la propiedad con latifundios que generan amplios conflictos sociales y a la vez son improductivos<sup>40</sup>; también denunció el crecimiento de bandas de exparamilitares que siguen en operación, desplazando y asesinando personas en departamentos como Córdoba pese a que oficialmente se desmovilizaron de 2003 a

---

<sup>38</sup> Acerca de, CODHES. Tomado de: <https://codhes.wordpress.com/acerca-de/acerca-de/>

<sup>39</sup> "El Gobierno Uribe es el que más personas ha desplazado". El País, Tomado de: <https://www.publico.es/internacional/Gobierno-uribe-mas-personas-desplazado.html>

<sup>40</sup> "El acceso a la tierra ha sido el eje del conflicto": Marco Romero". Tomado de: <https://verdadabierta.com/qel-acceso-a-la-tierra-ha-sido-el-eje-del-conflictoq-marco-romero/>

2005<sup>41</sup>; denunciaron, también, el aumento constante de las cifras de desplazamiento que hacía inicios de 2011 alcanzaba unos 5,2 millones<sup>42</sup>; por otro lado, denunciaron activamente como el conflicto armado sumió a los indígenas en una crisis humanitaria por la arremetida de grupos paramilitares y guerrilleros en sus territorios y la instalación de bases militares de la fuerza pública junto a los subsecuentes asesinatos selectivos de sus líderes<sup>43</sup>.

Este seguimiento al conflicto armado, sus dinámicas y actores, así como el acompañamiento de Codhes a organizaciones sociales y de víctimas la configuran como un referente dentro de la coalición y que acompañó la construcción de la Ley de Víctimas<sup>44</sup>.

En palabras de Marco Romero, Director de Codhes, el intento del Gobierno de Santos de presentar nuevamente la Ley de Víctimas marca una ruptura con el intento fallido del anterior Gobierno, no solo en términos de voluntad política sino también en el núcleo de creencias: un reconocimiento del conflicto y sus víctimas inédito hasta el momento:

“Hemos reconocido la importancia de que haya una Ley de Víctimas y Restitución de Tierras porque recordemos que el presidente Uribe desarrolló toda una campaña de negación de estos fenómenos. El señor José Obdulio Gaviria decía: “aquí no hay desplazados sino turistas e inmigrantes”; y casi siempre se decía en Colombia que el universo de víctimas que hoy se reconoce era un invento de las ONG de DD. HH para desprestigiar el país a nivel internacional.

Nosotros hemos dicho no, aquí lo que hay es una tragedia de esta proporción y lo que hace la Ley de Víctimas y restitución de tierras es un reconocimiento por parte del Estado a ese fenómeno, decir que en Colombia hubo un despojo masivo de tierras, que en Colombia hay millones de personas victimizadas, que esto tiene responsables, y que los responsables son actores armados pero también agentes estatales, y que el Estado tiene el deber, la responsabilidad de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación que muy recientemente se vienen desarrollando en Colombia. Yo creo que esa es la parte más importante: cultural, política, simbólicamente, jurídicamente, avanzar en reconocer este

---

<sup>41</sup> “Las bandas de ex paramilitares en Colombia despiertan el temor de la ONU”. Tomado de:

<https://www.elmundo.es/america/2011/01/17/colombia/1295299177.html>

<sup>42</sup> “Colombia sigue como número uno mundial en desplazados”. Tomado de:

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-sigue-numero-uno-mundial-desplazados-articulo-251341>

<sup>43</sup> El conflicto sumió a los indígenas en la crisis humanitaria: Codhes. Tomado de:

<https://www.semana.com/nacion/articulo/el-conflicto-sumio-indigenas-crisis-humanitaria-codhes/240019-3>

<sup>44</sup> Es similar al caso de la ONG Corporación Nuevo Arco Iris que en cabeza de León Valencia afirma con beneplácito la aprobación de la ley: “me parece una buena ley, la han atacado desde la izquierda y la derecha, pero al final creo que se está cumpliendo su cometido” (El Heraldo, 16-05-2011)

fenómeno antes que negarlo porque meter la cabeza como el avestruz debajo de la tierra no nos va a permitir una solución ante esta tragedia”<sup>45</sup>.

Finalmente, basta con decir que las diversas ONG’s, organizaciones y el sistema de Naciones Unidas han denunciado la crítica situación de derechos humanos en Colombia desde hacía varios años, pero fueron tildadas de organizaciones aliadas del terrorismo durante la era Uribe, en donde tenían un papel marginal dentro del subsistema de políticas públicas, aunque pudieron influir en el desarrollo de las leyes de desplazamiento 387 de 1997 y la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005. Se puede afirmar que es solo hasta el *policy process* desde 2010 que estas organizaciones se consolidan dentro de una coalición promotora y promueven que la Ley de Víctimas pueda ser una realidad en un ambiente radicalmente distinto al de la era Uribe en el que la estigmatización y amenazas hicieron que no fueran aliadas en ningún momento del sector uribista.

- Organizaciones de Víctimas:

Las diversas organizaciones de víctimas que han tenido una repercusión nacional a lo largo de las últimas dos décadas han movilizado a cientos de víctimas en defensa de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición. Esta lucha ha sido continua desde los territorios más golpeados por la violencia y ha contado con el acompañamiento de las Naciones Unidas y de diversas ONG que comparten estos propósitos.

En el marco del *policy process* de la Ley de Víctimas, las organizaciones de más repercusión nacional por su tamaño e influencia como el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) y la Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones sociales<sup>46</sup> han

---

<sup>45</sup> Codhes: una mirada en blanco y negro a la Ley de Víctimas, Video de la Revista Semana.com, 19-12-2010. Transcripción propia Tomado de: <https://www.semana.com/imprimir/273515>.

<sup>46</sup> Como indica su documento de presentación, “surge a partir de la realización del primer encuentro de víctimas de organizaciones sociales, realizado en el año 2007 que tuvo como objetivo empezar a recoger propuestas de reparación colectiva para sectores que habían sido afectados por la violencia política. Para llegar a este encuentro se realizó un trabajo arduo y dispendioso en regiones y sectores que tuvo lo que en su momento se llamó un “comité de impulso” el cual se basó sobre 3 ejes: lo jurídico- político, lo metodológico y sobre la movilización y la logística.

Como resultado del encuentro surgen tres líneas de acción: la primera en el tema de visibilizar los desafíos en verdad, justicia y reparación que se proponían los sectores sociales y las víctimas de estos sectores, la segunda, la movilización social y la tercera, la articulación de propuestas organizativas. Estas líneas se convirtieron en “el mandato” del encuentro. El comité de impulso recoge ese mandato y es allí a donde se conforma la Mesa Nacional de Víctimas que toma como propio ese mandato y ha venido trabajando alrededor de él durante estos dos últimos años”. Tomado de: <http://viva.org.co/lobbying-y-presion-politica/juridico-politica/48-mesa-nacional-de-Victimas/7-mesa-nacional-de-Victimas>

aglutinado cientos de organizaciones de carácter territorial y se pronunciaron en múltiples ocasiones por la necesidad de impulsar la Ley de Víctimas luego del fracaso de 2009.

El 20 de agosto de 2010, poco después de la posesión del nuevo Congreso y de Juan Manuel Santos se da la Audiencia Nacional de Víctimas del Conflicto Armado: “Por Justicia para las Víctimas y Contra la Impunidad” en la que participaron más de 1100 víctimas de todo el país y en la que se expresó el descontento con las actuaciones de la justicia ordinaria en los casos derivados del conflicto armado, afirmando que “en el país persiste una situación, de carácter estructural, en la que se privilegia a los victimarios y desconocen los derechos de las víctimas, además de que continúan las amenazas y distintas clases de persecuciones a líderes y lideresas de organizaciones sociales, sindicalistas y defensores de derechos humanos. Se hace indispensable garantizar el acceso a la justicia, procesos de memoria y políticas públicas que realmente garanticen los derechos de las víctimas”<sup>47</sup>, aseguró Patricia Fernández, Coordinadora de la Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia. De este evento se concluye que es necesario impulsar y participar activamente en la discusión por una nueva Ley de Víctimas ya que la iniciativa que “cursó trámite en la pasada legislatura del Congreso de la República pero que al final fue objetada por la bancada oficialista por razones presupuestales, situación que causó gran malestar entre el movimiento nacional de víctimas y sectores sociales afines al mismo”<sup>48</sup>

Las organizaciones de víctimas que integran la *coalición promotora en pro de la reparación a las víctimas* sostienen una postura que apoya la creación de una nueva ley, luego del fracaso del intento anterior de 2009, por tanto, comparten un *deep core* de creencias en el que priman los derechos de las víctimas a un pleno reconocimiento por parte del Estado de su situación y la necesidad de crear herramientas de política pública que provean de una reparación integral a todas las víctimas, así como un reconocimiento de que existe un conflicto armado interno, como es reiterado en sus comunicados y relatorías. Por tanto, las víctimas y sus organizaciones sostienen una posición contraria, desde el punto de vista del *deep core* de creencias, frente a la *coalición promotora pro statu quo* que no reconoce el conflicto ni promueve una reparación integral. Por el contrario, durante el Gobierno Uribe, los efectos de la guerra son minimizados, afirmando que son producto de daños colaterales, e incluso el Ministro del Interior y Justicia, Fabio Valencia Cossio, señaló a comienzos de

---

<sup>47</sup> Comunicado de prensa. Comisión de Seguimiento a las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. Tomado de: [http://viva.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=101&Itemid=209](http://viva.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=209)

<sup>48</sup> Ibid.



2010 que las víctimas del crimen del desplazamiento hacían "mafias", para beneficiarse de las ayudas que se otorgan desde el Gobierno<sup>49</sup>.

El compartir una necesidad de incluir a las víctimas en un proceso de participación efectivo para la construcción de la ley se tiene como prioridad para estas organizaciones, y pese a que los reparos que tuvieron durante la construcción fueron numerosos, estas organizaciones si compartían la necesidad de acompañar este nuevo intento de construcción de la ley: "la Mesa Nacional de Víctimas ha dicho que celebra que el tema de víctimas y de tierras tenga un lugar tan importante como el que tiene en la agenda legislativa del presente Gobierno. Sin embargo, hay algunos asuntos dentro del proyecto de ley que representan avances, pero también hay un conjunto de preocupaciones" (El Nuevo Siglo, 18-03-2011).

Para el MOVICE, hacer parte de la construcción de la ley era una oportunidad para evitar que hubiera otro proceso frustrado y puede ganar mayor espacio político para llevar sus demandas al Congreso:

"El MOVICE se la jugo toda por, digamos, tratar de garantizar una ley que reconociera la integralidad de los derechos y la apuesta por no solamente una ley de reparación sino la ley de verdad, de justicia, de no repetición, un ejercicio ahí que no salió como queríamos pero digamos ahí nos la jugamos, estábamos en ese ejercicio, participamos; también se hicieron, debo decirlo, se hicieron audiencias, también, creo que es importante destacar el papel decidido del sistema de Naciones Unidas por garantizar que efectivamente, dos cosas. Uno que la ley no fuera otro proceso de frustración, ya lo había sido la otra vez, pero que fuera una ley que se acercara, que se aproximara, en aquella época discutíamos mucho lo de los estándares internacionales, (...) y esa es una discusión vigente, y ahí hicimos una apuesta y Naciones Unidas apostó por ello, creo que hay pronunciamientos alrededor de eso, y puso plata para los eventos, regionales, para facilitar la llegada de las víctimas. Bien, ahí está, nosotros estábamos en ese escenario y el MOVICE hizo propuestas... Si hubo propuestas y elaboraciones, no fueron solo del MOVICE sino ejercicios unitarios en relación con ese asunto..." (Alfonso Castillo, comunicación personal, 12 de julio de 2018).

Sin embargo, las críticas a la participación efectiva de las víctimas en el proceso fueron recurrentes, en la que alegaban que "la participación que no puede ser formal o simplemente informática debe contar con criterios para garantizar la participación efectiva de las víctimas" (El Tiempo, 10-03-2011). Además, en el contenido de la ley, o lo que podría llamarse el *núcleo de la política* y los *aspectos secundarios* para el MOVICE el proyecto retrocede en el reconocimiento de los derechos de la población desplazada, reconocidos

---

<sup>49</sup> "Señor Ministro los desplazados exigimos respeto", 26-05-2010. Tomado de: <https://www.colectivodeabogados.org/Senor-Ministro-los-desplazados>

desde la sentencia T-025 y en autos posteriores en materia de distinción de medidas y enfoque diferencial a las víctimas, afirman que “esta situación tiene por lo menos dos consecuencias previsibles: por una parte se vicia el proyecto exponiéndolo a una posible declaratoria de inconstitucionalidad y por otra se crean sistemas de atención paralelos que confunden la ruta de acceso para la población desplazada” (El Tiempo, 11-03-2011).

Pese a que hubo abiertas discrepancias en torno a cómo se desarrolló la discusión de la Ley de Víctimas en materia de participación y las numerosas críticas sobre las medidas contenidas, como veremos en el siguiente apartado, las organizaciones de víctimas veían en el nuevo Gobierno y legislatura la oportunidad para expresar sus reparos ante el abandono estatal y el proceso frustrado del 2009. Para eso compartían la necesidad de articularse con ONGs, el sistema de las Naciones Unidas y parlamentarios que apoyaran sus proposiciones y poder, influir en el proceso.

Para este propósito es claro que los parlamentarios como Iván Cepeda quien siendo senador por el Polo Democrático Alternativo ha sido un integrante activo del MOVICE desde sus inicios y ha influido en tender puentes con el movimiento de víctimas. De la misma forma Juan Fernando Cristo fungió de aliado en esta iniciativa, al menos, en cuanto a la conformación del *deep core* de creencias se refiere, como Afirma Alfonso Castillo del MOVICE:

“No, él se la jugó (Juan Fernando Cristo) con honestidad, peso mucho en favor de él, digamos, su condición de víctima, él ha sido víctima de las guerrillas y tal y tal, pero digamos, tenía una mirada objetiva sobre la necesidad de la ley. Liberal, tenía un espíritu liberal, filosóficamente comprometido con el ideario liberal. No había muchos, pero había con quien hacer cabildeo, si había. Angela María, Iván...No recuerdo mucho ese escenario pero si tena un cuerpo importante de aliados, en general en la discusión en el congreso, algunas voces, ¿no?, el tema de tierras hubo mucha persistencia, pero era el temor a que lo que habían conseguido con el conflicto , con el desplazamiento se les fuera entre los dedos, que tuvieran que volver, y era impensable, si, y le pusieron allá todos los frenos posibles pero al final salió una ley que si hubiese operado hubiera servido” (Alfonso Castillo, comunicación personal, 12 de julio de 2018).

- [Polo Democrático Alternativo:](#)

El Polo Democrático Alternativo como partido de izquierda surgido en 2005 es el único partido en abierta oposición al Gobierno de Juan Manuel Santos hacia el inicio del año 2010. Las diferencias políticas e ideológicas son claras en tanto el Polo es una convergencia de movimientos de izquierda y de defensores de derechos humanos y su agenda económica está enmarcada en la socialdemocracia y el proteccionismo, distante de las políticas

neoliberales del Gobierno Santos. Sin embargo, para el momento en que Santos es elegido presidente, el Polo ve la necesidad de participar activamente en las discusiones de la Ley de Víctimas, y pese a que reiteradamente vota en contra de las proposiciones y de su aprobación al considerarla una ley que no satisface por completo los derechos de las víctimas es importante mencionar que el hecho de compartir el núcleo duro de creencias con los demás actores de la coalición hace que se establezca como un actor que busca cambiar el *statu quo* de las políticas enfocadas a víctimas que la coalición de Uribe sostenía.

Este partido, que representaba solo el 4,8% del congreso “adelantó varios debates de control político con relación a la política de tierras del Gobierno, antes y después de la expedición de la Ley 1448 de 2011, lo que le ha valido ser considerado un opositor radical a la política gubernamental en la materia” (2014, p. 33) pero que además participó en todos los debates y en una interlocución constante con los movimientos de víctimas.

Iván Cepeda, Senador por ese partido e integrante y vocero parlamentario del MOVICE reconoce la importancia de debatir el proyecto ampliamente: “nosotros esperaríamos conocer el texto definitivo que proponga el Gobierno y su coalición para ser enviado al Congreso de la República, porque no hay que olvidar que la coalición (Unidad Nacional) está integrada por varios partidos políticos, y que se trata todavía de evacuar ese proceso de consultas al interior de la coalición”. Además, afirma que es importante que el Gobierno dialogue sobre estos temas con las organizaciones de víctimas, porque “son las principales protagonistas e interesadas en ese proceso” (El Nuevo Siglo, 01-09-2010). Asimismo, hacia finales del 2010 en una carta a Juan Manuel Santos los parlamentarios del Polo le hicieron llegar varias observaciones al mandatario en la que afirman que, si bien hubo avances muy importantes en el tema, aún tiene vacíos y que no hubo durante la construcción de los proyectos una consulta a las organizaciones de víctimas (El Espectador, 04-11-2010).

El hecho de salir de la retórica de la amenaza terrorista y los sistemáticos ataques a defensores de derechos humanos y víctimas del Gobierno Uribe que encabezaba la *coalición pro statu quo* es suficiente para buscar generar acuerdos en torno al nuevo proyecto en la era Santos: “el proyecto de Ley de Víctimas contiene algunos preceptos que pueden contribuir a la superación de los efectos de la violencia. Por ejemplo, el principio de inversión de la carga de la prueba para los procesos de restitución de tierras, y el reconocimiento de las víctimas de agentes estatales” sin embargo, reiteran en advertir que “el proyecto también tiene múltiples vacíos, e incluso contempla prescripciones que limitan severamente el derecho a la reparación” (El Espectador, 14-10-2010).

Para Iván Cepeda, crítico del proyecto en toda su etapa por el congreso, se reconoce un avance significativo, es decir, el cambio en el núcleo duro de creencias que la coalición sostiene, pero reitera las fallas que el proyecto ostenta en su interior:

"Es trascendental que haya una ley que reconozca que hay un universo de víctimas muy grande en el país, esto podría considerarse un avance. Esa ley está escrita con sangre es la sangre de las víctimas que han sacrificado su vida por la justicia, pero a pesar de eso es una ley débil, de alcances limitados e insuficientes en términos de reparación: no tiene recursos, mecanismos, y procedimientos idóneos para esta reparación. Carece de instrumentos para lograr una restitución de tierras duradera y que garantice el retorno de las personas desplazadas" (El Espectador, 26-05-2011).

- **Periodistas y Columnistas:**

Los medios de comunicación se han configurado como actores esenciales a la hora de formar la llamada opinión pública o el *social mood* en las democracias contemporáneas, adicionalmente son actores que influyen en la conformación de una agenda pública que pone de manifiesto determinadas situaciones problemáticas, y que lejos de ser neutrales, buscan a través de un *framing o encuadre* dar relevancia a uno u otro aspecto de determinada coyuntura.

En este sentido, los medios de comunicación masivos pueden cumplir una doble función, la de mediadores e informadores que reproducen casi textualmente el contenido de los demás actores pero también actúan como actores en sí mismos (Vélez López, 2013, p. 82). Por tanto, en el marco de las coaliciones promotoras sirve tener de referencia el papel cumplido por los medios de comunicación, que a través de sus noticias y editoriales buscaron asignarle un juicio de valor a la construcción de la Ley de Víctimas y darle un *framing o encuadre*, asimismo, los medios de comunicación sirven como vitrina en la que diversos columnistas de importancia nacional pueden manifestar sus puntos de vista sobre el *policy process* en curso.

La importancia de tener en cuenta estos elementos es crucial en el análisis del marco de las coaliciones promotoras y permite identificar la forma en que se *fraseo el problema* y fue expuesto. En este análisis hemos tomado como referencia algunos editoriales y columnas de opinión que consideramos relevantes para entender como la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* se articuló, también, con los medios de comunicación, generando un escenario propicio para el debate, así como para el impulso final de la ley.

Entre los editoriales de los diarios El Tiempo, El Espectador, El Colombiano entre septiembre de 2010 y junio de 2011 evidenciamos como se fundamenta una postura en general, de optimismo con la presentación de la ley y se califica como un reto histórico en materia de paz: “con el trámite de la Ley de Víctimas y de restitución de tierras en el Congreso, el presidente Santos empieza a delinear los pilares fundamentales en materia de paz y reconciliación (...) Que el primer mandatario respalde con su presencia un texto que marca una distancia clara con la postura del uribismo más tradicional es una muestra palpable de su alto nivel de compromiso con esa agenda” (Editorial de El Tiempo, 10-10-2010), el mismo diario afirma que la tarea a emprender es de una magnitud “titánica” ya que “en la discusión parlamentaria como en el Ejecutivo aún faltan detalles claves en el titánico esfuerzo para revertir décadas de despojo campesino” (Editorial de El Tiempo, 13-12-2010).

También, el diario El Espectador se manifiesta afirmando que para Santos es una tarea histórica que requiere de gran voluntad política: “una gran prueba para la voluntad política del Presidente y para proyectos como la Ley de Tierras, que serán claves para hacer completa la reivindicación del Estado. Pero de lograrlo, enmendando las exclusiones, pasaremos a otro capítulo de la historia” (Editorial de El Espectador, 21-12-2010). Adicionalmente, el periódico El Colombiano manifiesta la necesidad de escuchar a las víctimas y visibilizarlas: “el gran reto no solo es aprobar esta ley, sino contar con los recursos suficientes, así como con una oportuna reglamentación que permita su aplicación efectiva, ya que la sola norma no tiene el poder de cambiar la realidad. Hay que oír a las víctimas, atenderlas, visibilizarlas y repararlas en forma integral y digna” (Editorial de El Colombiano, 30-09-2010).

Este entusiasmo, advirtiendo y reafirmando siempre el carácter histórico de la medida es recurrente durante todo el *policy process*, al punto que el entusiasmo no disminuye hacia el final de la construcción de la ley en mayo de 2011, momento en el cual El Espectador afirma que: “el Gobierno tendrá que probar a las víctimas y al país que si bien no es una ley perfecta, sí es un punto de partida hacia el reconocimiento de sus derechos y un cambio de doctrina al dejar de legislar para los victimarios. Con un reto adicional: más allá de la reparación, el conflicto continúa, las violaciones de derechos humanos persisten y no es suficiente hablar de reparación de violaciones del pasado sin comprometerse a proteger a las víctimas de hoy” (Editorial de El Espectador, 29-05-2011), y el diario EL Tiempo afirma que la aprobación de la ley es apenas un comienzo pues: “el regreso de cientos de miles de familias al campo y la posibilidad de reparar inmensos daños a otras tantas tendrán un impacto positivo que hoy es aún difícil de calcular. El pago de la deuda apenas comienza” (El Tiempo, 29-05-2011).

Los calificativos que los medios de comunicación asignan al Gobierno y a Santos con la Ley de Víctimas van en la vía de verla como un hecho histórico sin precedentes y que abre la puerta a nuevos retos para el retorno de los desplazados y la reparación a las víctimas. En la coalición promotora se evidencia que la alineación de estos actores, de gran influencia nacional, va estructurando la agenda pública y de gobierno de manera que la impulsa y legitima ante la llamada opinión pública como un paso importante en la consecución de la paz.

Un estudio interesante en términos cuantitativos es el de Ana Cristina Vélez López (2013) quien bajo la metodología de análisis de contenido y análisis crítico del discurso recopiló 8 editoriales de El Tiempo, 12 de El Espectador y 67 noticias de la revista Semana e identificó la siguiente frecuencia en la aparición y mención de otros actores:

<b>Actores:</b>	<b>El Tiempo:</b>	<b>El Espectador:</b>	<b>Revista Semana:</b>
Presidente y staff del Gobierno	9	12	19
Opositores	5	3	7
Victimarios	4	0	2
Congreso	2	1	9
Víctimas	2	7	5
Grupos de derechos humanos	0	3	4
Opinión pública	0	1	0
Académicos	0	0	3
Partidos Políticos	0	0	9

Tabla #7. Número de noticias discriminado por actores identificados. Elaboración propia con base en (Vélez López, 2013).

Teniendo en cuenta los editoriales antes citados y los que analiza Vélez López se puede afirmar como para los medios de comunicación masivos la voluntad del Gobierno en sacar adelante la Ley de Víctimas es fundamental para el futuro del país, asimismo, en el análisis de Vélez López se concluye que en cuanto a la oposición al proyecto todos nombran al presidente Uribe que se configura como cabeza de la *coalición promotora pro statu quo*, mientras que los “paramilitares, testaferros y victimarios son los enemigos ilegales de la ley” (2013, p. 87).

Finalmente, vale anotar que bajo el modelo de mediatización que vimos en el primer capítulo, los medios de comunicación cumplen un rol importante a la hora de inscribir en la agenda pública y de gobierno determinados *issues* pues facilitan la definición del problema en cuestión, así como potencia las opiniones de forma que hace que sean tenidas en cuenta en el debate, como si se tratara de una caja de resonancia de los elementos en consenso o confrontación durante el *policy process*. La prensa durante los primeros meses de la

presidencia de Juan Manuel Santos sirve de filtro ante los temas que son considerados importantes y más apremiantes del país, y junto a la información que despliegan diversos columnistas, académicos, ONG y las mismas víctimas constituyen una parte importante de la coalición promotora, que comparte un sistema de creencias con los demás actores que la conforman referente a la importancia de una reparación integral a las víctimas.

Por otro lado, los columnistas de opinión también juegan un papel determinante en la coalición al tener una posición simbólica grande, pues son referentes de formación de la llamada opinión pública.

Tomando como ejemplo algunos de ellos vemos que la sintonía con el sistema de creencias de la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* es evidente. Para Daniel Samper Pizano, el tema de tierras “ataca uno de los más graves motores de desigualdad e injusticia que ha enfrentado el país: el robo armado de tierras. Todo colombiano debería leer la exposición de motivos del proyecto, para entender lo ocurrido en las zonas rurales de este país en los últimos 20 años” (El Tiempo, 12-09-2010); mientras que para Salomón Kalmanovitz, investigador y columnista, Santos se configura como un espacio de oportunidad política para impulsar una nueva ley: “este monumental desplazamiento y los intentos de legalizarlo durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe han sido razones de fondo para que la administración Santos decidiera intentar de nuevo reparar los daños más evidentes del conflicto armado. Pero tiene en contra todos los factores de poder, ahora magnificados, que han impedido reformar la atrasada y despótica estructura agraria colombiana en el pasado. ¿habrá una nueva organización campesina?, ¿combatirá por la fuerza a narcos y a superlatifundistas? Abramos el compás de la espera (El Espectador, 18-10-2010).

Otros columnistas de influencia nacional como Rodolfo Arango afirma, con críticas incluidas, que “la reparación integral a las víctimas y el desmonte de la contrarreforma agraria son una necesidad inaplazable para el país” (...) nada hay en el proyecto de tierras sobre la descentralización, soberanía alimentaria y protección frente a la gran industria en los proyectos del Gobierno” (El Espectador, 23-09-2010), también Gustavo Gallón Giraldo, director de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) afirma que “la Ley de Víctimas podría expresar una voluntad estatal decidida a prevenir, enfrentar y reparar las violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario cometidas por agentes estatales, paramilitares y guerrillas” (El Espectador, 02-06-2011).

Igualmente, otros columnistas se expresan con calificativos positivos al espíritu de la ley; Absalón Machado afirma que la Ley de Víctimas “es una sorpresa porque hace poco menos de un año el pesimismo sobre la expedición de una ley de ese alcance era poco previsible, dadas las fuerzas opositoras al reconocimiento de un conflicto armado interno y, por tanto,

a la reparación integral para las víctimas, empezando por la restitución de tierras”. (El Tiempo, 03-07-2011). También Julio Cesar Londoño afirma que “al fin se aprobó la Ley de Víctimas. Por esta vez, la aplanadora del Congreso sirvió al bien. La ley tendrá una vigencia de diez años, define como víctimas a todas las personas afectadas por la guerra... perdón, por el conflicto, sin considerar si los victimarios hayan sido la guerrilla, el Ejército o sus primos, los paramilitares; contempla la reparación moral y/o económica, la devolución de las tierras, la inclusión de las minorías étnicas, y la creación del marco jurídico y de las entidades administrativas que coordinan el ambicioso y ojalá histórico proyecto” (El País, 09-06-2011)

Finalmente, tanto Mauricio Vargas como Yohir Akerman, dos columnistas de peso apoyan la iniciativa. El primero afirma que “no hay duda de que la ley es un paso en la dirección correcta. Siempre y cuando ni el Gobierno ni el conjunto de la sociedad olviden que los causantes de la violencia aún no han desaparecido del mapa y que, por muy golpeados que estén, siguen secuestrando, como en el caso de los ciudadanos chinos plagiados por las Farc en el Caquetá. La Ley de Víctimas solo marcará el fin de la guerra, si en verdad el país es capaz de acabar con los victimarios. (El Tiempo, 13-06-2011).

El segundo afirma que “la ley, aunque lejos de ser perfecta, es un gran avance para detener la espiral de violencia, ya que establece la tierra como el eje principal de la reparación, lo que significa reconocer que en el campo se encuentra el nudo del conflicto armado colombiano” (El Colombiano, 31-05-2011).

### 3.2 Coalición Promotora pro statu quo:

El 26 de mayo de 2002, con un porcentaje de más del 53% de los votos es elegido presidente de la república Álvaro Uribe Vélez, por el movimiento Primero Colombia de tendencia conservadora y de derecha. Esta elección marca el fin del bipartidismo formal en Colombia luego de que por más de un siglo el Partido Liberal y el Partido Conservador se disputaran el cargo. Este cambio se produce en medio de un contexto de amplia confrontación política y social en Colombia a raíz de la ruptura de los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC-EP con el anterior Gobierno del conservador Andrés pastrana que se habían adelantado desde enero de 1999 y terminaron abruptamente el 21 de febrero de 2002 alegando el continuo número de acciones armadas y secuestros durante esa época, especialmente en la zona de despeje dispuesta para los diálogos en el municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá.

La elección de Uribe se produce en un momento de desesperanza por terminar el conflicto armado interno de manera dialogada, y en un momento en que la arremetida de grupos narcotraficantes y paramilitares empieza a copar espacios que históricamente



pertenecieron a la guerrilla. A nivel internacional, nos encontramos en momentos en los cuales la política de los Estados Unidos bajo el mandato Bush es la lucha contra el terrorismo a raíz de los atentados a las torres gemelas del año 2001 que generó todo un andamiaje discursivo alrededor del *enemigo y el otro*, junto con una escalada militar sin precedentes en el Medio Oriente. En Colombia, la lucha contra los grupos al margen de la ley continúa dicha lógica de guerra contra el terrorismo y el narcotráfico que ha marcado la agenda de cooperación con Washington y desde el Plan Colombia, que fue un acuerdo de cooperación estratégica y militar se buscaba modernizar a las fuerzas armadas para combatir principalmente a las guerrillas.

El miedo, la desesperanza del acuerdo fracasado del Gobierno Pastrana, y la personalidad carismática y populista de Uribe lo catapultaron a la presidencia bajo un esquema de seguridad y de confrontación con el *enemigo interno*: “el programa de Gobierno planteado por Uribe durante su campaña electoral tenía a la seguridad como su pilar fundamental, por medio de una reorientación en el tratamiento dado a los enemigos internos y a un fortalecimiento de la autoridad del Estado con el propósito de recuperar la soberanía perdida en una buena parte del territorio nacional” (Galindo Hernández, 2005, p. 511).

Asimismo, el Gobierno de Uribe opta por la vía militar para derrotar al “terrorismo” “revalidando así el valor de la autoridad como principio orientador de la Fuerza Pública expresada de manera agresiva, eficiente y transparente a través del propio presidente, de cada soldado, de cada policía y de cada ciudadano. De este modo, Uribe exalta el valor de la autoridad (que se podría identificar en su lema de campaña de 2002: “mano firme, corazón grande”) del Gobierno como condición necesaria para lograr la paz” (Quintero Gaviria & Castañeda Muñoz, 2011, p. 211)

Esta configuración del discurso puede ubicarse ideológicamente a la derecha del espectro político en el cual se busca hacer una diferenciación amigo-enemigo, apelar a la emotividad y el carisma del líder en la lucha contra la amenaza interna y llevar a cabo una política de crecimiento y modernización de la fuerza pública para acabar militarmente a las guerrillas.

Esta política de seguridad desplegada desde el Gobierno Uribe logra imponer un *deep core* de creencias arraigadas en el subsistema de políticas de atención a víctimas en el que se niega la existencia de un conflicto armado interno en Colombia, se apela al discurso militarista de amenaza terrorista y desconoce las responsabilidades del Estado en el conflicto. Esta coalición promotora que surge desde 2002 en cabeza de Álvaro Uribe Vélez sostiene una política de atención a víctimas asistencial, negando la existencia de actores armados en disputa y por tanto exigiendo un sometimiento unilateral de estos a la justicia.

Durante este periodo de consolidación de la *coalición promotora pro statu quo*, se entra en abierta disputa con ONG's de derechos humanos, grupos de víctimas, sectores de izquierda y en ocasiones con los medios de comunicación, como la Revista Semana que en 2005 confronta las posturas de Uribe, afirmando que "la definición de si existe un conflicto no depende del capricho o de la apreciación del presidente de turno sino de unas condiciones objetivas" y además que la disyuntiva entre "caracterizar la realidad colombiana como un conflicto armado interno o como un desafío terrorista tiene enormes implicaciones sobre la población civil, los combatientes, la comunidad internacional, la ayuda humanitaria o la mediación política, todos aspectos fundamentales para ponerle punto final a la violencia que desde hace tantos años viene flagelando al país", y sentencia la revista Semana que "la comunidad internacional no ve las cosas de manera tan simple. Ver la problemática colombiana como una simple lucha antiterrorista puede tener preocupantes implicaciones en el mediano y largo plazo" (Revista Semana, 02-06-2005).

Para mediados de 2003, un año después de ser elegido presidente Álvaro Uribe, más de 80 organizaciones de Derechos Humanos firmaron un documento haciendo un balance del primer año de la presidencia de Uribe; en una alocución en la Escuela Superior de Guerra el 8 de septiembre del 2003 Uribe afirmó lo siguiente: "politiqueros al servicio del terrorismo que cobardemente se agitan en la bandera de los derechos humanos para tratar de devolverle en Colombia al terrorismo el espacio que la fuerza pública y que la ciudadanía le ha quitado... "Otros países en menores problemas los echaron de su territorio", "Se empezaron a dar cuenta en Europa que aquí hay unos traficantes de derechos humanos que viven a toda hora pidiendo auxilios de la Unión Europea y de otras entidades, simplemente para sostenerse porque han hecho de eso un modus vivendi". Finalmente, sentencia Uribe "General Lesmes: que los traficantes de derechos humanos no lo detengan" (Morris: 2010, 158, tomado de: (Fierro C., 2014, p. 142)).

Uno de los mayores ideólogos del uribismo es José Obdulio Gaviria quien fungió como asesor presidencial desde agosto de 2002 hasta marzo de 2009 y ha sido uno de los mayores defensores de las tesis de Uribe. Para José Obdulio Gaviria no existen desplazados internos en Colombia sino migrantes lo cual fue característico de su discurso durante los años en los que fue asesor presidencial, como por ejemplo en Washington en julio de 2008 en donde afirmó que "nosotros no tenemos desplazados, tenemos migración en buena parte por el paramilitarismo y la guerrilla (...) esa gente se fue para ciudades y allá están como migrantes, más la gente que se fue del país, clase alta y media. (...) "La propaganda internacional sobre nuestra situación de desplazamiento masivo, como el mayor desplazamiento del mundo, suma todos los que salieron durante los últimos 40 años. (...) La ONG que dirige toda esa propaganda se llama Codhes. (...) El negocio de crear el ambiente negativo contra Colombia produce réditos" (El Tiempo, 13-08-2008).

Frente a estas posturas sostiene Alba Lucia Delgado que “al resemantizar desplazados por migrantes, Gaviria genera una construcción discursiva cuyo recorte invisibiliza el problema humanitario de la violencia política y por lo tanto, la necesidad de una solución política al mismo” (Delgado M., 2011, p. 5).

La *coalición promotora pro statu quo* niega la existencia de un conflicto armado interno amparado bajo el discurso de la seguridad democrática y la lucha contra el terrorismo, y asimismo, antepone las políticas asistencialistas como eje de la reparación desconociendo la especificidad que tienen las víctimas del conflicto en materia de reparación a sus derechos con respecto al resto de la población. De esta manera, el ancla ideológica y discursiva de la coalición impide que haya una política integral de reparación a las víctimas, haciendo que el proyecto del año 2009 sea hundido con indicaciones directas del ejecutivo.

La *coalición promotora pro statu quo* entra en declive con el cambio de Gobierno, ya que si bien al principio parecía que Santos había heredado las banderas uribistas en términos de continuar con la doctrina de la seguridad democrática, el rápido trámite de la Ley de Víctimas desde septiembre de 2010 hasta su promulgación en junio de 2011 antepone un sistema de creencias distinto, que unido a la presión nacional e internacional da como resultado que el legislativo, compuesto por múltiples seguidores de Uribe, sean direccionados hacia la línea de Santos y el reconocimiento del conflicto, en parte por la necesidad de alinearse con el nuevo gobierno y poder obtener beneficios políticos de esta relación.

Durante el *policy process* de la ley desde 2007 hasta 2009 aquellas líneas rojas las cuales el proyecto no tocó fueron en la vía de los postulados uribistas, sin embargo el hundimiento de 2009 aduciendo causas principalmente financieras hacen creer que el peso de la *coalición promotora pro reparación integral a las víctimas* empieza a crecer durante este periodo amparado en la presión de las ONG's nacionales e internacionales, las posturas críticas de la Corte Constitucional, la presión de los medios de comunicación y los académicos, así como de las mismas movilizaciones y acciones de protesta reiteradas de las víctimas en todo el territorio nacional.

Para el 2010, con nuevo Gobierno y legislatura la *coalición promotora pro statu quo*, disminuye su radio de influencia ante la popularidad de Santos y su capacidad de alinear a los congresistas bajo sus banderas. Durante el trámite se evidenció como la *coalición pro-statu quo* desplegaba sus últimas cartas para poder sostener su sistema de creencias, es decir, se oponía constantemente al reconocimiento del conflicto armado interno y a las víctimas del Estado, así como promulgaba por un trato benéfico a la fuerza pública y una definición explícita de grupos terroristas en el articulado final. En este aspecto destacamos que los aliados de dicha *coalición pro statu quo* son mucho menos que los de la *coalición*

*pro reparación integral a las víctimas* y se basan casi exclusivamente en apoyos sectoriales de parlamentarios que siguen bajo la influencia de la figura de Álvaro Uribe, también se destacan los gremios tradicionalmente conservadores en el campo como FEDEGAN, así como grupos de militares.

Ante la aplanadora Santista en materia legislativa, la *coalición pro statu quo* no pudo ejercer una resistencia articulada mayor pese a que contaban con importantes apoyos de sectores económicos:

“Pues digamos que hubo, una resistencia fuerte de ciertos sectores de la fuerza pública, especialmente del ejército, lo que pasa es que no frentean directamente, pero si había ahí una relación directa de las amenazas e inclusive...hay un ensañamiento contra los líderes de víctimas, y porque, pues obviamente el tema de las víctimas de las fuerzas militares. Segundo, los gremios económicos que el tema grueso era la restitución de tierras, no solo FEDEGAN, los palmicultores en unos sectores, las transnacionales mineras o agroindustriales en otros. Ahora lo que pasa con la restitución de tierras es que es una cosa con diferentes lógicas según el territorio, en Montes de María hay unas empresas como Argos, en norte del Cauca están los cañeros, entonces hay una lógicas muy diferentes y además, de empresarios pues mucho político y también mucho militar de alto rango se benefició de tierras de desplazados, eso, digamos, el proceso de restitución de tierras, la ley fue importante porque visibilizo el tema, genero debate público, conciencia, pero la restitución de tierras va en nada” (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018).

Igualmente afirma Alfonso Castillo del MOVICE que los militares ejercieron cierta presión político-ideológica:

“Obvio, las organizaciones de oficiales, en retiro, suboficiales, sobre todo los judiciales, un poco rabiosos. Pero digo, alrededor del artículo tercero uno puede identificar claramente las posiciones político - ideológicas. Creo que allí es el mejor escenario, y creo que ahí un escenario por allá en el tema de tierras, también, muy complejo donde los terratenientes, esta que tu preguntabas, FEDEGAN, tenían posturas marcadamente, digamos, no de oposiciones, pero sí de sacar el mejor beneficio de la ley” (Alfonso Castillo, comunicación personal, 12 de julio de 2018).

En la misma vía, Juan Fernando Cristo, líder del proyecto en el Senado resalta la oposición constante del uribismo al proyecto de ley:

“Pues mire, hubo grandes debates incluso en el trámite final durante el Gobierno del presidente Santos, vuelvo y digo, el expresidente Uribe y su grupo político nunca estuvieron contentos con la ley, siempre consideraron que unos decretos que él había expedido anteriormente de reparación administrativa eso era suficiente para atender a las víctimas en Colombia.

Nosotros siempre le insistimos en que Colombia necesitaba una política pública de reparación a las víctimas, que la reparación no era solamente una indemnización administrativa, que era todo un proceso de rehabilitación psico-terapéutica, el de restitución de tierras obviamente no les gustaba a muchos sectores de la sociedad colombiana y que necesitaba también un contenido de verdad y memoria histórica muy grande, que necesitábamos unas instituciones que se dedicaran única y exclusivamente a atender a la población víctima del país, y entonces, en distintos aspectos de la ley hubo detractores muy específicos” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

El mismo Uribe afirmó durante este proceso que lo importante es que “reparemos a las víctimas, pero no nivelemos a los miembros de las fuerzas armadas con los terroristas, que han sido los victimarios mayores, guerrillas y paramilitares” (El Nuevo Siglo, 10-05-2011); mientras que el presidente del Partido de la U, Juan Lozano se refería al tema de la definición del conflicto como “innecesario en este momento en que la Ley de Víctimas está en la recta final sembrar un conflicto legislativo tan amplio”<sup>50</sup> y que por tanto, lo que debía hacerse era aclarar que las víctimas de la delincuencia común no serían tenidas en cuenta, además de que era importante considerar que un conflicto armado es reconocer el estado de beligerancia de los grupos armados, y es por eso que es necesario aclarar que las guerrillas son terroristas (El Mundo, 09-05-2011).

Estas posiciones, abiertamente contrarias a la definición de un conflicto armado en Colombia que le abriría la puerta, según los integrantes de esta coalición, a un estatus de beligerancia de grupos guerrilleros, algo que rechazaban profundamente. Asimismo, los grupos como FEDEGAN y la SAC, así como grupos de militares estuvieron oponiéndose a temas puntuales de la ley:

“En toda la idea de la ley obviamente los sectores de la derecha del país nunca la compartieron porque consideraban equivocadamente, creo yo, y con una carga ideológica, demasiado grande, que no era el caso acá, porque aquí más allá del tema ideológico y político era el tema humanitario de reconocer los derechos a más de, en ese momento, 6 millones de víctimas del conflicto armado en Colombia, más allá de cualquier consideración política, pero esa carga ideológica que le incluyeron...nunca entendieron que lo importante era la víctima y no la discusión política, nunca entendieron que cuando nosotros hablábamos de que las víctimas merecían un tratamiento igual, nosotros no estábamos igualando a los victimarios, ósea, que era el argumento de ellos: ustedes al igualar las víctimas están comparando al Mono Jojoy con el ejército de Colombia que

---

<sup>50</sup> El Partido de la U que había sido creado con la intención de oficializar las ideas de Uribe, dio un giro hacia Santos desde su posesión, sin embargo, las cuotas burocráticas y el liderazgo de Santos hacía que los Congresistas se debatieran entre posiciones uribistas y santistas.

constitucionalmente tiene el monopolio de las armas y que no es un ejército terrorista ni es un ejército violador sistemático e institucional de los derechos humanos; decíamos nosotros: estamos igualando es a las víctimas, nos tiene sin cuidado el debate político sobre los victimarios, sobre las violaciones de derechos humanos, allá por otro lado va el proceso jurídico y van las investigaciones de todos los generales, de los coroneles, pero si hay víctimas haya que repararlas así sean víctimas...y no esperar el trámite judicial. Digamos que ellos fueron grandes detractores, obviamente, FEDEGAN fue un gran detractor del capítulo de restitución de tierras, sectores de derecha en todo el país fueron grandes detractores de esto. Básicamente fueron ellos” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

En sintonía con estos cuestionamientos, el representante liberal Guillermo Rivera afirmó que el mayor opositor a la ley fue Álvaro Uribe:

“El expresidente Uribe es un hombre doctrinario, pero además dogmático. En su mente no le cabe pensar que una víctima de crímenes de Estado pueda ser reparada en las mismas condiciones que una víctima de las FARC. Pero, además, esta la condición política. Este fue un proyecto que defendió el Partido Liberal contra la voluntad del expresidente Uribe y el hecho de que el presidente Santos haya acogido esta iniciativa y la esté liderando personalmente, eso le tiene que molestar en su vanidad a Uribe” (El Espectador, 13-12-2010)

En síntesis, el *deep core* que compone el nivel básico del sistema de creencias de esta coalición se basa, en primer lugar, en una negación del conflicto armado en Colombia, ya que, según ellos, hacer eso puede abrirle la puerta a legitimar políticamente a las guerrillas y sus acciones terroristas, por tal motivo la oposición al artículo 3ro de la ley en donde se definen a las víctimas es reacia en cada escenario en donde la coalición intervino.

En segundo lugar, está el tema de tierras, ya que esta coalición, al ser conformada por sectores políticos ligados a la gran propiedad rural ven en la Ley de Víctimas una manera de incentivar la invasión ilegal de tierras y violar los derechos a la defensa de los tenedores de buena fé, ante lo cual el mismo Ministro de Agricultura se pronunció al respecto afirmando que “el texto está lleno de garantías para los titulares legítimos de la tierra en Colombia. De esta Ley sólo tienen que temer los usurpadores y sus testaferros” (Semana, 05-11-2011). Por último, está el tema de las fuerzas armadas, primordiales en la política de seguridad democrática de Uribe durante su presidencia. Esta crítica se basa en el temor de que se nivele a los miembros de la fuerza pública con los grupos armados ilegales y que de esta manera se reconozcan a las víctimas de agentes del Estado, ante lo cual la *coalición pro statu quo* se opone.

Bajo estos principios, que se sujetan en un nivel profundo de creencias esta coalición promotora busca influir en el trámite legislativo del año 2010-2011, momento en el que Juan Manuel Santos y su bancada de Gobierno empiezan a alejarse de las tesis básicas del

uribismo. Esta situación, unida al posicionamiento de los demás actores de la coalición contraria derrotan finalmente, en el subsistema de políticas de atención a las víctimas a las posiciones de la *coalición pro statu quo* que de antemano mantiene un nivel de cohesión ideológico preponderante y que será determinante años después en el proceso de paz con las FARC-EP, el plebiscito por la paz de 2016, e influirá decisivamente en la victoria de Iván Duque en 2018 por parte del partido Centro Democrático, surgido en 2014 a la cabeza de Uribe, quien ve a Santos como un traidor a su causa desde inicios de su mandato con las críticas antes esbozadas.

### 3.3 *Policy core beliefs* y *secondary aspects*: Disputas fuera del consenso:

Cuando observamos las posiciones de las coaliciones promotoras en disputa se evidencia un debate fuerte en el *deep core* de creencias, que incorpora también, un debate ideológico que va a determinar la preferencia por las políticas a implementar. Sin embargo, al interior de la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* también se generan disputas y disensos fuertes en la operacionalización de las creencias.

Por tanto, observamos que las fuertes discusiones dan cuenta de cómo la coalición promotora que se impuso durante 2010 y 2011 no se puede categorizar como una organización homogénea ni sólida, es más, se trata de una coalición que enfrentó al interior a los sectores de la política tradicional con las organizaciones de víctimas, el Partido Polo Democrático y algunos académicos y ONG's en los niveles del *policy core* y los *secondary aspects*. Por cuestiones de espacio no abordaremos en detalle cada discusión, pero si haremos un recorrido por los principales puntos que ilustran estas disputas:

- **Policy core beliefs:**
  - Universo de víctimas y temporalidad:

En la discusión de la Ley de Víctimas de 2010 y 2011 las propuestas de la *coalición pro statu quo* no tuvieron una repercusión amplia, sin embargo, algunos aspectos sobre la misma definición de víctima y la temporalidad fueron sustanciales; tal es el caso de dar un tratamiento distinto o de excluir de manera directa a las víctimas del Estado. Pese a que esta propuesta no prosperó si lo hicieron aquellas que, dentro del debate del despojo y la restitución de tierras, buscaban darles un límite temporal a los hechos victimizantes, excluir a los tenedores<sup>51</sup>, excluir a las víctimas de la delincuencia común y a aquellas por fuera del conflicto armado. (2014, p. 55). Entre los argumentos de generar un universo de víctimas restringido estaba “la imposibilidad financiera de reparar a todas las víctimas, hasta la

---

<sup>51</sup> Aquellas personas que reconocen la propiedad de alguien más sobre el bien que están usufructuando.

presunta vulneración del principio de presunción de inocencia de los funcionarios públicos y la desmoralización de los miembros de la fuerza pública” (Uprimny & Sánchez, 2010, p. 327).

Por otro lado, en este debate las organizaciones de víctimas y algunas comisionadas del Consejo Nacional de Reparación y Reconciliación defendían un universo de víctimas más amplio sosteniendo que se cuenta con “estándares internacionales relativos a la obligación de los Estados de garantizar a todas las víctimas de violaciones una reparación justa, equitativa y en igualdad de condiciones, sin importar la identidad del perpetrador de la violación. También cuentan con el respaldo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha sido enfática en señalar que la política de reparación para víctimas de desplazamiento debe considerar, sin distinción, a todas las víctimas directas e indirectas”(2010, p. 327).

En este debate, primó el hecho de generar un universo restringido en el que se propusieron varias fechas, entre ellas la de 1993, ante lo cual “las organizaciones de víctimas y de derechos humanos plantearon que la fijación de la fecha era arbitraria, porque dejaba por fuera a las primeras masacres del paramilitarismo, se desconocía el exterminio de la Unión Patriótica y los magnicidios perpetrados a finales de la década del 80 y principios de los años 90” (2014, p. 56). Finalmente quedó consignado que las víctimas que serían reparadas por restitución de tierras serían aquellas que hubieran sufrido dicha afectación desde el 1ro de enero de 1991, y que las demás medidas aplicarían para las víctimas desde 1985.

Entre los otros aspectos que fueron excluidos se destaca la limitación del universo de víctimas para tenedores que reconocía como titulares del derecho a la restitución a estos entre los propietarios, poseedores, y ocupantes que habían sido despojados u obligados a abandonar sus tierras; esta exclusión se dio desde la ponencia de tercer debate en Senado lo cual fue también criticado por las organizaciones de víctimas que veían este hecho como una afrenta a los estándares internacionales, especialmente a los principios Pinheiro. (2014, p. 57).

También estaba la exclusión de la delincuencia común que también fue criticado por las organizaciones de víctimas al considerar que los sucesores del paramilitarismo, considerados como delincuencia común, y que hubieran incurrido en hechos de despojo de tierras u abandono forzado no tendrían reconocimiento, y las víctimas de estos no serían reparadas. También estaba el hecho de excluir a aquellos que no sufrieron el hecho victimizante bajo el conflicto armado pero si bajo otros hechos como “disturbios, tensiones interiores y violencia generalizada, de acuerdo con la definición de desplazamiento forzado de la Ley 387 de 1997” (2014, p. 57).



Para Gabriel Bustamante, estos temas, que finalmente no fueron incluidos en la ley obedecieron a discusiones en donde primaron los diversos criterios técnicos:

“Bueno, la temporalidad de la ley obedece, o mejor dicho, el concepto de víctima es todo aquel que sufrió daños en el marco del conflicto armado, haya sido en el año 1920 o en el año que sea, el reconocimiento es para todas las víctimas, lo que dice la ley es que podrán acceder a las medidas de reparación y de atención especial después de 1985. ¿Por qué?, porque es una reparación, los derechos caducan, por ejemplo, una reparación directa caduca a los 4 años. Pongámosla más grande, una víctima de homicidio, después de 20 años no le puedes hacer nada al homicida. La caducidad más grande que había en Colombia era 20 años, la Ley de Víctimas fue mucho más allá, ¿por qué esas caducidades? En restitución de tierras si se fueron a 1991, porque si en restitución de tierras, con el lapso de tiempo que es más corto hay los líos que hay para títulos, ya en un lapso de 10 años puede haber 10 dueños. Entonces todo eso implica que la acción probatoria (tienes que ir a un registro, ir a un proceso...) todo eso dificulta la actividad probatoria y además tienes que cerrar en un periodo de tiempo porque si no se te vuelve infinito la cantidad de gente a atender, entonces son discusiones que se dan más técnicas. Obviamente en la discusión los indígenas dijeron que la fecha era 1492, en serio, entonces prima la concertación, pero también unos criterios técnicos mínimos” (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018).

En la misma vía, Ricardo Sabogal, defiende que se haya definido la fecha de 1991 para la restitución de tierras por criterios técnicos y jurídicos:

“Esa discusión se dio porque algunos querían esta norma fuera mucho más atrás y la discusión ahí paso un poco por la sensatez, y es que esta norma si se echaba más para atrás en el tema de tierras se hacía imposible cumplir porque históricamente se han robado la tierra todo el tiempo, entonces, echarla más para atrás hacia imposible su cumplimiento. Se acordó el 91, primero porque tiene que ver con un nuevo pacto social que es la constitución del 91, en ese momento estaba la prescripción extraordinaria en 20 años también, y daba con los 20 años de la prescripción extraordinaria que traía la codificación civil, por eso también se acogió el tema de 20 años para el tema de tierras, al tema de víctimas llegó al 85 pero de tierras hasta el 91” (Ricardo Sabogal, comunicación personal, 23 de enero de 2019)

Por otro lado, Juan Fernando Cristo suscribe estas apreciaciones, añadiendo que la década del 90 del siglo XX fue en la que más despojo masivo hubo en Colombia:

“Hay ahí algo muy importante que fue parte del debate, los críticos, digamos, del lado de la izquierda, que eran también, eso siempre pasa obviamente hay que buscar el consenso, pretendían que se dejara abierta la fecha para la indemnización económica hasta el 9 de abril de 1948, y yo me preguntaba porque el 9 de abril del 48 y no antes también, cuando había conflicto en Colombia, entonces llegamos a una decisión que fue, reconocemos a todas las víctimas del conflicto, no se desconoce la fecha, pero para efectos de

indemnización económica, reconocemos aquellos que han sido victimizados a partir del 85 ...y usted me pregunta por qué la fecha, como toda las fechas arbitraria, y del despojo en el 91 porque consideramos que esa década del 90 era la década donde se había presentado realmente el despojo masivo de campesinos en Colombia, y por una circunstancia legal de la prescripción que trae el código civil de los temas de demandas civiles sobre el derecho de dominio que eran 20 años. Entonces estábamos en el 2011 y tomamos la fecha del 91 porque lo anterior ya estaba prescrito” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

Por tanto, pese a las críticas del sector que consideraba que las fechas, definición de víctima y temporalidad creaba exclusiones (críticas que se producían tanto al interior de la coalición como en la otra) primó la concertación política y los criterios técnico-jurídicos para este aspecto. Aun así, el MOVICE y diversas organizaciones criticaron que no se tuvieran en cuenta los criterios de reparación de víctimas de manera colectiva, promoviendo una reparación individualizada que no reconocía las afectaciones a organizaciones sociales que sufrieron la violencia.

- Restitución de tierras:

Uno de los puntos centrales de la Ley de Víctimas fue la reparación por medio de la restitución de tierras que quedo finalmente establecida para hechos posteriores al primero de enero de 1991. Este debate, suscito un aparente consenso entre la opinión pública y los diversos sectores políticos. Como indica Rodrigo Uprimny: “esta inusitada alianza entre Gobierno y oposición es una muestra más de que se ha desarrollado un aparente consenso nacional por la restitución de tierras despojadas. Nunca antes se había hablado, desde tan variados sectores, sobre la necesidad de avanzar en la restitución de los bienes de la población desplazada. Esto es una novedad, pues desde hacía ya varios lustros que el tema de la distribución y los usos de la tierra, así como de los conflictos agrarios, había salido de la agenda pública de discusión. Este consenso en torno a la restitución de tierras podría ser entonces indicativo de un fortalecimiento de la democracia en Colombia pues, finalmente, estaríamos enfrentando dos de los problemas más graves que nos aquejan: el desplazamiento masivo de personas y la distribución inicua de la tierra cultivable” (2010, p. 307).

Para Uprimny, el proyecto de 2009, a pesar de ser hundido, sirvió para poder evidenciar las distintas posiciones alrededor del tema de la restitución, ayudo a movilizar el debate en la agenda pública y de gobierno y posibilitó que se generaran propuestas en materia de política pública (2010, p. 311), sin embargo, detrás del aparente consenso, existen grandes desacuerdos que de desplazan al *policy core* de la Ley de Víctimas en su proceso de construcción desde 2010.

Para este autor, se identifican al menos dos posiciones grandes respecto a la restitución de tierras. La primera denominada “restitución fina” comparte una “visión conservadora en términos políticos y una tendencia neoliberal conservadora u ortodoxa neoclásica en materias económicas” y respalda una “política de restitución de tierras orientada a corregir la ilegalidad del despojo de tierras y a aclarar los títulos y los derechos individuales sobre los bienes” (2010, p. 308). La segunda posición, o “restitución gruesa” es “defendida por organizaciones de víctimas, por sectores sociales y académicos más sensibles a políticas de redistribución de la propiedad de la tierra y al reconocimiento de los derechos de las víctimas, de la economía campesina y del papel del campesinado en la política y en la economía nacional” (2010, p. 308).

Pese a que ambas visiones van en la vía de asignarle una prioridad a la restitución de tierras, son visiones que en su interior se manifiestan contrapuestas y corresponden al *policy core* de actores al interior de ambas coaliciones. En el siguiente esquema vemos los dos enfoques identificados por Uprimny en términos de alcance:

Restitución Fina	Restitución Gruesa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitación de recursos, por tanto, la reparación a los desplazados debe ser limitada.</li> <li>• Restringirse a restitución de bienes inmuebles.</li> <li>• No debe incluir medidas complementarias como lucro cesante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máxima posibilidad de reparación a los desplazados.</li> <li>• Restitución de tierras y patrimonio que les fue despojado.</li> <li>• Medidas de reparación complementarias (lucro cesante).</li> </ul>

Tabla #8. Restitución fina y restitución gruesa. Elaboración propia con base en (Uprimny & Sánchez, 2010, p. 329,330)

Aparte de estas dos posiciones, se pueden identificar dos posiciones más en términos de propósitos de la restitución. El primer propósito sería esencialmente correctivo “y piensa en un saneamiento masivo de títulos que además se entienda como la resolución del problema de víctimas y de paso a un mercado libre de bienes inmuebles y de desarrollo agrario tecnificado, lo cual no requiere, necesariamente, el empoderamiento del campesinado ni la redistribución de la propiedad de la tierra” (2010, p. 330). El segundo propósito sería una posición que sostiene una “justicia distributiva y de reconocimiento, y por ello defiende una visión política preponderante de la tierra con atributos culturales, comunitarios, sociales y económicos” (2010, p. 330).

Ahora bien, cruzando las dos variables, alcance y propósito tenemos lo siguiente:

Propósito	Alcance		
	Restitución:	Restitución Fina.	Restitución Gruesa.
	Puramente Correctiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defiende alcance y propósito limitado de la restitución.</li> <li>• Restitución de títulos y derechos a las personas despojadas en las mismas condiciones en las que estas ostentaban relaciones jurídicas con los bienes antes del despojo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restitución con propósito exclusivamente correctivo, pero con alcance más amplio.</li> <li>• Restitución de títulos y derechos a quienes perdieron sus bienes y defienden una política de restitución acompañada de medidas de restablecimiento y retorno que acompañen las restituciones.</li> </ul>
Restitución con elementos distributivos y de reconocimiento.	<p>Defienden propósitos más amplios de la restitución. Debe ser una herramienta de distribución y una política de reconocimiento, pero con un alcance limitado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defienden una política de restitución con un alcance y propósitos amplios.</li> <li>• Restitución como mecanismo de justicia distributiva que contrarreste la inequidad en la propiedad de la tierra.</li> <li>• Modificación del modelo de desarrollo rural actual.</li> </ul>	

Tabla #9. Alcance y propósito de la restitución. Modificación con base en (Uprimny & Sánchez, 2010, p. 330,331)

Por otro lado, Catalina Montoya y Maryluz Vallejo (Montoya Londoño & Vallejo Mejía, 2016), desde su perspectiva de análisis de encuadres o *framing analysis* identifican dos posiciones encontradas referentes al debate sobre la importancia y el impacto de la ley para el desarrollo rural. La primera es la que ve la ley como una herramienta para el desarrollo rural (enfoque comercial); y la segunda que ve la ley como contraproducente para el desarrollo rural. Ambas posiciones se pueden observar en el siguiente recuadro:

	<b>La ley como herramienta para un desarrollo rural (comercial)</b>	<b>La ley como contraproducente para el desarrollo rural.</b>
<b>Promotores</b>	Gobierno Colombiano, Comunidad Internacional, Partido Puro Centro Democrático*, FEDEGAN, SAC.	OXFAM, Polo Democrático Alternativo, ONG Indepaz, Iglesia, intelectuales públicos, FARC.
<b>Definición</b>	Desarrollo rural: prioridad en la aplicación de la ley	Ley: contraproducente para la tenencia de la tierra y la seguridad alimentaria
<b>Causas</b>	Informalidad, pequeños propietarios (subsistencia), crisis alimentaria	Intereses corporativos extranjeros, lógica de mercado.
<b>Recomendaciones</b>	Formalización de tierras, alianzas de víctimas-corporaciones, uso comercial de la tierra, inversión.	Inversión extranjera restringida, reforma institucional, protección de pequeños propietarios (subsistencia).
<b>Principios</b>	Desarrollo, integración global en seguridad alimentaria.	Democratización del suelo rural y seguridad alimentaria para los colombianos.

Tabla #10. Posiciones enfrentadas en debate sobre desarrollo rural. Tomado de: (Montoya Londoño & Vallejo Mejía, 2016, p. 93, traducción propia)

\*Puro Centro Democrático: Es el partido político creado por Álvaro Uribe Vélez y sus allegados en 2015 luego se la ruptura con Juan Manuel Santos y el Partido de la U. Es un partido de orientación ideológica de derecha.

De esta manera podemos observar cómo durante el *policy process* de la Ley de Víctimas desde el año 2007, las visiones enfrentadas referentes al alcance y propósito de la restitución de tierra, así como el papel de esta en el desarrollo rural del país han sido posiciones defendidas por diversos actores en disputa entre las dos coaliciones principales y al interior de las mismas.

Por un lado, vemos como la *coalición promotora pro statu quo* defiende una posición cercana a una restitución fina con un propósito puramente correctivo en el que se generen únicamente espacios para devolución de tierras bajo parámetros claros en los que no se afecten a los terceros implicados. Mientras que la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* defiende una restitución gruesa, pero al interior de la misma existen posiciones que van desde generarla con parámetros puramente correctivos, y los que la ven como necesaria bajo un esquema de distribución amplia.

Entre aquellos que defienden una restitución gruesa pero mayoritariamente correctiva están los sectores tradicionales de los partidos políticos como el Liberal, Conservador, Partido de la U, mientras que los que la defienden, pero bajo un esquema de distribución amplia fueron los sectores de víctimas, ONG's, algunos académicos y el Polo Democrático Alternativo.

- Reparar en medio de la guerra:

Otro aspecto controversial durante la discusión fue si el hecho de generar una política de reparación integral en medio de la guerra era o no benéfico para el país y las víctimas. En este aspecto, pese a que, si existía la voluntad de sacar adelante la política de víctimas, se requerían mayores esfuerzos para prevenir los riesgos de una revictimización. Al respecto, Juan Fernando Cristo afirma que tomar la decisión política de hacer la ley era necesaria pese a no haber terminado el conflicto:

“Era una decisión política, si usted se sienta a esperar que se acabe un conflicto como el colombiano para comenzar a reparar a las víctimas hoy estaríamos discutiendo, sentados viendo a ver si sacábamos adelante una Ley de Víctimas. Había que tomar la decisión política, avanzar en la reparación, avanzar en la reparación, avanzar en garantizar la no repetición, hasta donde el Estado lo pueda hacer. Lo otro era simplemente decir, no vamos a reparar ni una víctima en Colombia porque el conflicto no ha terminado, lo cual resulta, además de inhumano e insolidario, absolutamente absurdo” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

Por otro lado, Alfonso Castillo del MOVICE afirma que, sin una política orientada a detener el desmonte del paramilitarismo, el riesgo de revictimización era latente:

“Lo que planteamos en su momento es que era imposible hablar de reparación si el Gobierno no presentaba un plan que a día de hoy, 2018 no ha presentado, para el desmonte de estructuras paramilitares, lo dijimos en el 2010, 2011, 2012 y lo seguimos diciendo, es imposible que podamos hablar de reparación integral si el Gobierno no presenta un plan para el desmonte de las estructuras paramilitares, y si no hay un ejercicio de depuración de las fuerzas militares, lo dijimos en su momento, inclusive, a eso le agregamos el acceso a los archivos de inteligencia militar, eso era parte de una exigencia que tenía el movimiento de derechos humanos, la desclasificación de los archivos, en su momento lo del DAS” (Alfonso Castillo, comunicación personal, 12 de julio de 2018).

Asimismo, afirma Ricardo Sabogal que aprobar la ley bajo dichas circunstancias fue un acierto debido a los instrumentos de micro y macro focalización, en donde se priorizaban zonas con una seguridad garantizada:

“la aprobación de la Ley de Víctimas y en el capítulo de restitución significó para el país también como un pacto, ósea llevábamos 50 años matándonos y tenemos que parar, y ese parar, también significaba empezar a reparar a los afectados por la guerra, y es una guerra que aún tenemos. Llevábamos tantos matándonos que si esperábamos a tener la paz completa jamás iba a ser, y que las viudas y los huérfanos jamás iban a ser reparados si esperábamos hasta el momento final, por eso, uno de los grandes aciertos del presidente

Santos es: no esperemos a que finalice el conflicto, sino arranquemos ya la tarea de empezar a reparar. En el tema de restitución no significo que la ley no se podía o aún no se podía aplicar en todo el país, solo en zonas donde no hay condición de seguridad y fue validado constitucionalmente...si yo no tengo condición de seguridad no voy a devolver a una persona porque la van a revictimizar, entonces primero la condición seguridad de las familias. Ese es un tema muy muy interesante y fue uno de los grandes aciertos, porque gracias a esa decisión hoy hay miles de personas que han sido reparadas y miles de hectáreas que han sido devueltas a los legítimos dueños” (Ricardo Sabogal, comunicación personal, 23 de enero de 2019).

El hecho de generar una política de reparación integral en medio del conflicto implicaba un riesgo evidente de revictimización en las zonas en las cuales el conflicto sigue desarrollándose, por tanto, el impulso a la ley significó tomar la decisión política de avanzar en la reparación y restitución a costa de tener aun grupos al margen de la ley en operación, como los herederos del paramilitarismo. Pese a los reparos, la política siguió su curso, y sirvió como paso necesario para entablar una negociación de paz con las guerrillas por parte de Juan Manuel Santos.

- Secondary Aspects:
  - Financiación:

El tema de la financiación de la ley fue ampliamente discutido a lo largo del *policy process* llegando incluso a considerarse como una de las causas principales de su hundimiento en 2009 por parte del Gobierno de Álvaro Uribe, sin embargo, pese a los elementos que hemos expuesto anteriormente y que dan cuenta de un cambio sustancial en el sistema de creencias de los diversos actores, especialmente al interior de los partidos políticos, el tema de la financiación sigue siendo recurrente entre los sectores políticos que habían sido cercanos al uribismo durante su presidencia.

Por tanto, la labor de llevar a buen término la ley en su nueva etapa implicaba abordar la discusión presupuestal y evitar que se convirtiera, nuevamente, en la causa de un fracaso legislativo.

Desde muy temprano, hacia agosto de 2010, ya se expresaba que la cifra para llevar a cabo la ley en su vigencia de 10 años estaría cercana a los 44 billones de pesos (El Colombiano, 30-08-2010), sin embargo, los reparos de los partidos de La U y Conservador fueron recurrentes. Destaca el caso del Partido Conservador que en reiteradas ocasiones manifestó su preocupación por este aspecto como indica el Representante Oscar Fernando Bravo quien afirma que es importante “que no saquemos una ley que no tenga respaldo fiscal” (El Nuevo Siglo, 30-12-2010), así como el Senador Eduardo Enríquez Maya que indica que “el Gobierno tiene que hacer un esfuerzo muy grande para encontrar las fuentes de

financiación de esta ley. Pero hablando con responsabilidad y ejerciéndola, me preocupa el sostenimiento de la misma” (El Nuevo Siglo, 05-03-2011), y que afirmando que “no sabemos hasta ahora de donde van a salir los recursos” (El Espectador, 05-03-2011).

Esta discusión fue sorteada de manera que el Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry indicó que “los recursos para la reparación a las 4 millones de víctimas se asignarán durante la próxima década año a año del presupuesto nacional, según la estimación de víctimas de las instituciones encargadas” (El Colombiano, 26-05-2011). Para este fin se expidió unos documentos CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social)<sup>52</sup> con los presupuestos de la ley.

El financiamiento de los programas de política pública es parte esencial de los mismos, y es por medio de los documentos CONPES que se manifiesta la estructuración real del gasto y la inversión que se destinará para los programas correspondientes. De esta manera encontramos en el CONPES 3712 que “el ejercicio de estimación presentado en este documento prevé que el costo asociado con la financiación de la Ley 1448 de 2011 durante el periodo 2012-2021, ascenderá a \$54,9 billones a precios de 2011”<sup>53</sup> de los cuales los costos estimados para los gastos de reparación ascienden a más de 24,6 billones de pesos entre los que se cuenta la restitución de tierras con un costo estimado en 2,9 billones. Sin embargo, en el documento CONPES 3726 se modificó sustancialmente la composición de los montos sin mayor impacto fiscal, en el cual el monto total se mantuvo, pero los gastos de restitución de tierras se incrementaron a 3,5 billones, así como otras modificaciones y precisiones en otros rubros.

---

<sup>52</sup> El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958, reglamentado actualmente por la Ley 152 de 1994 y una serie de decretos complementarios y tiene como tareas ser “la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión”.

Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

Adicionalmente es el Departamento Nacional de Planeación DNP el que “desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión”.

Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

<sup>53</sup> CONPES 3712, p. 45. Tomado de: <https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/ictj/docs/Ley1448/Conpes-3712-ley-de-Victimas.pdf>



De esta manera, una de las principales causas para el hundimiento del proyecto en 2009 fue sorteada con la intervención del Ministerio de Hacienda en la que tranquilizo a los parlamentarios que se mostraban más críticos frente al impacto fiscal de la iniciativa, principalmente los miembros del Partido Conservador.

- Instituciones:

Otro aspecto a consideración durante la discusión fue el tema de las instituciones, en esta discusión se veían posiciones que se debatían entre crear unas nuevas o trabajar con lo que se tenía hasta el momento. Tal es el caso del rol de Acción Social y el la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

En la primera discusión, el Senador Roy Barreras del Partido de la U afirmó que la Agencia Especial de Atención a las Víctimas que crea el proyecto debería ser una estructura institucional dentro de Acción Social de la Presidencia pues de lo que se trata es de no generar más burocracia. El Senador Barreras afirmó también que crear esta nueva institución afectaría la financiación de los programas de Acción Social y por este motivo se opondría a esta iniciativa (El Espectador, 09-03-2011).

En contraste, Juan Fernando Cristo dijo que la creación de la Agencia es fruto del consenso entre los ponentes y el Gobierno y que “no se puede meter en un mismo costal a pobres y víctimas” y por lo tanto se requiere de una entidad aparte (El Tiempo, 02-03-2011). Ante esta posición, el vocero de la Mesa Nacional de Víctimas Antonio Madariaga afirmó estar de acuerdo con crear la institución ya que “la Corte Constitucional ha demostrado en el seguimiento a la sentencia T-025, donde se declara el estado inconstitucional de cosas en cuanto a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado, la ineficacia e inoperancia para atender esta población. Entonces, creemos que dejárselo a Acción Social, o repetir las fallas de esta entidad, condena al fracaso la aplicación de la ley” (El Nuevo Siglo, 18-03-2011).

Igualmente, el Polo Democrático se pronunció ante la necesidad de crear una nueva institución ante la posibilidad de que incluir las responsabilidades en Acción Social podría politizar el proceso de reparación a las víctimas (El Nuevo Siglo, 07-04-2011).

En segundo lugar, se produjo un debate sobre el papel de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación creada por la ley de Justicia y Paz (975 de 2005) con una vigencia hasta 2013 y que buscaba generar unos documentos de informe y seguimiento al conflicto armado y sus actores, así como las afectaciones a la población civil y la reconstrucción de la memoria histórica. En esta discusión se afirmó, por un lado, que la desaparición de este organismo podría significar que el legado de reconstrucción de la

memoria histórica, tal y como la verdad alrededor de las 3500 masacres ocurridas en Colombia hasta ese momento podría quedar impune (El Tiempo “¿Podrían quedar impunes las 3.500 masacres ocurridas en Colombia?”, 05-04-2011).

Ante esto, la discusión se dio por la necesidad de generar una institución más robusta y con más competencias; lo que finalmente sucedió con el Centro Nacional de Memoria Histórica, creado por la ley. Para Juan Fernando Cristo, con esta nueva institución “vamos a fortalecer la memoria histórica. Los recursos que tenía la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación eran insuficientes. Esta ley es un plazo adelante en el tema de la memoria” (El Tiempo “¿Podrían quedar impunes las 3.500 masacres ocurridas en Colombia?”, 05-04-2011).

El tema de instituciones no es de poca monta ya que el hecho de crear un aparato burocrático implica unos costos financieros adicionales, así como posibles nuevas cuotas de poder para sectores políticos. Durante la administración de Uribe se criticó reiteradamente que el papel de las instituciones como Acción Social<sup>54</sup>, el cual se enfocó en el tema de otorgamiento de subsidios con réditos políticos de por medio e incentivando un esquema de asistencialismo. Así pues, el crear instituciones, era una posibilidad ante la eventualidad de que se repitiera ese escenario.

Para Juan Fernando Cristo, el tema de crear las instituciones fue una decisión difícil pero necesaria pese a la resistencia del mismo presidente Santos de crear más instituciones:

“Crear instituciones en Colombia no es fácil, eliminarlas tampoco, existía Acción Social que era una institución del Estado que de alguna manera atendía las víctimas, pero mezclaba el tema del asistencialismo social con la atención a las víctimas y el reconocimiento de sus derechos. Para mí más importante fue separar eso, para mí lo más importante fue decirles a los colombianos: mire, las víctimas no son limosneros, ni las víctimas son pobres miserables que necesitan que les den un mercado, las víctimas son unos ciudadanos que tienen derecho a reconstruir su proyecto de vida, después de que han padecido el conflicto, y la mayoría de las víctimas están en condiciones sociales precarias. Pero hay víctimas en todos los niveles económicos y sociales del país que tiene derechos, y hay que separar, una cosa son las políticas sociales, ¿cómo se llamaba eso?, Familias en Acción. Toda la atención del Estado que puede llegarle a las víctimas, pero otra cosa son las víctimas como tal, ese

---

<sup>54</sup> En la reforma administrativa de noviembre de 2011 se separa Acción Social de la Presidencia de la República para convertirse en Departamento Administrativo con mayor autonomía, esto se hizo, según la Alta Consejera para el Buen Gobierno, María Lorena Gutiérrez, con el propósito de “limpiar la Presidencia, en el sentido, de no tener programas grandes que ejecutan, porque las presidencias no deberían ejecutar programas; las presidencias están más llamadas a coordinar”, y por tanto, un intento se despolitizar la institución en la que finalmente estaría adscritas las instituciones creadas por la Ley 1448 de 2011. Tomado de: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Noviembre/Paginas/20111105\\_14.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Noviembre/Paginas/20111105_14.aspx)

debate institucional fue muy fuerte, porque incluso el propio presidente Santos era muy enemigo de crear instituciones, entonces estábamos en un extremo en el cual el Gobierno al comienzo, y el Gobierno amigo de la ley decía: no hay crear nada” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

Ante este panorama adverso, se da la discusión y finalmente se advierte de la necesidad de tener instituciones específicas y preparadas para la tarea a cumplir:

“Yo dije no, eso quedamos en las mismas si no hay unas instituciones especializadas y que se dediquen a la atención a las víctimas. Nosotros si planteábamos una entidad más poderosa, más grande, que no dependiera del DPS, Departamento de Prosperidad Social, sino que fuera totalmente independiente y que dependiera de la presidencia, pero por razones políticas se fue dando el debate y terminamos en esta Unidad de Víctimas, y en el sistema como tal; que todos los sistemas tienen fallas y que la coordinación interinstitucional es muy grande pero fíjese usted que hemos logrado: un Centro de Memoria, que cumple su tarea, que ha hecho una tarea extraordinaria, una Unidad de Restitución de Tierras, que en mi concepto ha hecho una tarea excepcional, sin antecedentes en la historia del mundo entero, no de Colombia, en materia de restitución de tierras que es un proceso muy complejo y muy difícil. Nadie quiere dejarse quitar lo que tiene, así ese se lo haya robado y despojado a través de la violencia o cualquier procedimiento. Y la Unidad de Víctimas que tal vez ha sido la que ha tenido mayores inconvenientes porque es la más grande, la que tiene que coordinar el sistema; y hay muchos funcionarios en Colombia, hoy todavía, que son insensibles al dolor de las víctimas, y entonces hay muchas entidades que no han asumido totalmente el desafío, y la Unidad de Víctimas queda como la gran responsable de todas las fallas de todo el sistema” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

Finalmente, en la discusión se terminó creando el sistema de instituciones visto en el capítulo anterior, y adicionalmente se pudo generar una independencia institucional para la atención a víctimas de carácter diferenciado y focalizado, lo cual se desprende de los programas y proyectos de corte asistencialista adelantados por Acción Social en la presidencia Uribe que fue la figura clave en materia de política social para la *coalición promotora pro statu quo*.

### 3.4 El cambio de Coalición Promotora en el marco del *policy process* de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierra:

#### 3.4.1 Aprendizaje orientado a políticas y discurso:

Una de las intenciones del marco de coaliciones promotoras es entender por qué y cómo se producen los cambios en política pública en determinado subsistema de políticas a lo largo de periodos prolongados de tiempo en el que se van configurando las coaliciones que buscan imponer un sistema particular de creencias para poder ganar espacios de incidencia en la arena política de forma tal que sus creencias se puedan materializar en políticas

públicas. Por supuesto que el choque político entre diversos contrincantes de polos ideológicos, sociales, económicos y culturales opuestos genera tensiones al interior del sistema político, lo cual deviene en grandes discusiones alrededor de temas que se van posicionando en la agenda de gobierno y la agenda pública paulatinamente.

Ahora bien, entender el cambio en políticas públicas no pasa simplemente por hacer una recapitulación descriptiva de los partidos políticos representados en el Congreso o Parlamento y las votaciones a favor o en contra de determinada iniciativa pues estos elementos pueden ser, por lo general, la materialización última de la disputa política que existe en todo el subsistema de políticas y en el que intervienen otros actores que plantean sus posiciones y creencias para promover determinada iniciativa. Como hemos visto, tanto el legislativo con sus partidos políticos de diversa tendencia, el ejecutivo en cabeza del presidente de la república, los medios de comunicación, las ONG's, las Naciones Unidas, los gremios y grupos de presión, así como la ciudadanía organizada y movilizadora, forman parte de la discusión política de determinado tema, y en últimas modifican la agenda pública y de gobierno conforme pueden influir de mayor o menor manera.

Añadir actores que se salen del esquema de interpretación basado principalmente en *partidos políticos + burocracia + grupos de presión* es relevante para entender transformaciones en políticas públicas que rompen paradigmas o que dan la vuelta a lo que por décadas parecía un estable bloque de políticas públicas. Es decir, todos estos nuevos y relevantes actores van a aportar, en mayor o menor medida (de acuerdo con sus recursos), insumos para poder generar el cambio en políticas, que muchas veces están ligadas a aquella *path dependence* que imposibilita en muchos subsistemas generar nuevas formas de resolver problemas públicos.

Uno de los mayores problemas que nos enfrentamos a la hora de analizar políticas públicas, saliendo del esquema clásico del "ciclo" es entender las interdependencias históricas que a menudo se ciernen sobre la creación, cambio y continuidad de las políticas y por esto el marco de las coaliciones promotoras provee de un insumo vital para entender ese cambio y es el *sistema de creencias* que ya hemos visto. A diferencia de otros modelos de análisis, el énfasis en el sistema de creencias es un añadido que dota de mayor profundidad el análisis en cuanto atañe a elementos que se complementan a las acepciones clásicas de clase, partido, ideología y que permite entender por qué actores disímiles en origen social, político, económico o cultural terminan apoyando una iniciativa u oponiéndose a otra.

En el proceso de construcción de una política pública o *policy process* el alcanzar consensos estables entre sistemas de creencias arraigados es toda una hazaña en cuanto está en juego no solo un espacio de influencia y poder sino también un elemento simbólico de prestigio, por tanto, las disputas suelen ser grandes no solo entre coaliciones enfrentadas sino al

interior de estas, como ya hemos visto anteriormente en nuestro caso de estudio. Es por esto que en el marco del *policy process* encontramos que elementos que eran problemáticos terminan siendo incorporados en el articulado final de la ley, todo ello producto de la disputa política que se da por imponer determinada creencia.

Para Ruth Martín “cuando las coaliciones intentan trasladar sus creencias a las políticas públicas, las presiones para alcanzar un compromiso suelen llevar a programas gubernamentales que incorporan elementos de diferentes coaliciones promotoras” (2007, p. 289). Y en aras de alcanzar dicho consenso, las partes en disputa ceden terreno, pero sosteniendo su *deep core* de tal manera que en el *policy core* o los *secondary aspects* se empiezan a evidenciar flexibilidades, en otras palabras, se da cierto “contentillo” a la coalición contraria para incluir algunas de sus propuestas.

En momentos en los cuales la Ley de Víctimas recorría su trayecto final, previo a ser ley, el tema de incluir en el articulado la noción expresa de conflicto armado interno, como efectivamente ocurrió, dio cuenta de fuertes disputas, a lo que finalmente se cedió en el parágrafo 5to del artículo tercero que dice lo siguiente:

**Parágrafo 5º. 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 (3º) 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” (“Ley 1448”, 2011, negrillas y cursivas nuestras).

Este elemento, de negar expresamente el carácter político de *los grupos terroristas y/o armados ilegales*, fue introducido por proposición del partido de la U en donde afirmaron que “no habrá reconocimiento ni legitimación alguna al terrorismo y se reitera la vocación de las fuerzas armadas de ir al ataque en defensa de la sociedad colombiana” (El Espectador, 25-05-2011). Pese a esta dadiva política, que iba en la vía de poder ceder terreno frente a las posiciones de la *coalición pro statu quo* encabezada por Álvaro Uribe, la ruptura del otrora partido de Uribe es clara y resaltada desde antes de sancionada la ley como se destaca en El Espectador al resaltar que “la pérdida de poder en el partido de la U, uno de sus principales bastiones políticos durante sus dos gobiernos (de Uribe), donde sus

miembros han asumido una actitud complaciente con las propuestas de Santos, aun cuando estén en contravía con los planteamientos de Uribe” y finalmente sentenciar que “es claro que las cosas entre Santos y Uribe están hoy en blanco y negro. El partido de la U se alinea con quien tiene el poder” (El Espectador, 12-05-2011).

Así pues, nos encontramos ante una pregunta válida dentro del análisis del *policy process* y de la conformación de las coaliciones y es ¿cómo y de qué manera sucedió que senadores y partidos políticos que hundieron la ley en 2009 por instrucciones del Gobierno de Álvaro Uribe cambiaran de posición y la apoyaran con Santos en 2010 y 2011 con temas tan controvertidos como el reconocimiento de las víctimas de agentes del Estado y el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado?

De primer vistazo vemos como existe un cambio en el *deep core* de creencias de los congresistas que, habiendo sostenido las tesis uribistas por más de 8 años, migraron a las toldas Santistas desde 2010 y se volvieron, algunos, en defensores acérrimos de la reparación integral y eventualmente de los diálogos de paz. Este cambio, puede ser explicado desde el marco de las coaliciones promotoras bajo dos aspectos relevantes: el aprendizaje orientado a políticas y los “shocks externos e internos”. Pasemos a analizar cada uno.

En cuanto al aprendizaje orientado a las políticas, este se define como “alteraciones relativamente perdurables del pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y/o información nueva y que buscan el logro o la revisión de los objetivos de las políticas” (Sabatier y Jenkins-Smith 1999: 123)” (2010, p. 213), es decir, “el aprendizaje orientado a las políticas es un proceso continuo de investigación y adaptación motivado por el deseo de realizar las creencias del núcleo de la política” (2007, p. 305).

Estos cambios o alteraciones motivadas por la obtención de información nueva y relevante, altera el sistema de creencias de los actores participantes del subsistema específico y estos cambios generalmente, “comenzarán con el aprendizaje de los individuos o sus cambios entre puestos de la organización; encontrarán la resistencia de las dinámicas de grupo, y, después, serán difundidos a través del grupo. La difusión dependerá de la cantidad de movimientos de personal, la compatibilidad de la información con las creencias existentes, lo persuasiva que sea la evidencia y las presiones políticas que haya para el cambio” (2007, p. 308).

Ahora bien, para que se den estos espacios de aprendizaje que motiva a los diversos actores a adaptar el sistema de creencias en función de la nueva información disponible es fundamental que haya un debate fuerte alrededor del tema entre los diversos actores; “se trata de identificar las condiciones bajo las cuales es probable que se produzca un debate

analítico productivo entre miembros de diferentes coaliciones promotoras. El indicador de que tal tipo de debate se ha producido es el hecho de que ambas coaliciones lleguen a alterar aspectos centrales de su sistema de creencias, o, al menos, aspectos secundarios muy importantes, como resultado del diálogo más que por un cambio en las condiciones externas” (2007, p. 311).

Sin embargo, es importante que para que el aprendizaje orientado a políticas tenga un impacto real en la modificación de la creencias de un actor de determinada coalición deben tomarse en cuenta algunas variables claves como el nivel de conflicto como reflejo del grado de incompatibilidad de las creencias de los actores, la medida en la que el tema se puede tratar de modo analítico con nuevas teorías y datos relevantes, y también el tipo de espacio -foro, debate- en el que los actores pueden participar.

En nuestro caso vemos como el cambio de la *coalición promotora pro statu quo* a la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* está situado en un contexto en el cual hay un recorrido importante en materia de avances de justicia transicional y derechos para las víctimas que vienen desde los años 90 y que generan todo un cumulo de información nueva y relevante, especialmente desde el 2004 con la sentencia T-025 de la Corte Constitucional (y sus *autos* de seguimiento posterior) y con la creación de la Ley 975 de Justicia y Paz (como primera ley de justicia transicional). Estos hechos incluyen en el discurso público y la retórica gubernamental las nociones básicas de la justicia transicional y la reparación a las víctimas como parte de la definición del problema de la política pública que empieza a gestarse desde 2007, pero que a raíz de la presión ejercida por la *coalición pro statu quo* es hundida la iniciativa en 2009.

Pese a que la *coalición promotora pro statu quo* elevó su sistema de creencias al punto de ofrecer una versión oficial del problema, los insumos generados en materia de teoría de justicia transicional y reparación integral, así como la información y desarrollos propios de las mismas víctimas y su movilización constante, el notable apoyo académico y de las ONG, los dictámenes de la Corte Constitucional y las nociones de justicia transicional y reparación a víctimas de desplazamiento interno de la normatividad internacional y las Naciones Unidas dan como resultado que exista un elemento teórico, discursivo e informacional nuevo y relevante para el estudio y análisis de las condiciones en las que se deben reparar a las víctimas en Colombia.

En los anteriores intentos de paz en Colombia, en los años 80, el tema de las víctimas no estaba en la agenda, y los debates sobre justicia transicional y reparación integral no habían aparecido aun, por tanto, el *momentum político* se empieza forjar más adelante, producto de los avances en la mataría, y es para la primera década del siglo XXI que estas premisas

empiezan a incorporarse paulatinamente en el discurso y sistema de creencias de los diversos actores, así como al interior del subsistema de políticas de víctimas.

Sumado a todos estos insumos que se van desarrollando previo y durante el mismo *policy process* es que muchos actores (especialmente de los partidos políticos tradicionales) se ven inmiscuidos en dicho aprendizaje orientado a políticas, generando cambios paulatinos en sus sistemas de creencias, pasando de creer, que existía una amenaza terroristas con efectos colaterales (las víctimas) a considerar la necesidad de reparar integralmente a las víctimas de un conflicto armado interno que si existe.

Asimismo, la labor de aprendizaje de los actores que migraron de la *coalición promotora pro statu quo* a la defensora de la reparación integral a las víctimas entre 2007 y 2011, principalmente en el ámbito legislativo y de los partidos políticos, se nutrió de la misma interlocución directa con las víctimas. De lo afirmado por Juan Fernando Cristo más abajo se observa que el hecho de que escuchar a las víctimas directamente en espacios asamblearios abre la puerta a una nueva percepción y definición misma del problema y los involucrados. Es decir, se abre la puerta a un cambio de creencias que posibilita que algunos actores migren de coalición:

“Esta es la ley que ha tenido más socialización y más participación ciudadana, yo creo que en la historia del país, nosotros, entre el año 2007 y 2009, (porque para mí la ley comenzó su trámite en el 2007, con la audiencia donde escuchamos a las víctimas), nosotros hicimos, más de 30 audiencias públicas en el país, escuchamos miles de víctimas en toda Colombia. Hay actas de todas estas audiencias en el Congreso de la República, la comisión primera del Senado, la comisión primera de la Cámara. Fuimos a muchas regiones de Colombia, escuchamos durante jornadas enteras, días enteros, los testimonios de las víctimas. Organizaciones muchas: víctimas visibles, organizaciones de víctimas de todo el país, ONG’s, comunidad internacional, embajadas, el sistema de Naciones Unidas fue fundamental para la organización de todas estas audiencias públicas, una participación de muchísima gente alrededor de la ley sin cuyo aporte hubiera sido imposible sacarla adelante, y una participación directa, ciudadana. Yo creo que más de 4mil víctimas están documentadas que participaron en las audiencias, obviamente hay documentos y sugerencias de todas las organizaciones sobre todos los temas, tuvo una deliberación gigantesca en todo el país la ley” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

En la misma vía, de lo que Gabriel Bustamante afirma abajo, se puede inferir que llevar por primera vez a las víctimas del conflicto a espacios como la Corte Suprema abre el camino para un mayor aprendizaje dentro del subsistema de políticas ya que ofrece una visión nunca antes presentada hasta el momento y que va a ser sustancial para que los tomadores de decisión en el Congreso, es decir, los Senadores y Representantes a la Cámara pudieran debatir las tesis uribistas y abrirse camino en el sentido de ofrecer respuestas innovadoras en materia de política pública como finalmente quedó expresado en la Ley 1448 de 2011:



“Entonces eso generó que esa sentencia (la T-025 de 2004) en un Gobierno de derecha (Álvaro Uribe), en un Gobierno que negaba el conflicto, en un Gobierno que negaba a las víctimas, empezara a hacer avances, vía presión judicial y obviamente la Corte empieza a llevar a los afectados a las audiencias y a que tengan voz ahí, cuando hace la Corte el auto de los niños, quienes fueron a la audiencia fueron niños víctimas, indígenas, afros, campesinos, de todo, y los niños van allá y hablan ellos mismos”. (Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018)

Por supuesto que interlocutar con los directamente afectados no garantiza que sus planteamientos sean tenidos en cuenta en el marco del *policy process*, es decir, se puede forjar una coalición en términos de un *deep core* compartido, pero sosteniendo conflictos en los siguientes dos niveles, en donde se operacionaliza la política. Por tanto, la coalición promotora que toma el lugar no es una estructura rígida y homogénea, sino que canaliza conflictos en su mismo interior ya que, recordemos, los actores participantes en la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* comparten intereses distintos y orígenes económicos, políticos, sociales y culturales diferenciados.

Complementario a lo anterior, tenemos que desde el enfoque constructivista el discurso tiene un papel preponderante en las políticas públicas. Para Guillermo Cejudo, el discurso “tiene efectos no únicamente retóricos (es decir, no sólo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de las políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación” (Cejudo, 2008, p. 1). Asimismo, la interacción entre los mismos individuos genera “significados compartidos que, al mantenerse en el tiempo, se vuelven estructuras estables (que pueden tomar la forma de instituciones u organizaciones). A su vez, estas estructuras generan normas y expectativas respecto a cómo entender el mundo, qué tipos de comportamientos son legítimos y qué intereses e identidades son posibles (Klotz y Lynch, 2007: 8). Dichas construcciones sociales no se crean y se mantienen por sí mismas; *para ello es necesario que haya discursos que les den sentido y legitimidad en un momento dado*” (2008, p. 3, cursivas nuestras).

El enfoque constructivista ve la relación entre <agente-estructura> como algo mutuo e interdependiente en el cual se crean hábitos que al volverse rutinarios se institucionalizan, a la vez que se crean significados colectivos, o específicamente, sistemas de creencias como hemos conceptualizado hasta el momento.

El hecho de que los diversos actores de la coalición promotora hayan incorporado dentro de su *deep core* de creencias elementos que definen a las víctimas del conflicto armado en Colombia como sujetos de especial atención para poder sobrellevar la calamidad humanitaria da cuenta del uso de estrategias discursivas que generan significados y formas de entender la problemática; y todo esto ha sido generado por los insumos que los demás participantes de la coalición han difundido, por tanto, “la construcción de discursos en torno a estos grupo de beneficiarios (en nuestro caso, de las víctimas del conflicto) ocurre mediante la asignación de símbolos e imágenes cargados valorativamente” (2008, p. 8) en donde “importan también las estrategias retóricas, el uso de metáforas y la facilidad de transmitir un mensaje completo mediante frases simples” (2008, p. 8).

Para los actores que hacen parte de la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas*, frasear la problemática, es decir, aplicar en la retórica y el discurso su sistema de creencias implica generar un lenguaje unificado y compartido, así como una adquisición de competencias teóricas y discursivas para poder interlocutar con los demás actores al interior de la coalición y fuera de ella.

Por tanto, “si el discurso se origina exclusivamente en los tomadores de decisión, es probable que su capacidad para legitimar la política pública sea menor que si el discurso se genera a partir de la interlocución entre distintos actores de política, que intervienen en la definición de los problemas y la especificación de alternativas” (2008, p. 11).

De esta manera tenemos que uno de los elementos necesarios, *pero no suficientes*, que propició el cambio de coalición promotora fue una aprendizaje orientado a políticas que se basó en la adquisición y recopilación de información nueva y relevante al interior del subsistema de políticas de atención a víctimas, suministrada por múltiples actores que desde su ámbito de acción política, social o académica desarrollaron, y que se concretó en un sistema particular de creencias en su nivel más profundo: un *deep core* de creencias sobre la necesidad de reparar integralmente a las víctimas, reconocer la existencia de un conflicto armado interno y reconocer la responsabilidad del Estado en dicho conflicto.

#### 3.4.2 Shocks internos y externos como “ventana de oportunidad”:

Como hemos visto hasta el momento, los nuevos avances y desarrollos teóricos y académicos a nivel nacional e internacional en materia de atención a víctimas, memoria histórica, historia del conflicto y sus efectos, así como los avances en materia de justicia transicional desde la ley 975 de 2005 proveen de insumos necesarios para que se genere un aprendizaje orientado a políticas, es decir, un debate y reconceptualización de lo que deben ser las políticas de atención a víctimas. Sin embargo, en el *policy process* de la Ley de Víctimas durante el periodo de Álvaro Uribe Vélez (entre 2007 y 2009) la *coalición*

*promotora pro statu quo* no permitió que elementos fundamentales para una elaboración perfeccionada de una política de reparación a víctimas pudieran incluirse; la prevención con la restitución de tierras, el enfoque hacia políticas asistencialistas que no veían a las víctimas como población diferenciada y el no reconocer el conflicto armado en Colombia hizo que el proyecto fracasara en su última etapa durante 2009.

La presión política y las mayorías en el senado y la cámara de representantes que apoyaban al Gobierno, hundieron el proyecto con base en dicho sistema de creencias, por tanto, pese al avance teórico y académico en materia de reparación integral y comprensión del conflicto, fue necesario que se produjera una serie de “shocks” internos y externos para que se pudiera dar un cambio en la coalición promotora y que finalmente estuvieran dadas las condiciones para la elaboración y promulgación de una nueva Ley de Víctimas.

Para Sabatier, los shocks internos “confirman las creencias sobre las políticas en las coaliciones promotoras minoritarias y aumentan la duda dentro de la coalición dominante. Los shocks internos que indican fallas garrafales de las políticas y de los comportamientos de una coalición promotora dominante, también afectan mucho los sistemas de creencia”(2010, p. 221), mientras que los shocks externos son “las perturbaciones significativas incluyen los cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, repercusiones de otros subsistemas o desastres”(2010, p. 214).

Por tanto, la elección de Juan Manuel Santos, en principio, no parecía constituir un shock externo e interno para la *coalición promotora pro statu quo*, ya que este era un sucesor directo de Uribe, sin embargo, los intereses de Santos y su alienación de mayorías en torno a un proyecto de Unidad Nacional sirvió como una perturbación significativa en el sistema político (shock interno-externo) que se constituyó en la *ventana de oportunidad* suficiente para que la *coalición promotora pro reparación integral a las víctimas* pudiera agruparse y generar un impacto en el subsistema de políticas de atención a víctimas y posicionarse como coalición mayoritaria, y en últimas, lograr expedir la ley.

Para Sabatier “estos shocks externos pueden cambiar agendas, centrar la atención pública y atraer la atención de los gobernantes clave que se ocupan de tomar decisiones. El efecto más importante del shock externo es la redistribución de los recursos o la apertura y cierre de escenarios dentro de un subsistema de políticas, que pueden llevar a reemplazar la coalición que dominaba previamente por una coalición minoritaria” (2010, p. 214). Y esto es precisamente lo que ocurrió luego de que al interior de las otroras mayorías uribistas se produjera un shock interno provocado por los desarrollos teóricos y académicos de la época, y sumado a los nuevos intereses forjados por el Gobierno Santos. De tal manera se pudieron replantear las tesis uribistas, es decir, cambiar el sistema de creencias profundo y prevaleciente por uno distinto, en el que ya había un consenso entre los diversos actores

sociales y políticos que componían la *coalición promotora pro reparación integral a las víctimas*.

En síntesis, tenemos, una serie de elementos tanto de nueva información disponible como de eventos o shocks externos e internos que provocaron el cambio de coalición promotora luego de la elección como presidente de Juan Manuel Santos en el año 2010:

<p>Aprendizaje orientado a políticas: <b>Nueva información disponible.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avances teóricos en materia de justicia transicional y políticas de atención a víctimas a nivel internacional y nacional.</li> <li>• Creciente número de investigaciones sobre historia del conflicto, sus dinámicas y efectos.</li> <li>• Interlocución de actores que influyen en la toma de decisión con las víctimas de manera directa (foros, congresos, mesas de discusión, eventos, etc.).</li> <li>• Intercambios teóricos y agendas de acción y movilización entre diversas ONG’s, organizaciones de víctimas y parlamentarios.</li> <li>• Necesidad de trascender la guerra y reparar a las víctimas como vía para el desarrollo.</li> </ul>
<p>Shocks externos e internos como ventana de oportunidad: <b>Elección de Juan Manuel Santos como presidente en 2010.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruptura del consenso uribista.</li> <li>• Gabelas e intereses de los parlamentarios al interior de la “Unidad Nacional” en el Congreso.</li> <li>• Ventana de oportunidad para generar un cambio en el sistema de creencias.</li> <li>• Aprovechamiento del primer año de Gobierno: buena relación ejecutivo-legislativo.</li> <li>• Alineación de actores diversos en escenarios de debate público: foros, eventos.</li> </ul>

Tabla #11. Aprendizaje orientado a políticas y Shocks externos e internos. Elaboración propia.

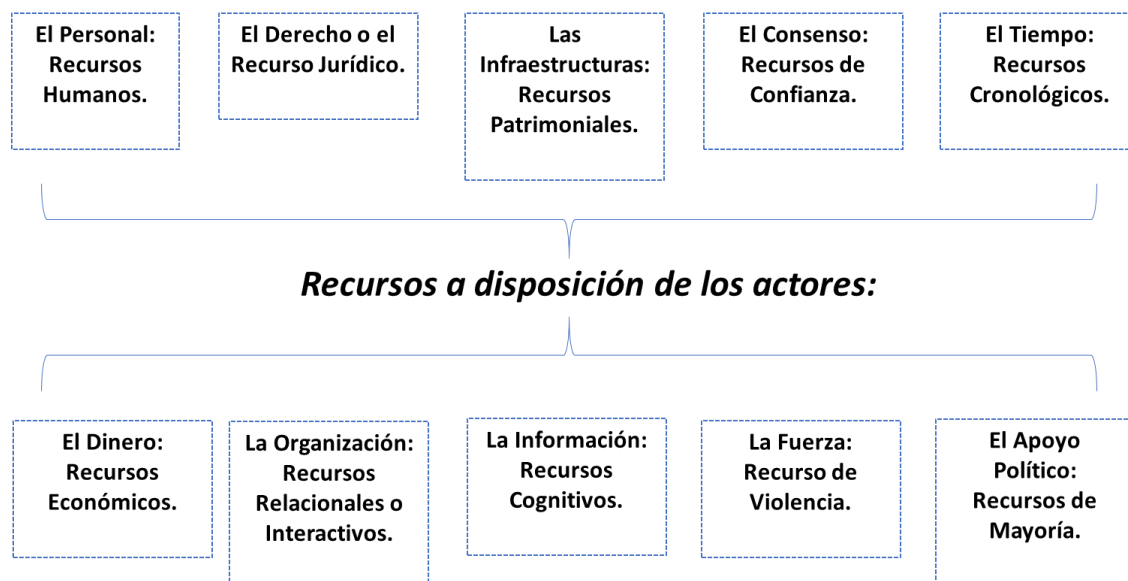
### 3.5 Recursos de las Coaliciones:

Los recursos son aquellas herramientas que tienen los diversos actores involucrados en las coaliciones promotoras para poder movilizar sus sistemas de creencias y conseguir que estas puedan ser incorporadas y materializadas en una política pública. Los recursos vienen a ser todos aquellos capitales con los que se cuentan -en mayor o menor medida- y que según Joan Subirats “influyen, desde el principio y de manera significativa, en los resultados intermedios y finales de una política pública” (Subirats et al., 2008, p. 69).

Ahora bien, estos recursos pueden variar de acuerdo con el subsistema de políticas en el cual cada actor se esté desempeñando, influyendo en la capacidad de movilización de estos. Este enfoque, de carácter institucional, busca “analizar de manera detallada cuáles son los recursos de los que dispone cada actor y qué modificaciones relativas al acceso y a la

utilización del mismo (exclusividad versus no-exclusividad), así como su cantidad (rivalidad versus no-rivalidad en su consumo) se establecen en las reglas institucionales específicas de una política pública” (2008, p. 70).

Para Subirats existen, al menos, 10 recursos con los que cuentan los actores para la construcción de la política pública:



Grafica #5. Recursos a disposición de los actores en el policy process. Elaboración propia con base en (Subirats et al., 2008, p. 71)

Adicionalmente, el mismo Sabatier en su conceptualización del marco de coaliciones promotoras advierte de la necesidad de incluir en el análisis la capacidad de movilización de los recursos de los diversos actores, los cuales se solapan en su mayoría con los expuestos por Subirats, pero añadiendo otros que a nuestro criterio son indispensables para el análisis: el recurso de “Liderazgo hábil”, “grupos movilizables” y la “opinión pública” (2010, p. 217,219).

Por cuestiones de espacio no desarrollaremos a profundidad estos recursos, pero si ponemos de manifiesto cómo se desarrollaron algunos de los que consideramos más importantes para el cambio de coalición en el marco del *policy process* de la Ley de Víctimas.

El recurso de liderazgo fue utilizado de manera evidente durante el trámite de la Ley de Víctimas por cuenta de los promotores de la iniciativa en senado y cámara, tales como Juan Fernando Cristo y Guillermo Rivera quienes por medio de sus múltiples intervenciones y debates hicieron que se posicionaran como figuras preponderantes y cohesionadoras de las diversas bancadas, asimismo el mismo liderazgo y carisma tanto de Álvaro Uribe Vélez como Juan Manuel Santos fueron preponderantes para la movilización de sus respectivas fuerzas políticas durante sus periodos presidenciales. Esta clase de liderazgo, que podría

asemejarse a la idea de líder carismático en Max Weber, fue decisivo para el *policy process* de la Ley de Víctimas en tanto pudo vetar su promulgación en 2009 por mandato de Álvaro Uribe y sus ministros, así como fue decisivo para que desde 2010, con amplio reconocimiento y aceptación, Juan Manuel Santos pudiera orientar su discurso hacia el objetivo de expedir la ley.

Por otro lado, el recurso cronológico jugó un papel central en el cambio de coalición ya que Juan Manuel Santos pudo aprovechar la popularidad con la que fue elegido y las mayorías que se crearon en el congreso alrededor de la Unidad Nacional para poder posicionar una agenda legislativa clave para sus intereses; y en menos de un año pudo aprobar la Ley de Víctimas entre otros proyectos.

También encontramos que el recurso de la opinión pública, como aquel *social mood*, que se forjó alrededor de la necesidad de ver a las víctimas como sujetos objeto de atención especial por parte del Estado fue importante a la hora de movilizar el sistema de creencias de la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas*. Los medios de comunicación, a través del seguimiento mediático que se vivió durante esos años sirvió para tener un ambiente propicio para la promulgación de la ley, es decir, ayudó a posicionar el tema en la agenda pública y en la agenda del nuevo Gobierno.

Otro recurso ampliamente utilizado fue el de la información o el recurso cognitivo, que como ya vimos, se desprende del aprendizaje orientado a políticas y aporta información relevante para un cambio en las creencias de los actores, que hace que estos puedan tener un panorama distinto de la problemática, y en últimas, migrar de coalición.

Finalmente, el recurso de los grupos movilizables fue importante en tanto fueron las mismas organizaciones de víctimas las que se movilaron activamente en todo el país proponiendo espacios de interlocución con las instituciones territoriales y los organismos de Gobierno para resolver las necesidades propias y denunciar la persecución y asesinatos de sus líderes. La movilización social en Colombia que buscaba una defensa de los derechos de las víctimas, devolución de las tierras despojadas, garantías para la oposición política, la búsqueda de la paz y la salida negociada al conflicto fue utilizada por las organizaciones para presionar y generar espacios de concertación, lo que en últimas promovió la inclusión del tema en la agenda pública y de gobierno.

### 3.6 Democracia y participación en la construcción de políticas públicas: Una deuda histórica en Colombia:

El *policy process* de la Ley de Víctimas que hemos examinado, así como la trayectoria de construcción y consolidación de coaliciones promotoras que buscan posicionarse en determinado subsistema de políticas da cuenta del momento político y social que vive

Colombia hasta nuestros días debido a que las disputas que se desarrollaron durante aquellos años no determinaron la derrota definitiva de la *coalición promotora pro statu quo*, sino que su derrota parcial se configuró como una afrenta política al proyecto defendido por aquel sector uribista y que más adelante retomaría las riendas del Estado en las elecciones de 2018 que fueron ganadas por Iván Duque, copartidario y fiel seguidor de Uribe.

Igualmente, este *policy process* da pistas para entender cuál debe ser el papel de los gobiernos en la consecución de políticas públicas que resuelvan los problemas más apremiantes de nuestra sociedad, así como la capacidad misma del Estado para movilizar sus instituciones, recursos y funcionarios en pro de una defensa de los sectores vulnerables del país. De antemano, podemos afirmar que dicha capacidad y apertura del Gobierno, tanto en la época Uribe como en la de Santos dista mucho de ser un ejemplo de transparencia y participación democrática dado el ambiente altamente polarizado, la debilidad de las instituciones en los territorios y los intereses de las élites del campo que giran en torno a los proyectos agroindustriales y de inserción del país en la órbita del gran capital transnacional en detrimento de un apoyo a la economía campesina, tan necesaria para resolver la deuda histórica con este sector.

El *policy process* de la Ley de Víctimas es solo uno de muchos ejemplos de los que se puede inferir cómo en las democracias contemporáneas se requiere de la influencia de actores no gubernamentales para la toma de decisiones públicas. Se trata de procesos altamente complejos, que involucran elementos técnicos, jurídicos, políticos e ideológicos en los que ya no solo vale el criterio de unos pocos tomadores de decisión, sino que se hace necesaria la participación e interlocución de los demás grupos de la sociedad civil interesados en aportar en el planteamiento de soluciones a largo plazo.

Sin embargo, para la consecución de una acción pública conjunta en la que los diversos sectores de la sociedad, especialmente lo más vulnerables, puedan participar se requieren esfuerzos enormes para que los desequilibrios de poder entre actores no se materialicen en un resultado contraproducente para el país, y esto pasa por dar mayor visibilidad, participación e incidencia a los directamente interesados.

Con el enfoque de coaliciones promotoras pudimos esquematizar estos diversos intereses en coaliciones en disputa, que sostenían creencias distintas y, asimismo, proyectos de país diferenciados y que, debido a procesos de aprendizaje, colaboración, y a “shocks externos e internos” se logró un cambio sustancial en las políticas de atención a víctimas, pero manteniendo los desequilibrios en la participación social.

Resolver unas afectaciones a más de 8 millones de víctimas que ha dejado el conflicto pasa de antemano por tener en cuenta toda la información disponible en el momento para poder generar políticas que cumplan con las necesidades de dicha población, y aún más, se requiere de la participación efectiva de los principales interesados: las mismas víctimas.

Como indica un informe del Centro Nacional de Memoria Histórica “a pesar de la fuerza que el movimiento de derechos humanos adquirió en la década del noventa, la participación de las víctimas en escenarios de deliberación política y jurídica era aún incipiente. Incluso su visibilización y posicionamiento como actor político, con capacidad de participar activamente en la construcción de políticas de verdad, justicia y reparación, no era todavía reconocida, y quienes llevaban la bandera de la lucha por la justicia eran principalmente las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos” (2015a, p. 115).

Sin duda, estos propósitos de ampliar y extender la participación deben estar acompañados de una creciente voluntad política de los actores de Gobierno, lo cual debe dar cabida a un Gobierno mucho más abierto e inclusivo con participación y debate constante. Es preciso afirmar que una mayor participación puede generar mejores resultados para lo cual, como afirma Bourgon, se requiere mejorar aquellos “programas y actividades gubernamentales, tomando medidas que permitan remover las barreras que dificultan una ciudadanía activa y que estimulen la capacidad de construir lo colectivo y lo comunitario” (2010, p. 4), desde una perspectiva que estimule los canales de participación disponibles para tal fin. En este punto es donde vale la pena mencionar las formas en la que los diversos gobiernos pretenden ampliar este espectro de participación y comunicación con sus ciudadanos; las iniciativas son variadas, pero se pueden mencionar los foros ciudadanos, los paneles mixtos o las asambleas.

El punto de la participación fue crucial durante todo el *policy process*, y las mismas víctimas reclamaron mayores espacios para poder pronunciarse y poder incidir en el proceso. Para Jenniffer Vargas, la participación de las víctimas tiene, al menos, 3 grandes elementos fundamentales:

“1 Porque a través de la participación, los ciudadanos tienen la expectativa de ser reconocidos como interlocutores válidos, capaces de incidir en la definición de su destino colectivo y en la forma en que el Estado responde a esta compleja y masiva violación de derechos de más de seis millones de colombianos víctimas en el marco del conflicto armado.

2. Porque para el Estado y la sociedad es imperativo conocer y establecer la magnitud, las dinámicas, los impactos y las respuestas a esa masiva violencia teniendo como base la voz de las víctimas.



3. Porque la construcción de una paz estable y duradera implica la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, y estos solo pueden llevarse a cabo con su participación real y efectiva”. (Vargas Reina, 2014, p. 169)

Pese a estos aspectos fundamentales en participación para la generación de políticas legítimas y duraderas, es claro que los diversos gobiernos no han tenido un impacto real en brindar espacios de concertación y discusión, haciendo casi inviable que se genere una acción pública conjunta, que brinde elementos e insumos para plantear políticas públicas de mayor envergadura y alcance.

Retomando a Jenniffer Vargas, nos encontramos en un escenario de diseños institucionales que limitan la participación efectiva de las víctimas pese a que existen antecedentes en espacios para la participación. Ya desde 2004, con la sentencia T-025 se crearon unos mecanismos para regular la participación de las personas en condición de desplazamiento para lo cual se establecieron espacios a nivel municipal departamental y nacional. Estos espacios tenían como fin el que las víctimas “pudieran dialogar con las autoridades de cada ente territorial y, de esta manera, ser parte activa en la creación y ejecución de la política.” (2014, p. 170), sin embargo, estos espacios no son suficientes para que la participación de las víctimas “en instancias institucionales se traduzca en una incidencia efectiva, en la que ellas encuentren respuestas concretas a sus demandas estructurales y accedan al goce efectivo de sus derechos” (2014, p. 170).

En la sentencia T-025 se dan indicaciones para reactivar los Comités Territoriales de Atención para la Población Desplazada creados por la Ley 387 de 1997, así como la creación de mesas nacionales en el marco del Consejo Nacional para la atención integral a la población desplazada. Con este antecedente, es que en 2005 se convocaron a 6 organizaciones nacionales de población desplazada que se reconocían como víctimas, sin embargo, este proceso atravesó ciertos limitantes entre los que se destacan que “fue un proceso de arriba para abajo que no tuvo en cuenta lo que estaba ocurriendo en los municipios, no contempló ningún mecanismo de articulación que posibilitará el ascenso de las demandas en los entes territoriales a los escenarios nacionales de interlocución, ni garantizó algún amarre entre la representación a nivel territorial y la nacional”(2014, p. 179).

De esta manera, los escenarios de participación en los que se pudo generar un dialogo entre representantes de organizaciones de población desplazada con autoridades del Estado han sido constantemente infructuosos ya que no se pudo generar una incidencia que se concretara en una verdadera política integral de atención a esta población: “ durante esos años no lograron respuestas concretas y pertinentes frente a las demandas estructurales más sentidas de la población a la que representaban: restitución de vivienda, tierras y

patrimonio, restablecimiento socioeconómico, entre otros; la política tuvo un carácter asistencial muy marcado que dio mayor peso a la ayuda humanitaria de emergencia” (2014, p. 180).

Asimismo, los diversos movimientos sociales organizados, que generaban reiterados eventos de protesta en favor de una mayor inclusión durante el *policy process* de la Ley de Víctimas se desempeñaron de manera que buscaron y agruparon estrategias basadas en las influencias proactivas y reactivas.

Por un lado, las influencias proactivas se manifestaron en tanto que los diversos movimientos y organizaciones buscaron tener una incidencia directa en el espacio del Congreso, y los diversos eventos y foros organizados con el fin de presentar propuestas para construir adecuadamente la ley. Esta influencia proactiva se vio determinante en el marco de la presión ejercida en la coalición promotora para movilizar algunos planteamientos, sin embargo, la mayor parte de la influencia que tuvieron los diversos movimientos y organizaciones se basó en una influencia reactiva, es decir, es buscar vetar ciertas propuestas que se veían como contraproducentes para sus objetivos.

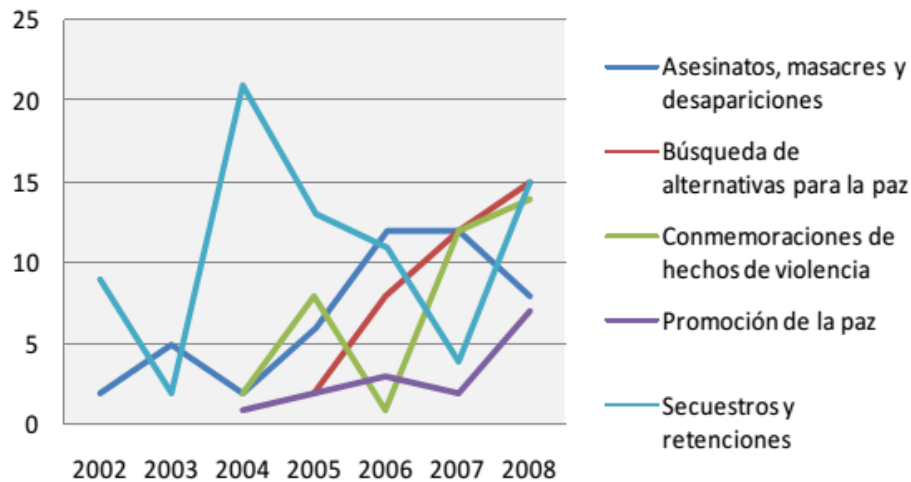
Por tanto, al interior de la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas*, se desarrollaron ambos tipos de influencias, una proactiva en la que se movilizaron algunos elementos básicos para el reconocimiento de las víctimas, pero también se ejerció una influencia reactiva basada en la denuncia de aquellos aspectos considerados nocivos.<sup>55</sup>

También es de destacar que la Base de datos de Acciones Colectivas por la Paz del (DATAPAZ) CINEP/PPP ha registrado desde hace años las acciones colectivas por la paz en Colombia, y para el periodo comprendido entre 2002 y 2008 se registraron manifestaciones que “podrían clasificarse en dos grandes grupos. En el primero se encuentran las reacciones contra los hechos violentos: secuestros, asesinatos, masacres y desapariciones. En el segundo, en cambio, están las acciones que estuvieron más dirigidas a la construcción de la paz: búsqueda de alternativas para la paz, conmemoraciones de hechos de violencia y promoción de la paz”(Caraballo Acuña, 2010, p. 26).

En la siguiente grafica se puede observar la evolución de las diversas manifestaciones por la paz en el periodo 2002-2008 de acuerdo con la base de datos Datapaz del CINEP:

---

<sup>55</sup> Varios de estos cuestionamientos se pueden ver en el comunicado de la Mesa Nacional de Víctimas Pertenecientes a Organizaciones Sociales sobre la Ley de Víctimas” (Marzo 3 de 2011). Tomado de: <http://viva.org.co/lobbying-y-presion-politica/juridico-politica/48-mesa-nacional-de-Victimas/122-pronunciamento-mesa-nacional-de-Victimas>



Grafica #6. Motivos de la desmovilización de víctimas: hacia la paz positiva. Tomado de: (Caraballo Acuña, 2010, p. 26)

El autor, añade que “los debates jurídicos, políticos y sociales alrededor de la Ley (975 de 2005) fueron aprovechados por las víctimas como una ventana de oportunidad política que les ha permitido, junto con otros elementos, un posicionamiento como actor con capacidad de incidencia política” (2010, p. 26).

Ya durante el periodo comprendido entre enero de 2010 y mayo de 2011 se observa que para 2010 “Datapaz registró un incremento de la movilización respecto al año 2009 (202 y 144 respectivamente)” (Sarmiento Santander & Yunis Marulanda, 2011, p. 18), y para los primeros meses de 2011 se registran 53 acciones por la paz. Adicionalmente “se constata la relevancia, en sentido de paz positiva (la movilización propositiva), de los motivos asociados a la búsqueda de alternativas para la paz y la promoción de la paz. Pero a su vez, los motivos en un sentido de paz negativa (aquellos asociados al rechazo de la violencia), siguen apareciendo con mucha frecuencia en respuesta a situaciones de inseguridad y violencia generalizada y asesinatos, masacres y desapariciones”(2011, p. 18).

En una visión en conjunto de las movilizaciones por la paz “lo que muestran los datos de Datapaz entre 1978 y 2017, es que ella es fundamentalmente urbana y está agenciada desde los denominados pobladores urbanos, las organizaciones por la paz y las víctimas de la violencia y familiares. Los repertorios más usados por estos sectores son las marchas y las concentraciones, así como los foros y las actividades culturales”(Cinep/PPP, 2018, p. 3), aunque si juntamos los datos de víctimas de la violencia y familiares y desplazados tenemos

que las movilizaciones por la paz de estos sectores constituyen un 11% del total de las acciones por actor.

Ya en 2010, durante el *policy process*, el mismo Alfonso Castillo, en audiencia en el Congreso advierte la falta de espacios y de reglas claras para el ejercicio de la participación:

“Como Movimiento de Víctimas, y también lo hemos discutido con la mesa de víctimas perteneciente a organizaciones sociales, insistimos en la solicitud de convocatoria de audiencias regionales y nacionales que nos permitan hacer nuestros planteamientos; igualmente, quisiéramos que esas audiencias contaran con unas reglas claras de juego que nos permitan saber que nuestra participación va a ser tenida en cuenta, y que nuestras propuestas van a tener un debate, una discusión y unos elementos que nos permitan saber, por qué fueron recogidas o por qué no fueron recogidas nuestras propuestas. No queremos una participación meramente formal en la que se limite el ejercicio de expresar nuestras opiniones y más aún no queremos una participación que se limite a escucharnos, queremos una participación deliberativa como manda la democracia moderna”<sup>56</sup>

Igualmente, la desconexión entre los entes centrales y los territoriales ha generado una obstaculización para la incidencia de las víctimas, que unida a una débil capacidad institucional y técnica que se reflejó, incluso en la misma Ley de Víctimas. Esto se debe a que existen “leyes desde el nivel central como la Ley de Víctimas con un alto nivel de descentralización en su ejecución, pero (que) no se transfiere la capacidad técnica requerida, ni el fortalecimiento de capacidades a los entes territoriales y a los funcionarios sobre temas que en muchos municipios no se manejan, ni los recursos necesarios para su implementación”(Vargas Reina, 2014, p. 192)

Este diagnóstico que refleja una falta de articulación entre los diversos niveles: central, departamental y municipal refleja una marcada falla en el diseño institucional colombiano. Al respecto afirma Juan Fernando Cristo:

“Los problemas que ha tenido la implementación de la ley... si usted va a los debates que tuvo la ley, son exactamente los que preveíamos, entonces uno dice, si uno hubiera podido tener una solución distinta, de pronto, pero el problema fundamental para mí ha sido el de la coordinación interinstitucional y la coordinación con las regiones. Y siempre lo tuvimos ahí en la mira, como hacemos para que la gente se meta en este cuento, para que no sea solamente una entidad, como coordinamos todas entidades, como coordinamos con los departamentos y municipios, para no depender de la voluntad política de cada gobernador o cada alcalde que se pueda aplicar la ley; ahí tal vez tuvimos vacíos, pero es que es difícil también, en un Estado como el colombiano, que tiene una alta dosis de descentralización,

---

<sup>56</sup> Alfonso Castillo, Intervención en la Audiencia Congresional al proyecto de Ley 107 de 2010, en Gaceta 1128 de 2010, Bogotá, 21 de octubre de 2010, Congreso de la República, 2010

obligar desde el Estado, en una ley, a gobernadores y alcaldes, a destinar un porcentaje de presupuesto para la política de víctimas, etc. Ahí yo creo que no se si en la ley se hubiera podido amarrar más las responsabilidades de gobernaciones y alcaldías, no parecía fácil, lo cierto es que en la implementación si han aflorado esos problemas” (Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018).

Otro aspecto importante para mencionar es que la participación de las víctimas en los diversos espacios se vio minada por el continuo influjo del conflicto armado interno, las amenazas, los asesinatos y los intereses de grandes propietarios de la tierra en el país. El hecho de discutir y aprobar esta ley en medio de la guerra, con actores armados con presencia en los territorios de las organizaciones de víctimas y de reclamantes de tierra ha generado toda una ola de violencia contra líderes sociales, como entre 2006 y 2011 que se registraron con datos de la Defensoría del Pueblo al menos 71 asesinatos de líderes de procesos de restitución de tierras (Reina impunidad en asesinatos de líderes de tierras, SEMANA), así como se han registrado la incursión de los llamados “ejércitos anti restitución de tierras”<sup>57</sup> que amenazan, desplazan y matan líderes sociales.

Así pues, el tema de la participación social y de las víctimas en el *policy process* de la Ley de Víctimas dejó cuestionamientos alrededor de la real capacidad y voluntad del Gobierno en conseguir un desarrollo democrático amplio y participativo para la construcción de política pública. El papel del Gobierno como garante de los derechos a la participación de todas las víctimas en los espacios y tiempos adecuados dejó a las víctimas en una posición desventajosa en el marco de la consolidación de la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* ya que si bien compartían el *deep core* de creencias y se movilizaron política y mediáticamente para que la ley se convirtiera en una realidad, las disputas para la inclusión de sus peticiones en el articulado demostraron una asimetría en las cuotas de poder al interior de la misma coalición en la que primaron las posiciones desarrolladas principalmente por la “Unidad Nacional” del presidente Juan Manuel Santos.

Las misma Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones Sociales en la que participan diversas organizaciones y ONG’s afines, que hicieron parte de la coalición promotora afirmaron que se “reconoce(n) los avances contenidos en el proyecto de Ley de Víctimas radicado dos días atrás ante la Comisión Primera del Senado de la República y la trascendencia que tiene para el país que los derechos de las víctimas sean tema en la agenda del actual Gobierno”, sin embargo, La Mesa “advierte con preocupación que siguen

---

<sup>57</sup> Véase por ejemplo: “Denuncian nuevo ejército 'anti-restitución' de tierras”, 22 de febrero de 2012, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/denuncian-nuevo-ejercito-anti-restitucion-de-tierras-articulo-328148>, y “¿Un ejército anti-restitución?” (5 de julio de 2012) <https://www.elespectador.com/noticias/politica/un-ejercito-anti-restitucion-articulo-357427>

existiendo enormes vacíos en el contenido de la Ley; vacíos que podrían afectar el goce pleno de los derechos a verdad, justicia y reparación integral de todas las víctimas. La falta de garantías sociales y de seguridad para el retorno, el no reconocimiento de los estándares internacionales en materia de reparación integral, la limitación en el universo de las víctimas, la ausencia de la Consulta Previa y de medidas que garanticen el acceso a la verdad y la justicia, se constituyen en serios obstáculos para el logro de los objetivos de la Ley”<sup>58</sup>

De esta manera, tenemos que la participación sigue siendo una deuda pendiente, incluso en procesos de construcción de política pública que abiertamente expresan tener los mecanismos dados para garantizar dicho derecho, ya que, en muchos casos, la inoperancia de los mecanismos diseñados para tales fines se convierte únicamente en un saludo a la bandera, es decir, es espacios formales con nula incidencia política real. Adicionalmente, en un contexto de violencia como el colombiano es bueno recordar, siguiendo a Alejandro Reyes, que “el papel del Estado ante los conflictos sociales es garantizar a los adversarios la existencia de ese espacio común de debate público y decisión política, cuya esencia es la renuncia a la violencia como medio de acción”(Reyes Posada, 2009, p. 22).

El reto para la democracia colombiana está dado en garantizar que todos los elementos de gestión pública, participación e incidencia puedan darse en condiciones equitativas y viables para los mismos interesados pues en el marco de la consolidación de la coalición promotora la correlación de fuerzas a su interior se mostró dispar, en detrimento de las peticiones y reclamos de las mismas víctimas.

---

<sup>58</sup> “Pronunciamento de la Mesa Nacional de Víctimas Pertenecientes a Organizaciones Sociales sobre la Ley de Víctimas” (Marzo 3 de 2011). Tomado de: <http://viva.org.co/lobbying-y-presion-politica/juridico-politica/48-mesa-nacional-de-Victimas/122-pronunciamento-mesa-nacional-de-Victimas>



## CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN:

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras expedida en el año 2011 por el presidente Juan Manuel Santos es sin duda un logro excepcional en materia de reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno pues se configura como una política pública de un alcance nunca visto en el país con medidas de reparación y atención que involucran a una gran variedad de instituciones, programas y proyectos dirigidos a satisfacer sus derechos, y en la medida de lo posible, generar condiciones para un restablecimiento de su situación previo al hecho victimizante.

A lo largo de la investigación hemos visto como un cambio en un subsistema de políticas, en este caso, el de las medidas de atención a víctimas no se produce en un corto periodo de tiempo ni por el involucramiento de un actor en particular, por el contrario, se requiere de una trayectoria amplia en la que intervienen actores políticos como los congresistas, pero también las mismas víctimas organizadas, académicos, ONG's y el componente internacional. Estos diversos actores van generando, desde su área de *expertise* una serie de insumos que se pueden catalogar como información nueva y relevante dentro del subsistema, y a su vez, se desarrolla un proceso de aprendizaje orientado a políticas en el cual los diversos actores pueden cambiar su sistema de creencias por otro.

Los antecedentes que datan de los años 90 sirven para generar un corpus de información nueva, que a su vez, fue reproducida por diversas organizaciones de víctimas, ONG's y académicos. Pese a la articulación que se desarrolló durante esos años, el peso de la *coalición promotora pro statu quo* en cabeza de Álvaro Uribe Vélez y su gobierno entre 2002 y 2010 no permitió que la *coalición en pro de la reparación integral a las víctimas* se impusiera al sostener un sistema de creencias completamente distinto que sostenía la necesidad de generar políticas de reparación integral y no solo de asistencia humanitaria, así como reconocer un conflicto armado para llegar a una solución política negociada.

Por tanto, no es sino hasta la elección de Juan Manuel Santos en 2010 que se generó el shock externo e interno como ventana de oportunidad para que la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* se consolidara en un momento específico en el que con el impulso del Gobierno y la Unidad Nacional se pudo expedir la Ley de Víctimas en un relativo corto tiempo.

Volviendo a nuestra hipótesis inicial, vemos como en el marco del *policy process* de la Ley de Víctimas desde 2007 hasta el año 2011, pasando por su hundimiento en 2009, intervienen sistemas de creencias contrapuestos y enfrentados entre ambas coaliciones. Pese a esto, el aparente consenso para la expedición de la ley pudo generarse no sin advertir que existieron fuertes discrepancias entre los actores involucrados al interior de ambas



coaliciones. Por tanto, la debilidad subyacente en el *policy process* radicaba en la alta polarización política en el país, que a su vez repercutió para que la expedición de la Ley de Víctimas catapultara a actores que de manera fehaciente tenían unas posiciones en contra de la restitución de tierras, tal es el caso de los diversos ejércitos anti-restitución que se han formado en el país, así como el constante asesinato de líderes sociales y reclamantes de tierras.

La falta de una discusión seria sobre el modelo de desarrollo rural a implementar en el país, así como el rechazo de una distribución más equitativa de la tierra, luego de los intentos fracasados en 1936 y 1961 muestran que aún persisten fuerzas poderosas en el país que velan únicamente por una *restitución fina* por mucho, y que recurren a la violencia cuando sus privilegios sobre la tierra se ven afectados.

Aunque el consenso de la Ley de Víctimas significó un gran peso simbólico para la presidencia de Juan Manuel Santos, es claro que su modelo de desarrollo para el campo va en la vía de privilegiar a los grandes capitales transnacionales, el monocultivo y la minería, elementos a los que se oponen numerosas organizaciones sociales en los territorios. También, la participación política de las víctimas en el *policy process* estuvo marcada por constantes críticas a la no inclusión de muchas de sus demandas y la falta de espacios para la discusión; pese a esto, las víctimas, ONG's y el Partido Polo Democrático se configuraron como actores en la *coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* en la que buscaron influir la construcción de la política con un impacto final pormenorizado.

De esta manera, el *policy process* de la Ley de Víctimas que hemos analizado, junto con la conformación y consolidación de la coalición que supuso un cambio sustancial en las políticas de atención a víctimas muestra una debilidad y fragilidad que va más allá del periodo de estudio. Por mencionar algunas consecuencias, encontramos que la polarización política que vive Colombia en 2019 es en gran medida consecuencia de la derrota de la *coalición promotora pro statu quo*.

Esto último es debido a que los primeros choques entre Juan Manuel Santos y Álvaro Uribe Vélez por el reconocimiento del conflicto armado interno son la antesala de la ruptura total de estos dos mandatarios, lo cual desemboca en la escisión de Uribe y varios seguidores y la conformación del Partido Centro Democrático en julio de 2014 (ya era movimiento político desde enero de 2013), y que irrumpe con una fuerza política grande al punto que consigue obtener más de 2 millones de votos en las elecciones legislativas de 2014 obteniendo 19 senadores y 19 representantes a la cámara. Con este resultado se convierte en el segundo partido político más votado. Asimismo, en las elecciones presidenciales de ese mismo año el candidato por el Centro Democrático Oscar Iván Zuluaga queda en segundo lugar, con más de 3.7 millones de votos en primera vuelta y más de 6.9 millones

en segunda, en contraste con Juan Manuel Santos quien saca 3.3 millones en primera y 7.8 en segunda y puede reelegirse para el periodo 2014-2018.

Que un partido político, liderado por la omnipresente figura de Uribe haya logrado en tan solo algunos meses obtener casi 40 senadores y sacar más de 7 millones de votos se constituye como un fenómeno político de una envergadura histórica y que sigue sosteniendo elementos básicos del *Deep core* que se desplegaron en la discusión de la ley de víctimas. Este partido político sigue teniendo entre sus banderas la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, así como una negación al conflicto armado interno y un desdén evidente por impulsar políticas de memoria y reparación a víctimas de la Ley 1448 de 2011 y aún más, del acuerdo de paz.

Estos resultados en 2014 le dan a un partido político, en cabeza de Álvaro Uribe Vélez una vitrina política sustancial para oponerse a los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC-EP iniciados en 2012 por Juan Manuel Santos. Al termino de los diálogos de paz, que fueron objeto de numerosas críticas por parte de Uribe y su partido, se produce la firma del acuerdo en septiembre de 2016 y posteriormente el 2 de octubre se da un plebiscito en el que los colombianos estaban llamados a avalar o no el acuerdo. Luego de una campaña en la que se apeló a las emociones y en muchos casos, a la divulgación de *fake news*, se da la victoria del NO y se entra a un proceso de renegociación que finalmente termina el 24 de noviembre de ese mismo año con la firma de los nuevos acuerdos en el Teatro Colón de Bogotá.

Bajo la bandera del “NO” y los resultados del plebiscito (que alegan fueron desconocidos por Santos), el partido Centro Democrático gana la presidencia en 2018 con una votación de más de 11 millones de personas, la más alta registrada en la historia, y al mismo tiempo, Álvaro Uribe es elegido Senador con más de 800mil votos, siendo el Senador más votado en la historia.

Estos hechos dan cuenta que la polarización política que vive Colombia hoy en día proviene, en parte, de las diferencias que se marcan entre las coaliciones promotoras durante el *policy process* de la Ley de Víctimas, y tiene un punto de quiebre en la elección de Santos en 2010. Por tanto, el aparente consenso político nacional que supuso la Ley de Víctimas (votada por mayoría en el Congreso con la notable excepción del Partido Polo Democrático), no supuso la eliminación de sistema de creencias del sector político uribista que defendía las tesis de la seguridad democrática y amenaza terrorista, sino que promovió una polarización que tuvo repercusiones para la implementación de la Ley de Víctimas y el acuerdo de paz que incluye un tema de tierras, víctimas, justicia, sustitución de cultivos de uso ilícito, y participación política.

Con esto podemos afirmar que, pese a que una coalición promotora se imponga, e imponga su sistema de creencias en determinado subsistema de políticas, las fracciones derrotadas lo son muchas veces de manera momentánea, y aún más, estas pueden llegar a capitalizar su derrota en réditos políticos para la consecución de objetivos a futuro. En nuestro caso es claro que la implementación de la Ley de Víctimas tuvo tropiezos considerables que se salen de nuestro alcance investigativo pero que dejan ver como la oposición constante que la *coalición promotora pro statu quo* promovió, así como la oposición a los acuerdos de paz, catapultaron la popularidad de muchos de sus integrantes al punto de poder formar Gobierno en 2018.

Es tal el influjo del *policy process* de la Ley de Víctimas, con sus derroteros en su momento, que más de 7 años después, en noviembre de 2018 desde el partido Centro Democrático ya se habló de reformar la ley y acabar la restitución de tierras, según un comunicado firmado por 16 Congresistas y más de 20 ONG's y organizaciones de víctimas<sup>59</sup>. Es ilustrativo ver que la representante a la cámara que propone la modificación es María Fernanda Cabal, esposa del presidente de FEDEGAN, José Felix Lafaurie; todos ellos opositores al capítulo de restitución de tierras y escuderos de Álvaro Uribe.

Finalmente, queremos dejar constancia de algunas reflexiones teóricas y metodológicas del marco de coaliciones promotoras en relación con la presente investigación, así como de la necesidad de generar una mayor gobernabilidad democrática con amplia participación social para la obtención de mejores y más robustos resultados en política pública, por último, queremos abordar una serie de limitaciones en el alcance de la investigación:

En primer lugar, advertir que el marco de coaliciones promotoras es una herramienta teórica y metodológica de gran versatilidad para analizar el cambio en las políticas públicas a lo largo de periodos prolongados de tiempo ya que nos permite identificar a diversos actores que se salen de los esquemas de interpretación clásicos en política pública que

---

<sup>59</sup> Según el comunicado, la modificación propuesta desnaturaliza el derecho fundamental a la restitución de tierras “pues ésta ya no sería la medida preferente de reparación a víctimas de despojos y abandonos de tierras, dándose prioridad a las reubicaciones, compensaciones y otros mecanismos que resten a las víctimas la posibilidad de recuperar las tierras despojadas”, además “busca limitar la titularidad del derecho a la restitución de tierras a través de presunciones legales que vulnerarían a campesinas, campesinos y otros poseedores de predios que no logren demostrar que su ocupación no fue “viciada, clandestina o violenta” y “desvirtúa el principio de buena fe exenta de culpa, desmonta la inversión de la carga de la prueba a favor de víctimas reclamantes de tierras y busca poner en igualdad de condiciones a terceros intervinientes incluyendo un principio de confianza legítima que no tiene cabida en un proceso de justicia transicional como este”. Estas y otras críticas a la modificación fueron esbozadas por Tomado de: <https://codhes.wordpress.com/2018/10/18/rechazo-a-la-reforma-a-la-ley-1448-de-2011-presentada-por-maria-fernanda-cabal-acaba-con-la-restitucion-de-tierras-y-promueve-la-legalizacion-del-despojo/>

muchas veces no se tenían en cuenta, tales como los académicos, periodistas, ONG's. Este enfoque contemporáneo de análisis de política pública nos brinda la posibilidad de complementar un análisis de posicionamiento de actores durante el *policy process* que va más allá de las consideraciones de clase, ideología e intereses e incluye al sistema de creencias como un factor esencial que une a los diversos actores al interior de una coalición.

Podríamos afirmar que nuestra investigación toma el enfoque de las políticas públicas tradicional, como lo es el llamado "ciclo" en sus fases de agenda y definición del problema y las sitúa como fronteras espacio-temporales de un cambio de políticas concreto, y de esta forma podemos afirmar que el *policy process* se sitúa entre 2007 y 2011 con una notable interrupción en 2009 como vimos anteriormente. Sin embargo, esta referencia al ciclo clásico de las políticas públicas es complementados con el análisis de las coaliciones promotoras que nos permite entender la evolución de las creencias de los diversos actores a lo largo del tiempo para situarlos en la problemática y dar cuenta de sus modos de pensar y actuar.

Considero que un aporte a la teoría de las políticas públicas es el hecho de la incorporación al análisis de los sectores sociales agrupados en organizaciones y movimientos sociales de víctimas, que con sus diversos repertorios de acción, así como de relaciones e influencias con otros actores pueden dar lugar a influencias proactivas o reactivas, siempre vinculado a la movilización social y eventos de protesta que dan pie a un mayor grado de atención y visibilización de la problemática, es decir, son actores que influyen decisivamente en el posicionamiento de la agenda pública y de gobierno, a la par que posicionan sus propuestas e inquietudes.

Al tener en cuenta actores tradicionalmente subalternos y las relaciones que se establecen con ONG's, académicos y periodistas podemos ver como el marco de las coaliciones promotoras genera un entramado en red, útil para posicionar diversos sistemas de creencias y formas de actuar. Ahora bien, el sistema de creencias como fundamento esencial de la concreción y consolidación de las coaliciones es importante en la medida que este se puede operacionalizar en distintos subniveles, en los cuales se puede ir desde lo más general a lo más particular, facilitando el análisis y la obtención metodológica de la información. Este sistema de creencias nos permite entender y analizar por qué en muchos procesos de construcción de políticas públicas se ven alianzas inusitadas entre actores tradicionalmente de derecha o izquierda pero que se reúnen alrededor de promover determinado cambio en un subsistema de políticas.

También, un aporte que consideramos importante anotar es que la relación entre eventos exitosos o de fracaso durante un *policy process* es muy indicativo del estado de una democracia en términos de apertura, participación y visibilización de actores tradicionalmente excluidos. Como evidenciamos, *la coalición promotora en pro de la reparación integral a las víctimas* está compuesta desde sectores de la política tradicional hasta las mismas víctimas, es decir, los mismos interesados, sin embargo, es claro que al interior de las coaliciones existen pujas de poder que buscan posicionarse al interior de esta y convertirse en referentes simbólicos y políticos clave. Este es el caso de los líderes liberales Juan Fernando Cristo y Guillermo Rivera quienes abanderan la iniciativa en el legislativo, pero han sido criticados por mostrarse como los últimos defensores de las víctimas. Por tanto, hace falta considerar en mayor medida estos tipos de reconocimientos simbólicos y pujas de poder al interior de una misma coalición, que en última instancia determinará las decisiones adoptadas en las políticas públicas.

También, es de destacar que para que haya un cambio en políticas, en nuestro caso al interior del subsistema de políticas de atención a víctimas es una condición necesaria - aunque no suficiente - que hayan perturbaciones o “shocks” que modifiquen en cierta medida el sistema de creencias preestablecido para que una coalición minoritaria pueda consolidarse como referente dentro del subsistema. En nuestro caso, dicho “shock” fue la elección de Juan Manuel Santos en 2010. También, se requiere un aprendizaje mediado por información nueva y relevante que sea compartida entre los diversos actores, para que estos puedan modificar, en cierta medida, sus sistemas de creencias e intereses.

Finalmente, quisiéramos destacar algunos alcances y limitaciones de la investigación. Nuestra investigación parte de un análisis de una política pública que se empezó a gestar hace más de 10 años, y cuya promulgación definitiva fue hace 8. Por tanto, las dificultades para obtener las posturas de todos y cada uno de los actores que intervinieron y tuvieron algún papel en la coyuntura fueron evidentes, en especial por la falta de información disponible en internet, así como la pérdida de muchas relatorías, comunicados y material audiovisual de los innumerables eventos, congresos, asambleas, etc., en la que se discutió la problemática, especialmente de parte de las mismas víctimas. Sin embargo, consideramos que los actores entrevistados, la prensa documentada que siguió el proceso y supuso de “vitrina” para exponer el *social mood* de la época, suplen en parte esta dificultad y nos permite tener un panorama amplio que responde a nuestros objetivos, pregunta de investigación y comprueba nuestra hipótesis inicial.

También, el hecho de haber recabado 5 entrevistas nos da un panorama de la coyuntura y el proceso con sus principales puntos conflictivos y relaciones entre actores, sin embargo,

un ejercicio posterior podría estar encaminado a generar una metodología de corte mixto, *cuanti-cuali* en la que la muestra de actores abordados de manera presencial sea mayor, y por tanto, podamos explorar algunas áreas que no pudieron ser incluidas en la presente investigación y que puedan ser de tipo psicoanalítico, de análisis del discurso, y correlaciones entre eventos de protesta y el desarrollo del *policy process*.



## BIBLIOGRAFÍA:

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). Estudio Introductorio. En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (pp. 15–72). Ciudad de México, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). Marco para el análisis de las políticas públicas. *Políticas Públicas. Publicación semestral de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.*, (1), 11–33.
- ANEXO 4. (2004). En *Sentencia T-025 de 2004* (pp. 203–226). Corte Constitucional de Colombia.
- Angulo Ceballos, J. (2014). La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus repercusiones de favorabilidad para la paz de Colombia. *Advocatus*, 11(23), 167–180.
- Arango Restrepo, M. (1994). Esquema de políticas de reforma agraria en Colombia. En *Transformaciones en la Estructura Agraria* (pp. 147–174). Bogotá. D.C.: Tercer Mundo Editoriales, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol.
- Arellano Gault, D., & Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. Ciudad de México, México: Instituto Federal Electoral.
- Ávila, A. (2019). *Detrás de la guerra en Colombia*. Bogotá. D.C.: Grupo Planeta (Edición Kindle).
- Bautista Revelo, A. J. (2014). *La restitución de tierras en Colombia: ¿realidad o ficción?* (Universida). Quito, Ecuador.
- Bourgon, J. (2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo. *Revista Reforma y Democracia*, 46.
- Cadena-Roa, J. (2008). Evaluación del desempeño de los movimientos sociales. En C. Puga & M. Luna (Eds.), *Acción colectiva y organizaciones: estudios sobre desempeño asociativo* (pp. 265–301). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones



Sociales.

- Cadena-Roa, J. (2016). Las organizaciones de los movimientos sociales y los movimientos sociales en México, 2000-2014. *Análisis - Friedrich Ebert Stiftung*, (1).
- Cairney, P. (2012). The Advocacy Coalition Framework. En *Understanding Public Policy. Theories and Issues* (pp. 200–219). Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Camou, A. (2000). Estudio Introductorio. En *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 9–58). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Caraballo Acuña, V. (2010). Movilización por la paz: el papel de las víctimas (2002-2006). *Cien Días vistos por CINEP/PPP*, (70).
- Cejudo, G. M. (2008). Discurso Y Políticas Públicas: Enfoque Constructivista. Ciudad de México: Documento de Trabajo del CIDE, Número 205.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá. D.C.: Imprenta Nacional.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015a). *El derecho a la justicia como garantía de no repetición. Volumen 1. Graves violaciones de derechos humanos, luchas sociales y cambios normativos e institucionales 1985-2012*. Bogotá: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015b). *Una Nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá. D.C.: CNMH - UARIV.
- Cinep/PPP. (2018). La movilización por la paz, una estrategia de participación. *Datapaz - Reporte Trimestral*, (2).
- Cote-Barco, G. E. (2010). EL PROCESO PENAL ESPECIAL DE JUSTICIA Y PAZ: ¿VERDADERA ALTERNATIVA PARA LA TRANSICIÓN A LA PAZ U OTRO INTENTO FALLIDO DE CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO EN MEDIO DE LA GUERRA? *International Law*. scieloco.
- Delgado Barón, M. (2011). La Ley de Justicia y Paz en Colombia: La Configuración de un subcampo jurídico-político y las luchas simbólicas por la inclusión. *Revista de*

*Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(2), 179–194.

- Delgado Barón, M. (2015). Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica. *Perfiles latinoamericanos*, 23(46), 121–145.
- Delgado M., A. L. (2011). José Obdulio Gaviria y su visión de Colombia. *Cahiers (Les) ALHIM*, (21).
- Dery, D. (2000). Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies*, 21(1), 37–47.
- Fajardo, D. (2016). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Ediciones Desde Abajo/Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Fierro C., M. I. (2014). Álvaro Uribe Vélez Populismo y Neopopulismo. *Análisis Político*, 27(81), 127–147. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n81.45770>
- Galindo Hernández, C. (2005). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 7(Esp), 496–543.
- Gómez-Isa, F. (2010). La restitución de la tierra y la prevención del desplazamiento forzado en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 11–58.
- González Pulgarín, J. J., & Henao Guzmán, J. P. (2012). Una nueva forma de concentración de la tierra en Colombia: la Ley 1448 de 2011. *Ecos de Economía*, 16(34), 75–109.
- Jaramillo Correa, C., & Molina Ríos, J. (2010). Las movilizaciones del 4 de febrero y el 6 de marzo de 2008 en Bogotá, Colombia. Una lectura de las representaciones sociales en el discurso de la prensa nacional. *Signo y Pensamiento* 57 · *Documentos de Investigación*, XXIX, 354–371.
- Kalmanovitz, S. (1978). Desarrollo capitalista en el campo colombiano. En E. a. Arrubla, M (Ed.), *Colombia, hoy*. Siglo XXI Editores.

- Kalmanovitz, S. (1991). El desarrollo histórico del campo colombiano. En *Colombia Hoy*. Siglo XXI Editores.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2a. edición). Estados Unidos: Addison Wesley Publishers.
- Ley 1448. (2011). Bogotá. D.C.: Diario Oficial No. 48.096 del 10 de junio de 2011.
- López Leyva, M. A. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. *Región y sociedad*, 24(55), 159–197.
- Machado, A. (1981). Políticas Agrarias en Colombia. En *Campesinado y capitalismo en Colombia* (pp. 57–121). Bogotá. D.C.: Centro de Investigación y Educación Popular CINEP.
- Mariñez Navarro, F., & Valenzuela Mendoza, R. E. (2013). *Gobierno Abierto: ¿Mas innovaciones? ¿Mas gobierno? ¿más sociedad? Propuesta para los gobiernos locales*. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Sanabria, C. M., & Pérez Forero, A. C. (2012). La Restitución de Tierras en Colombia Expectativas y Retos. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, XV(29), 111–127.
- Martinón Quintero, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y política pública*, 16(2), 281–318.
- Medina Gallego, C. (2011). Una propuesta para la periodización de la historia del conflicto colombiano en el siglo XX. En *Para reescribir el siglo XX: memoria, insurgencia, paramilitarismo y narcotráfico*. (pp. 33–68). Medellín, Colombia: La Carreta Editores.
- Montoya Londoño, C., & Vallejo Mejía, M. (2016). Law of Victims and Land Restitution in Colombia: Public Debates and “Glocal” Agendas. *Latin American Policy*, 7(1), 80–105. <https://doi.org/10.1111/lamp.12093>
- Peña Bustamante, G. (2011). *Estado de Cosas Inconstitucional y Políticas Públicas*. Pontificia Universidad Javieriana.

- Przeworski, A. (2000). Una mejor democracia, una mejor economía. En *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 115–130). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Quinche Ramírez, M. F., Peña Huertas, R. del P., Parada Hernández, M. M., Ruiz González, L. E., & Álvarez Morales, R. (2015). *El amparo de tierras: la acción, el proceso y el juez de restitución* (Primera). Bogotá. D.C.: Editorial Universidad del Rosario.
- Quintero Gaviria, J. A., & Castañeda Muñoz, J. D. (2011). De la seguridad democrática, el miedo, la confianza básica y una democracia heterónoma e infantilizada. *Eleuthera*, 5, 206–229.
- Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma / Fescol.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas : formulación, implementación y evaluación*. Bogotá. D.C.: Ediciones Aurora.
- Rúa Delgado, C. F. (2015). Los momentos de la justicia transicional en Colombia. *Revista de Derecho Uninorte*, (43), 71–109. <https://doi.org/10.14482/dere.43.6270>
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189–220). Estados Unidos: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. En *Teorías del Proceso de Políticas Públicas* (pp. 203–253). Buenos Aires, Argentina: Westview Press/Traducción y Publicación del Proyecto de Modernización del Estado.
- Sánchez Gómez, G. (1990). Guerra y política en la sociedad colombiana. *Análisis Político*, (11).
- Sanjurjo García, D. (2013). La aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al cambio en las políticas de drogas en el Uruguay. Madrid, España: IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de

Administración Pública.

Sarmiento Santander, F., & Yunis Marulanda, J. (2011). Rumores de paz. *Cien Dias vistos por CINEP/PPP*, (73).

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Tamayo Sáez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 281–312). Madrid, España: Alianza Editorial.

Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2007). Desplazamiento forzado y justicia transicional en Colombia. Estudio Sectorial. En *Desplazamiento forzado y políticas públicas* (p. 261). Bogotá. D.C.: CODHES.

Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31–70). Bogotá D.C.: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia).

Uprimny, R., & Sánchez, N. C. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 305–342.

Uvalle Berrones, R. (2015). Horizontes contemporáneos de la gestión pública. En D. Arellano Gault & F. Patrón Sánchez (Eds.), *Gestión Pública y Buen Gobierno en México. Diálogos, preocupaciones y propuestas* (pp. 23–58). Universidad de Guanajuato.

Valadés, D. (2003). *El Gobierno de Gabinete*. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Sociales.

Van Aelst, P., Thesen, G., Walgrave, S., & Vliegthart, R. (2014). Mediatization and Political Agenda-Setting: Changing Issue Priorities? En F. Esser & J. Strömbäck (Eds.), *Mediatization of Politics Understanding the Transformation of Western Democracies* (pp. 200–220). London: Palgrave Macmillan UK.

- Vargas Reina, J. (2012). Diseños institucionales que promueven la participación pero limitan la incidencia política de las organizaciones de población desplazada. *Análisis Político*, 25(76), 41–57.
- Vargas Reina, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 167–207. <https://doi.org/10.12804/esj16.1.2014.04>
- Vega Cantor, R. (2002). *Gente muy rebelde Protesta popular y Modernización capitalista en Colombia (1909- 1929) 2. Indígenas, campesinos y protestas agrarias*. Bogotá. D.C.: Ediciones Pensamiento Crítico.
- Vélez López, A. C. (2013). A la zaga de lo político. La agenda mediática de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. *Co-herencia*, 10(18), 79–103.
- Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. (Jose Medina Echavarria, Ed.) (Segunda Ed). Bogotá. D.C.: Fondo de Cultura Económica.
- Wills-Otero, L., & Benito, C. I. (2012). De Uribe a Santos: cambios y continuidades de la política Colombiana en 2011. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(1), 87–107. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100005>
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Stream Framework: Structure, Limitations, Prospects. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 62–92). Estados Unidos: Westview Press.
- Zamosc, L. (1987). *La Cuestión Agraria y el Movimiento Campesino en Colombia. Luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), 1967-1981*. Bogotá. D.C.: UNRISD, CINEP.

## Fuentes Virtuales:

1. El Colombiano, “Marchas que cambian o pasan de largo en la historia del país”, 5-04-2011. Consultado en:  
<https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/marchas-que-cambian-o-pasan-de-largo-en-la-historia-del-pais-AX3880002>
2. El Espectador, “Ley de víctimas... para los victimarios”, 11-05-2009. Consultado en:  
<https://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo140408-ley-de-victimas-los-victimarios>
3. El Espectador, “Ley de Víctimas se hunde ante presión del Gobierno”, 18-06-2009. Consultado en:  
<https://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo146500-ley-de-victimas-se-hunde-presion-del-Gobierno>
4. El Espectador, “Saldando las deudas del despojo”, 15-08-2010. Consultado en:  
<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-219348-saldando-deudas-del-despojo>
5. El Tiempo, “El país según José Obdulio”, 13-08-2008. Consultado en:  
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4445405>
6. El Tiempo, “¿Podrían quedar impunes las 3.500 masacres ocurridas en Colombia?”, 05-04-2011. Consultado en:  
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9128480>
7. Revista Semana, “Sí hay guerra, señor presidente”, 02-06-2005. Consultado en:  
<https://www.semana.com/portada/articulo/si-guerra-senor-presidente/70763-3>
8. Revista Semana, “Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos”, 7-08-2010. Consultado en:  
<https://www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/120293-3>
9. Revista Semana, “Cuatro años ocupó al Congreso una ley para las víctimas”, 25-05-2011. Consultado en:  
<https://www.semana.com/nacion/articulo/cuatro-anos-ocupo-congreso-ley-para-victimas/240317-3>

10. Revista Semana, "Las tres tesis de Uribe derrotadas en la Ley de Víctimas", 05-11-2011.  
Consultado en:

<https://www.semana.com/politica/articulo/las-tres-tesis-uribe-derrotadas-ley-victimas/239645-3>

#### **Fuentes hemerográficas del archivo CINEP:**

11. El Colombiano, "44 billones para sanar el dolor", 30-08-2010.
12. El Colombiano, "Solidaridad con todas las víctimas", 30-09-2010.
13. El Colombiano, "Ley reparará a cuatro millones de víctimas", 26-05-2011.
14. El Colombiano, "Éxito total o fracaso rotundo". Yohir Akerman. 31-05-2011.
15. El Colombiano, "Ley de Víctimas se firmó con espaldarazo de ONU", 11-06-2011.
16. El Espectador, "Una ley donde todas las víctimas son iguales", 22-09-2010.
17. El Espectador, "Las tierras: el eterno problema". Rodolfo Arango. 23-09-2010.
18. El Espectador, "Ley de Víctimas, víctima de la 'sostenibilidad fiscal' ", 14-10-2010.
19. El Espectador, "La reforma agraria en perspectiva". Salomón Kalmanovitz. 18-10-2010.
20. El Espectador, "Los peros del Polo a la Ley de Víctimas y tierras", 04-11-2010.
21. El Espectador, "Uribe es el líder de la oposición al proyecto", 13-12-2010.
22. El Espectador, "Víctimas y voluntad política", 21-12-2010.
23. El Espectador, "Dudas por financiación de la Ley de Víctimas", 05-03-2011.
24. El Espectador, "Primeros reparos a la Ley de Víctimas en Senado", 09-03-2011.
25. El Espectador, "No será la última Ley de Víctimas", 12-03-2011.
26. El Espectador, "Santos se salió con la suya", 25-05-2011.
27. El Espectador, "Los hijos de las víctimas", 26-05-2011.
28. El Espectador, "Ley de Víctimas: punto de partida, no de llegada", 29-05-2011.
29. El Heraldo, "Semana de pasión para la Ley de Víctimas", 11-04-2011.
30. El Mundo, "Sobre la Ley de Tierras", 02-10-2010.
31. El Mundo, " 'No se legitimará el TERRORISMO' ", 09-05-2011.



32. El Nuevo Siglo, "Víctimas de agentes del Estado serían reparadas", 01-09-2010.
33. El Nuevo Siglo, "ONU urge protección para quienes reclaman su tierra", 23-09-2010.
34. El Nuevo Siglo, "Avanza acuerdo frente al proyecto de Ley de Víctimas", 23-10-2010.
35. El Nuevo Siglo, "Plata para víctimas del conflicto, pero sin resolver", 30-12-2010.
36. El Nuevo Siglo, "Sigue duda por plata para las víctimas", 05-03-2011.
37. El Nuevo Siglo, "Ley de Víctimas debe reintegrar patrimonio perdido: Madariaga", 18-03-2011.
38. El Nuevo Siglo, "Víctimas prioriza reparación sobre verdad y justicia: Enríquez", 28-03-2011.
39. El Nuevo Siglo, "Proyecto de víctimas incluye a afectados en Palacio de Justicia", 07-04-2011
40. El Nuevo Siglo, "Ley de víctimas pasó con ajuste a fecha de reparación", 13-04-2011.
41. El Nuevo Siglo, "Hoy radican ponencia de proyecto de víctimas para último debate", 05-05-2011.
42. El Nuevo Siglo, "Ley de víctimas busca olvidar odio y unir a la sociedad: Santos", 17-05-2011.
43. El Nuevo Siglo, "Aplazan otra vez debate final de Ley de Víctimas", 19-05-2011.
44. El Nuevo Siglo, "Ley de Víctimas cambiará historia del país: Santos", 26-05-2011.
45. El Nuevo Siglo, "Retorno de desplazados debe ser un proceso consultado: Acnur", 25-07-2011.
46. El País, "La Ley de víctimas, el primer reto de Santos", 28-09-2010.
47. El País, "La Ley de Víctimas". Julio César Londoño. 09-06-2011.
48. El Tiempo, "Santos prometió devolver tierras a los desplazados", 29-08-2010.
49. El Tiempo, "Una ley valerosa y otra injusta". Daniel Samper Pizano. 12-09-2010.
50. El Tiempo, "Arranca debate por restitución de tierras", 15-09-2010.
51. El Tiempo, "El pago de una larga deuda", 10-10-2010.
52. El Tiempo, "9 años que hacen diferencia", 13-12-2010.
53. El Tiempo, "Se conjuró tensión con 'la U' por la Ley de Víctimas", 02-03-2011.
54. El Tiempo, "Nuevas objeciones a la Ley de Víctimas", 10-03-2011.

55. El Tiempo, “A pagar la deuda histórica”, 29-05-2011.
56. El Tiempo, “¿El epílogo de la guerra? Mauricio Vargas. 13-06-2011.
57. El Tiempo, “Esta es la cuota inicial de una reforma agraria”. Absalón Machado. 03-07-2011.
58. La República, SN, 20-08-2010.
59. Semanario VOZ, “La concertación es vital para la reparación”, 08-09-2010.
60. Vanguardia Liberal, “De la otra verdad, justicia y reparación”, 10-10-2010.

#### **Entrevistas realizadas:**

1. Alfonso Castillo, comunicación personal, 12 de julio de 2018.
2. Alirio Uribe, comunicación personal, 18 de julio de 2018.
3. Gabriel Bustamante Peña, comunicación personal, 23 de julio de 2018.
4. Juan Fernando Cristo, comunicación personal, 30 de julio de 2018.
5. Ricardo Sabogal, comunicación personal, 23 de enero de 2019.

#### **INDICE DE TABLAS:**

1. Tabla #1. Sistema de creencias y subniveles. Tomada de: (Sanjurjo García, 2013). Página 35.
2. Tabla #2. Aproximaciones historiográficas del conflicto en Colombia. Adaptado de: (Medina Gallego, 2011). Página 40.
3. Tabla #3. Número de víctimas del Conflicto Armado 1958-2018. Elaboración propia con datos de Observatorio de Memoria y Conflicto. Tomado de: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/bases-de-datos/datos/>. Página 55.
4. Tabla #4. Diferencias entre coalición pro statu quo y coalición en pro de la reparación integral a las víctimas. Elaboración propia. Página 72.
5. Tabla #5. Resultados elecciones legislativas 2006 y 2010. Tomado de: (Wills-Otero & Benito, 2012, p. 96). Página 82.

6. Tabla #6. Resultados elecciones Cámara 2006 y 2010. Tomado de: (Wills-Otero & Benito, 2012, p. 97). Página 83.
7. Tabla #7. Número de noticias discriminado por actores identificados. Elaboración propia con base en (Vélez López, 2013). Página 115.
8. Tabla #8. Restitución fina y restitución gruesa. Elaboración propia con base en (Uprimny & Sánchez, 2010, p. 329,330). Página 128.
9. Tabla #9. Alcance y propósito de la restitución. Modificación con base en (Uprimny & Sánchez, 2010, p. 330,331). Página 129.
10. Tabla #10. Posiciones enfrentadas en debate sobre desarrollo rural. Tomado de: (Montoya Londoño & Vallejo Mejía, 2016, p. 93, traducción propia). Página 130.
11. Tabla #11. Aprendizaje orientado a políticas y Shocks externos e internos. Elaboración propia. Página 145.

## INDICE DE GRAFICAS:

1. Grafica #1. Cronología de la Ley de Víctimas. Elaboración propia. Página 9.
2. Grafica #2. Influencias de los movimientos sociales. Tomado de: (López Leyva, 2012, p. 178). Página 26.
3. Grafica #3. Esquema del Advocacy Coalition Framework. Elaboración propia con base en: (Sabatier & Weible, 2010). Página 38.
4. Grafica #4. Conformación del contexto legislativo y jurídico. Elaboración propia. Página 68.
5. Grafica #5. Recursos a disposición de los actores en el policy process. Elaboración propia con base en (Subirats et al., 2008, p. 71). Página 146.
6. Grafica #6. Motivos de la desmovilización de víctimas: hacia la paz positiva. Tomado de: (Caraballo Acuña, 2010, p. 26). Página 152.