

**TRANSFORMACIÓN DEL DISCURSO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE
ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS EN COLOMBIA (2005-2012):
UNA MIRADA DESDE EL ANÁLISIS NARRATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

DANIEL FELIPE LÓPEZ PARRA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

BOGOTÁ D.C., 2015

“Transformación del discurso de la Política Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en Colombia (2005-2012): una mirada desde el análisis narrativo de políticas públicas”

Monografía

Presentada como requisito parcial para optar al título de

Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Daniel Felipe López Parra

Dirigida por:

Óscar Iván Pineda Díaz

Semestre II, 2015

AGRADECIMIENTOS

La presente monografía es el fiel reflejo de casi cinco años de estudio en la Universidad del Rosario. La enseñanza de los profesores de la Facultad fue muy valiosa a la hora de moldear mis expectativas y metas, a ellos les agradezco mucho el tiempo que le dedican a este gran oficio. También agradezco inmensamente a los amigos que hice en la universidad y que perdurarán a través del tiempo. Con ellos no sólo comparto intereses comunes, además atesoro anécdotas divertidas y experiencias enriquecedoras invaluable.

Mi familia ha sido mi primer y más importante apoyo en la vida escolar y universitaria que llevo a cuestas. En especial reconozco y agradezco el esfuerzo de mi mamá, de mi papá y de mis abuelos Hugo e Inés, quienes han sido los pilares centrales en mi vida. Este documento es una pequeña muestra del excelente ser humano que han criado.

Por último, pero no menos importante, quiero agradecer a mi director de la monografía, Oscar Pineda. Ya sea en Colombia o en Alemania, él siempre me apoyó y me dio consejos y correcciones muy importantes. Sin la ayuda de Oscar, la culminación de este trabajo hubiera sido mucho más difícil de lo que fue.

RESUMEN

El propósito de esta monografía es analizar la transformación del discurso de la política pública de atención y reparación entre los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Se estudia cómo las diferentes narrativas o relatos de política pública utilizan estrategias para poder influir en la formulación de la política de atención y reparación. Con base en el análisis narrativo de políticas públicas de Emery Roe, se construye una metodología particular para abordar este fenómeno. De esta forma, se logran identificar estrategias contextuales y discursivas que los relatos dominantes utilizan para posicionarse en el proceso de formulación de la política.

Palabras clave:

Relatos, metanarrativa, atención, reparación, política pública.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the discourse transformation of the attention and reparation policy between Alvaro Uribe's and Juan Manuel Santos' governments. It studies how different policy narratives use power strategies to influence the formulation process in the attention and reparation policy. Using Narrative Policy Analysis by Emery Roe, it constructs a particular methodology to understand this phenomenon. Thus, it identifies contextual and discursive strategies used by dominant narratives to gain position in the formulation process of this policy.

Key words:

Narratives, metanarrative, attention, reparation, public policy.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LA BÚSQUEDA DE UN MÉTODO PARA EL ANÁLISIS DE DISCURSO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA	12
1.1. La política pública como discurso	12
1.2. Análisis narrativo de políticas públicas	14
1.3. Análisis argumentativo de políticas públicas	16
1.4. Proponiendo un método ecléctico	19
2. ANÁLISIS DE LA LEY 975 DE 2005	22
2.1. Elementos generales de la Ley de Justicia y Paz	22
2.2. Contextualización: los eventos anteriores a la ley	24
2.3. Trámite en el Congreso de la República	25
2.4. El relato dominante: el proyecto de ley 211 de 2005 y la ponencia apoyada por el gobierno	26
2.5. El relato alternativo: la ponencia Pardo-Parody	29
2.6. Esbozando la metanarrativa de la ley 975	33

3. ANÁLISIS DE LA LEY 1448 DE 2011	38
3.1.Elementos generales de la Ley de Víctimas	38
3.2. Contextualización: el presidente Santos y la restitución de tierras	41
3.3. Trámite en el Congreso de la República	42
3.4. El relato dominante: el proyecto de ley 107 de 2010 y la ponencia oficialista	42
3.5. El relato alternativo: las críticas en el Congreso de la República	45
3.6. ¿Y qué pasó con el relato dominante de la Ley 975?	47
3.7. Esbozando la metanarrativa de la ley 1448	47
CONCLUSIONES	50

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Tabla. Relato dominante: fases discursivas del proyecto de ley 211 de 2005 y modificaciones de las ponencias base para primer y segundo debate.
- Anexo 2. Relato alternativo: fases discursivas de la ponencia alterna para primer y segundo debate (incluye la constancia del senador Carlos Gaviria Díaz y del representante Germán Navas Talero).
- Anexo 3. Tabla. Núcleo y periferia del relato dominante y del relato alternativo.
- Anexo 4. Esquema. Influencia de los relatos dominante y alternativo en el texto final de la ley 975 de 2005
- Anexo 5. Tabla. Relato dominante: fases discursivas del proyecto de ley 107 de 2010 y modificaciones de las ponencias en Cámara y Senado.
- Anexo 6. Tabla. Relato alternativo: fases discursivas de los congresistas del Polo Democrático Alternativo.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 50 años Colombia ha padecido un conflicto interno originado por la violencia bipartidista al final de la década de 1940 y por la exclusión de alternativas políticas en el transcurso del Frente Nacional. (Vicencç Fisas 2013, pág. 50) Como resultado, hasta el 26 de julio de 2015 se han reportado 7.265.159 víctimas en el marco del conflicto armado interno. (Red Nacional de Información 2015)

Para superar con éxito este fenómeno se han ideado políticas de justicia transicional. Uno de sus componentes es la reparación, en la cual se implementan mecanismos materiales y simbólicos para reconocer a las víctimas y resarcir el daño que sufrieron. (Centro Internacional para la Justicia Transicional 2009, pág. 9) Además, el Estado debe poner en marcha políticas de atención y asistencia cuando aún sigue la victimización, garantizando inmediatamente los derechos de subsistencia mínima, educación, salud, orientación ocupacional y psicosocial, y de asistencia funeraria de las víctimas. (Unidad de víctimas 2014, párr. 8-10)

En Colombia, las políticas de atención y reparación a las víctimas han sido abordadas por medio de leyes. La formulación de estas leyes, y por ende la formulación de las políticas, son producto de debates surtidos en el Congreso de la República, en los cuales los congresistas usan narrativas para poder argumentar su posición frente a un proyecto de ley específico. La síntesis de estos relatos es la base para la formulación de los lineamientos de la política. Detrás de estas políticas existen construcciones discursivas que reflejan el modo de actuar de los diferentes actores partícipes en el proceso de formulación.

Esta monografía busca analizar tales discursos en torno a las políticas de atención y reparación aplicando el enfoque narrativo de políticas públicas. Específicamente, el trabajo en cuestión pretende responder la siguiente pregunta: ¿Cómo las lógicas de interacción de los relatos en torno al conflicto armado en el Congreso de la República han producido un cambio en la formulación de la política de atención y reparación a las víctimas durante los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos?

En este sentido, el estudio busca demostrar que las relaciones de oposición entre los relatos en torno al conflicto armado han influido en un cambio de discurso y de la

formulación de la política de atención y reparación en el transcurso de los gobiernos de Uribe y Santos, pues los autores de estos relatos usaron estrategias de poder discursivas para ganar posiciones dentro de los debates en el Congreso de la República. Es importante agregar que durante la investigación se encontró una serie de estrategias de poder contextuales utilizadas por los relatos, dada la evidencia encontrada acerca de la influencia del contexto en estos procesos.

Es así como para el caso del periodo presidencial de Uribe, el relato dominante además de desviar el debate a aspectos procedimentales, forma alianzas con congresistas afines a las autodefensas para fortalecerse. Por otro lado, durante el periodo presidencial de Santos, el relato dominante logra cooptar algunos valores del relato alternativo adicional a las alianzas creadas por la Unidad Nacional.

Por ello esta investigación procura analizar las lógicas de interacción de los relatos en torno al conflicto armado en el Congreso de la República, que permitieron el cambio en la formulación de la política de atención y reparación a las víctimas durante los gobiernos de Álvaro Uribe y de Juan Manuel Santos. Teniendo en cuenta lo anterior, se proyectaron tres objetivos específicos: describir los relatos y contra-relatos presentes en los debates para la aprobación de la ley 975 en el gobierno de Álvaro Uribe; caracterizar los diferentes relatos y contra-relatos presentes en los debates para la aprobación de la ley 1448 durante la administración de Juan Manuel Santos y explicar la forma en la cual se dan los cambios en el discurso y en la formulación de la política de atención y reparación, reflejados en la ley 1592, a través de la meta-narrativa surgida de la comparación de los relatos anteriormente caracterizados.

Los propósitos planteados muestran una investigación de carácter cualitativo, centrada en analizar la política pública de atención y reparación a las víctimas desde las construcciones discursivas de los tomadores de decisiones y no desde el desempeño en su diseño, implementación o efectividad.

Las categorías analíticas para proceder con la investigación son los relatos dominantes de las políticas de atención y reparación; sus relatos alternativos; y las metanarrativas de las políticas públicas. La elección de estas categorías obedece a los criterios de análisis planteados por Emery Roe en el análisis narrativo de políticas públicas,

en el cual se debe iniciar con la caracterización del relato dominante, seguir con la identificación de relato alternativo y terminar con la reconstrucción de una metanarrativa a partir de la comparación de los dos primeros. (Roe 1994, págs. 155-156) La elección de esta teoría obedece a que el enfoque tradicional del Análisis de Políticas Públicas (APP) desconoce la importancia de las narrativas, por lo que es necesario ensayar con otras perspectivas teóricas menos enfocadas en el análisis del desempeño de una política particular.

Con respecto al proyecto de la monografía, se hicieron adiciones a nivel teórico y metodológico. A nivel teórico se incluyeron los conceptos de núcleo y periferia de la política pública de Giandomenico Majone y los conceptos de significante vacío y punto nodal de Chantal Mouffe y Ernesto Laclau. A nivel metodológico se construyó un método particular al objetivo de esta investigación, en el cual se robusteció el método propuesto por Roe con los postulados de Majone y la teoría del análisis argumentativo de políticas públicas de Frank Fischer. Además, como punto de partida de la investigación se identificaron seis conceptos base que sirvieron como referencia para caracterizar los relatos dominantes y alternativos: víctima, conflicto, paz, verdad, justicia y reparación.

Las principales fuentes fueron de carácter primario a partir de la revisión de los proyectos de ley radicados por el gobierno en el Congreso de la República; a las ponencias hechas con base en los anteriores proyectos; a los debates efectuados en estas corporaciones; a las modificaciones de los proyectos iniciales plasmadas en las actas de las comisiones y de las plenarias; y al producto final de todo este proceso: las leyes 975, 1448 y en una instancia posterior la ley 1592.

Ahora bien, no se amplió el espectro de las fuentes primarias a opiniones dadas por organizaciones civiles ni por otras instituciones del Estado por dos razones. La primera es que los debates realizados en el Congreso se constituyen como la arena política en donde tienen lugar las controversias discursivas entre los relatos, en la manera como el marco teórico la plantea. La segunda razón es de carácter pragmática, pues asignar un mayor volumen de fuentes no resulta viable dados los recursos limitados de extensión y de tiempo para la realización de este trabajo de grado.

Este estudio resulta importante por varias razones. La primera es que este trabajo es uno de los pocos en Colombia que aplica el análisis narrativo de políticas públicas; a pesar de que en varios países este enfoque ha estado en auge por décadas. Así, esta monografía puede ayudar a impulsar futuras investigaciones en Colombia sobre el tipo de análisis en cuestión y localmente puede fortalecer aún más la línea de investigación en Teoría y Práctica de las Políticas Públicas del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario.

También, la investigación logra articular diferentes teorías del análisis discursivo de políticas públicas y expone una perspectiva innovadora para estudiar los discursos que hay detrás de una política pública en particular. Por último, este estudio es un insumo fundamental para cualquier análisis de políticas de posconflicto, en especial dada la coyuntura actual de Colombia con unas negociaciones de paz en desarrollo y unos debates importantes en torno a cómo abordar futuras políticas para la paz.

La presente monografía se divide en cuatro capítulos. El primero recoge y articula varias teorías acerca del análisis de políticas públicas para construir una metodología adecuada al análisis de los relatos dominantes y alternativos. En el segundo capítulo se utiliza la metodología planteada para identificar los relatos presentes en el trámite de la Ley 975 de 2005 y se reconstruye la metanarrativa de este proceso. En el tercero también se aplica esta metodología, esta vez, para el trámite de la Ley 1448 de 2011 identificando los relatos correspondientes y reconstruyendo la metanarrativa de esta discusión. Por último se dan unas conclusiones respecto a la metanarrativa global de la política de atención y reparación y se proporcionan unas consideraciones acerca de la metodología utilizada.

Se espera que el presente trabajo de grado le sirva al lector para enriquecer sus conocimientos acerca de otros enfoques del APP, entender dinámicas complejas como lo es un trámite de una ley en el Congreso de la República y despertar su interés en temas de posconflicto y de políticas para la atención y reparación a las víctimas.

1. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LA BÚSQUEDA DE UN MÉTODO PARA EL ANÁLISIS DEL DISCURSO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Si se pretende investigar la transformación del discurso de los congresistas en torno a la atención y a la reparación de las víctimas del conflicto armado, es necesario acudir a un andamiaje teórico que posibilite el estudio de las construcciones discursivas presentes durante los procesos de aprobación de las leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011. Por consiguiente, dos de las corrientes principales surgidas en el giro argumentativo del APP resultan adecuadas para cumplir este propósito. Estos modelos son el análisis narrativo de Emery Roe y el análisis argumentativo de Frank Fischer.

Aun si estos modelos presentan un cuerpo teórico bien estructurado, no proponen un método específico para analizar un conjunto determinado de discursos; en cambio dejan a la discrecionalidad del investigador la escogencia del procedimiento a utilizar. (Burnham, et al. 2008, pág. 248) Considerando lo anterior, el propósito de este capítulo es construir una metodología que ajustada al objetivo general de la investigación, para ello se recurrirá a una revisión de las teorías antes mencionadas buscando elementos claves que permitan encontrar un procedimiento viable para analizar los discursos de política pública.

1.1. La política pública como discurso

Antes de examinar las teorías sobre el análisis narrativo de Emery Roe y el análisis argumentativo de Frank Fisher, resulta primordial presentar una definición de política pública. Para ello se utilizará el concepto construido por el profesor Raúl Velásquez quien define a una política pública como:

[...] un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de particulares, y encaminado a solucionar o definir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez 2009, pág. 156)

El carácter descriptivo de esta definición resulta útil para explicar cómo una ley puede ser considerada una política pública. Primero, la ley es el resultado de un proceso integrador de, entre otros elementos, decisiones y acuerdos en torno al contenido de esa norma. Segundo, tanto los congresistas como los funcionarios del Gobierno Nacional son las autoridades públicas partícipes en este proceso; sin olvidar una posible participación de

particulares interesados en la aprobación, modificación o rechazo del proyecto de ley. Tercero, esta ley está dirigida a solucionar una situación definida como una problemática en el caso de la presente monografía, es la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado. Por último, la ley se nutre de un contexto determinado y lo pretende modificar o mantener; de esta forma, las leyes 975 y 1448 se alimentan del conflicto armado colombiano y buscan conservarlo o cambiarlo.

Aun si esta definición logra describir los elementos característicos de una política pública, omite un componente importante: una política pública puede ser definida como un discurso. Esta premisa fue introducida durante el giro argumentativo del Análisis de las Políticas Públicas a principios de la década de 1990. El enfoque argumentativo se deriva de los preceptos teóricos de personajes como Michel Foucault y Jürgen Habermas y de la filosofía lingüística en Gran Bretaña. (Parsons 2007, págs. 181-182)

En general, los autores del giro argumentativo se enfocan en cómo un argumento de política pública puede incidir en la inserción de un tema en la agenda política, es decir, la manera por la cual los tomadores de decisiones utilizan mecanismos de persuasión para influir en la formulación de una política pública. (Parsons 2007, págs. 182-183) A partir de la anterior premisa, el análisis de los discursos que están en el trasfondo de una política pública busca develar las relaciones de poder existentes al momento de formular sus lineamientos.

El académico italiano Giandomenico Majone en su libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, es el primero en hablar de la política pública desde el lenguaje. Para él “la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas” (Majone 1997a, pág. 35). Los argumentos van a servir para defender un punto de vista frente a un problema y también van a ser mecanismos de persuasión para atraer más partidarios. Este académico también da un rol importante a los analistas de política pública como los creadores de este tipo de argumentos, dejando de lado otros grupos de actores, los cuales aun sin tener la misma capacidad argumentativa son creadores de argumentos. En este sentido, la política pública es una construcción discursiva cuyo punto principal es la argumentación.

Un punto importante en los postulados de Majone –y que será ampliado cuando se exponga el análisis narrativo en el apartado 1.2. – es la enunciación de la dialéctica como la técnica más usual para discutir temas de gobierno. (Majone 1997a, pág. 40) El proceso dialéctico consiste en confrontar puntos de vista ya contruidos en la comunidad para buscar una síntesis del asunto en discusión, un entendimiento mutuo del tema de debate. De este proceso se derivaría la formulación de la política pública.

Otro aspecto de utilidad para construir un método de análisis pertinente es la conceptualización hecha por Majone sobre el núcleo de la política pública y su periferia. Él define el núcleo como aquellos valores centrales de la política cuyo fin es el de mantenerla estable. (Majone 1997b, págs. 195-197) La periferia vendría siendo una capa protectora de supuestos más flexibles y que tienen una posibilidad de cambio mayor a la del núcleo. De ahí que si se pretende analizar un cambio en el discurso en torno a la atención y la reparación de las víctimas del conflicto, se deben observar las modificaciones realizadas por los congresistas al núcleo de esta política pública. Remitiéndose a Majone, (1997b, pág. 196) es necesario identificar las estrategias positivas –enfoques cuyo objetivo es mantener las características del núcleo– de las negativas –planes para desalentar intentos de cambio en el núcleo.

1.2. Análisis narrativo de políticas públicas

Emery Roe consolida una teoría del análisis de políticas públicas en la cual las narrativas al interior de una controversia son el centro de gravedad. Para él una política debe ser analizada desde los relatos que constituyen los discursos detrás de ésta y cómo estas historias le dan credibilidad o capacidad de persuasión. (Roe 1994, citado por Roth Deubel 2008, págs. 86-87)

Roe parte de la conceptualización de estas narrativas como historias, en forma de argumentos y escenarios, que son tomadas por uno o varios actores en la controversia para asegurar y estabilizar sus supuestos en la formación de políticas cuando existe una situación incierta, compleja y polarizada. (Roe 1994, citado por van Eeten 2007, pág. 251) Estos relatos van a permanecer como creencia en los actores aun cuando existan datos empíricos que los contradigan.

Asimismo, él propone un método en cuatro etapas para realizar este tipo de análisis. La primera fase es la de identificar los relatos principales o dominantes en relación con la controversia de la política; cada uno con su guion determinado: inicio, desarrollo y final o premisas y conclusión. La segunda etapa es la de identificar los contra relatos, relatos alternativos a los dominantes; y los no relatos, caracterizados por ser argumentos circulares. Como tercer punto está la generación de una metanarrativa a partir de la comparación de los dos grupos de relatos. Por último, hay que determinar cómo este meta relato permite replantear la controversia de una manera más amena. (Roe 1994, págs. 155-156)

Varias consideraciones deben hacerse con respecto a la metodología introducida por Roe. La forma por la cual él recurre a identificar una meta-narrativa es la forma dialéctica expuesta por Majone, (1997a, págs. 40) donde se van a confrontar los relatos dominantes con los contra relatos y los no relatos, para después identificar una síntesis de todos estos elementos. Ahora bien, siendo el contexto de este método una controversia sobre política pública no va a existir un mejor relato en el sentido normativo del concepto, (Roe 1994, pág. 70) sino diferentes narrativas que van a estabilizar de alguna forma los supuestos de una política pública del tomador de decisiones. Sin embargo, va a existir un tipo de relatos cuya estructura no asegura estas suposiciones: los no relatos. Estos por ser críticas a la narrativa dominante sin generar alguna propuesta alternativa, solo van a aumentar la incertidumbre del tomador de decisiones; por ello, este personaje va a estar obligado a retornar al relato dominante al no tener otras opciones para escoger. (Roe 1994, pág. 40) En este sentido, resulta útil analizar los no relatos como elementos que irían a reforzar la dominancia de una narrativa particular en una controversia de política pública.

Otro factor a considerar es la generación de metanarrativas. Aun si Roe enfatiza en que una metanarrativa no es sinónimo de un consenso, (Roe 1994, pág. 52) pues en ella se busca investigar las diferencias estructurales entre unos relatos dados; él también resalta la utilidad de esta figura para encontrar posibles equivalencias de los relatos en algunas categorías. (Roe 1994, pág. 74) Una forma complementaria para reconstruir una metanarrativa es la propuesta por el profesor Michel van Eeten (2007, pág. 81), en la cual se identifican diferencias conceptuales que complejizan la controversia y no permiten llegar a un punto medio entre las partes. En términos de la presente investigación, el análisis

narrativo se utilizaría para buscar diferencias conceptuales y estructurales de los relatos en torno a la atención y reparación de las víctimas y si entre ellos existen semejanzas con respecto a algunas categorías.

Con respecto a la cuarta etapa del método de Roe, van Eeten (2007, págs. 254-255) afirma que este tipo de análisis no solo permite llegar a crear consejos para superar el *impasse* provocado por la controversia; también puede ser utilizado para develar y criticar estructuras ideológicas y de poder ocultas. Otro de sus usos es explicar dinámicas del proceso de formación de políticas públicas en las cuales sus actores o audiencias difieren en sus formas de actuar, en sus demandas y en sus respuestas a la incertidumbre.

Aun si Roe propone un serie de pasos para realizar un análisis narrativo de una política pública, no resulta claro cómo el investigador va a identificar y reconstruir los relatos dominantes, los contra relatos y los no relatos. (Van Eeten 2007, pág. 256) De esta forma es necesaria la introducción de otros soportes metodológicos para diferenciar los tipos de relatos en una controversia. El análisis argumentativo de Frank Fisher podría ser un apoyo viable para este fin.

1.3. Análisis argumentativo de políticas públicas

Fischer (2003, citado por Camacho-Celis 2011, págs. 18-19) argumenta que la política pública es una construcción discursiva de la realidad reflejada por una serie de ideas y significancias sociales; siendo el análisis argumentativo una forma de comprender la diversidad de intereses sociales existentes dentro de la construcción de un argumento político. En este sentido, un argumento de política pública es una forma para persuadir sobre la pertinencia o la inconveniencia de una iniciativa particular, de manera que se puedan generar consensos sobre este punto de vista. (Fischer 2003, pág. 183)

El enfoque argumentativo de Fischer reconoce que estos argumentos están relacionados con el ejercicio del poder, pues el uso de estas herramientas puede influir en la inclusión o exclusión de ciertos asuntos en la agenda; la distribución de responsabilidades y de causalidades; la asignación de alabanzas y culpas; y el empleo de estrategias políticas específicas. (Fischer 2003, pág. 183) Teniendo en cuenta la anterior caracterización, Fischer propone un método para estudiar estos argumentos.

Él plantea un modelo en el cual se explique cómo las consideraciones empíricas se acomodan en la argumentación normativa. Para ello se utilizan cuatro niveles de discursos interrelacionados con el fin de entender un juicio de valor dentro de una política pública: el discurso técnico analítico; el discurso contextual; el discurso sistémico; y el discurso ideológico. (Fischer 2003, págs. 191-198) A partir de la identificación de estas perspectivas es posible determinar los puntos de consenso y los focos de desacuerdo en la controversia.

Los cuatro discursos mencionados por Fischer hacen parte de lo que él denomina un marco multimetodológico, (Fischer 2003, pág. 191) el cual está agrupado en la evaluación de primer orden y en la evaluación de segundo orden. La evaluación de primer orden comprende el discurso técnico analítico y el discurso contextual y busca analizar acciones específicas de una política pública. (Fischer 2003, pág. 192) Es así como la primera fase discursiva es la verificación del problema, aquí se pretende identificar cómo ha sido la definición del problema y cómo se han relacionado los objetivos de la política con relación a esta problematización. (Fischer 2003, pág. 193) Por otro lado, utilizando el discurso contextual se intenta observar la validación social de la política pública, es decir, si ésta es relevante frente a una coyuntura dada. (Fischer 2003, pág. 194)

En cambio la evaluación de segundo orden indaga acerca de consideraciones a nivel macro, la incidencia a nivel social. Es por ello que se usan los discursos sistémico e ideológico. El discurso sistémico pretende examinar la vindicación social, si un objetivo de la política facilita un tipo particular de orden social; entonces, se intenta probar cuáles son los supuestos que hay detrás de la política pública acerca de los valores y las funciones de un sistema social. (Fischer 2003, págs. 194-195) Paralelamente, el discurso ideológico pretende observar los principios ideológicos para la toma de decisiones acerca de asuntos del sistema social; en otras palabras cómo las consideraciones normativas y las evidencias empíricas justifican la adopción de ciertos valores y cómo estos valores pueden estructurar y reestructurar la sociedad. (Fischer 2003, pág. 195)

Con respecto al marco multimetodológico de Fischer es importante hacer dos observaciones. La primera es concerniente a su relación con los conceptos de Majone del núcleo y la periferia de la política. Fischer (2003, pág. 197) ubica los discursos sistémico e ideológico en el núcleo; mientras que el discurso técnico analítico y el contextual los

localiza en la periferia. Esta interrelación resulta útil, pues permite observar en dónde se da el combate argumentativo según el énfasis dado por los argumentos a alguna de las fases discursivas.

La segunda observación está relacionada en la aplicación de este marco. Fischer (2003, págs. 193-195) esboza unas preguntas guía para reconstruir cada una de las fases discursivas, sin embargo, él hace la aclaración de que éstas no son una camisa de fuerza y son sólo herramientas para orientar el análisis a un grupo de asuntos. Si bien estas preguntas pueden servir para delinear las fases discursivas en un argumento, su carácter poco específico le da un margen de discrecionalidad muy alto al investigador para seleccionar los procedimientos por los cuales se van a relacionar las fases discursivas con los elementos del argumento.

En este sentido, la revisión de Herbert Gottweis al andamiaje teórico del análisis argumentativo puede resultar útil para especificar un poco más el método propuesto por Fischer. Observando la influencia del posestructuralismo en el análisis argumentativo de políticas públicas, Gottweis (2006, págs.466-467) afirma que el interés de esta teoría está más allá de las interpretaciones individuales de los significados –discursos, narrativas– que juegan un papel importante en la formación de políticas públicas. En otras palabras el interés del análisis argumentativo recae en el estudio del fenómeno como un todo, cómo históricamente los sistemas de significados son interpretados y reinterpretados para moldear la formulación de una política. En términos metodológicos, lo anterior significa entrar en un diálogo con los datos. (Gottweis 2006, pág. 467)

Gottweis reconoce la falta de una metodología compartida en esta teoría, por ello él menciona un punto en común de todos los teóricos de este enfoque: la idea de una ‘teoría fundamentada’, (Gottweis 2006, pág. 467) en la cual se desarrolla una teoría inductivamente desde un conjunto de datos identificando algunas variables y su interrelación. Entonces, la elaboración de conceptos teóricos va a ser muy importante, pues van a ser los lentes para analizar el objeto de estudio; vale decir que estos conceptos son elaborados y refinados paralelamente con la investigación empírica. (Gottweis 2006, pág. 467)

Siguiendo con la influencia del posestructuralismo en este enfoque teórico, es posible retomar tres conceptos básicos formulados por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (1985, citado por Howarth y Stavrakakis 2000, págs. 7-13) para el análisis de discurso. El primero de ellos es el punto nodal, el cual es un significante de referencia para articular un sistema de significados; es decir posibilita el éxito de una hegemonía. El segundo es el significante vacío, en el que un concepto va a ser llenado y definido por las luchas hegemónicas llevadas a cabo alrededor de este concepto. Y el tercero es la dislocación o ruptura, siendo esta un proceso por el cual la contingencia de las estructuras discursivas se hace visible, en otras palabras, hay una crisis y un paralelo surgimiento de nuevas identidades.

En el siguiente apartado se retomarán los elementos más relevantes de las teorías mencionadas para proponer un método adecuado al objetivo general de esta investigación. En este sentido se construirá una metodología aplicable al caso empírico a estudiar, sin que se pierda la riqueza teórica y procurando mantener un mínimo de armonía entre estos enfoques.

1.4. Proponiendo un método ecléctico

Un buen punto de partida para construir un método pertinente a esta investigación es el procedimiento utilizado en la tesis de maestría de Lorena Ávila Jaimes (2013 pág. 21) en el cual ella retoma los pasos del análisis de Roe y los articula con la teoría de Majone y la teoría del actor-red de Michell Callon. Basándose en ella, es posible organizar los presupuestos teóricos de Majone, el análisis argumentativo de Fischer y algunos conceptos básicos de Laclau y Mouffe en función de las narrativas de política pública.

Recordando que el objetivo general de esta investigación es analizar la influencia de la interacción de los relatos acerca del conflicto armado en el cambio de discurso de la política pública de reparación, es importante comenzar con los conceptos de Laclau y Mouffe. Utilizando su terminología, la interacción de los relatos ocasionó una dislocación en la controversia, en donde unos relatos entraron en crisis y otros surgieron. Además los conceptos de conflicto armado, víctima, paz, verdad, justicia y reparación se constituyeron como significantes vacíos, pues su contenido solo fue llenado a partir de la lucha de las

perspectivas y de los relatos de los congresistas en torno a estas temáticas. Sin embargo, estos seis conceptos también pueden considerarse como puntos nodales de los relatos, porque fueron usados como referencia para la construcción de los lineamientos de la política de reparación.

Si esta relación de los conceptos de Laclau y Mouffe se enlaza con el planteamiento de Majone sobre el núcleo y la periferia de una política pública, se puede relacionar el contenido del núcleo de la política de reparación con los puntos nodales presentes en los discursos de los congresistas. La dislocación existente en la controversia no sería cosa diferente a un cambio de contenido en los significantes vacíos antes mencionados, una modificación en el discurso y en el núcleo mismo de la política de reparación.

En este sentido, al articular todo lo enunciado en los párrafos anteriores con el marco multimetodológico de Fischer, los discursos sistémico e ideológico van a permitir una mejor descripción de los significantes vacíos del núcleo de la política de reparación. En cambio, los discursos técnico analítico y contextual van a servir para caracterizar la periferia de la política, los efectos de los puntos nodales en los lineamientos de ésta.

Organizando este conjunto de relaciones teóricas en función del análisis narrativo de Roe, es viable especificar cómo se realizarían los pasos propuestos por él para este tipo de análisis. Antes de caracterizar las narrativas es necesario identificar y describir el núcleo y la periferia de la política pública en cuestión. Luego, por medio del marco metodológico de Fischer, se puede describir cada uno de los relatos, contra relatos y no relatos; enfatizando en cómo éstos construyen diferentes connotaciones y significados al significante vacío que se constituye como punto nodal.

Después de haber caracterizado estos grupos de relatos, es posible generar una metanarrativa identificando las diferencias estructurales y conceptuales entre los relatos, y si los hay, algunos puntos de convergencia. Lo anterior puede desarrollarse si se logra reconocer las diferentes maneras en las cuales los relatos le dan significado al significante vacío. Ahora bien, un cambio en el discurso se podría observar si hay una modificación en el núcleo de la política pública; si un relato alternativo es capaz de cambiar el contenido del significante vacío que antes estaba determinado por el relato dominante.

Si se traslada la anterior metodología propuesta al análisis del cambio de discurso de la política de reparación a las víctimas del conflicto armado es posible comenzar definiendo el núcleo y la periferia tanto de la Ley de Justicia y Paz como de la Ley de Víctimas. Posterior a eso, se caracterizarán los relatos presentes en el proceso de aprobación de cada ley utilizando el marco multimetodológico de Fischer y haciendo hincapié en cómo estos relatos hacen uso de los significantes vacíos de conflicto armado, víctima y reparación para generar su propuesta de política pública.

Para reconstruir la metanarrativa del proceso de aprobación de cada ley se identificarán las diferencias y similitudes conceptuales y estructurales entre los grupos de relatos, destacando el conjunto de relatos que logra aprovechar mejor estos significantes vacíos y así dominar la formulación de los lineamientos de cada ley. Por último, un cambio en el discurso se vería reflejado en una metanarrativa más general a las metanarrativas de cada una de las leyes. Entonces, se buscarían cambios y alteraciones en el núcleo de la política. En otras palabras, la clave para satisfacer el objetivo general de esta investigación es analizar la modificación a los valores y a los principios ideológicos que están detrás de la Ley de Justicia y Paz, observando la influencia del proceso de aprobación de la Ley de Víctimas en una posterior modificación a la primera ley mencionada: la ley 1592 de 2012.

2. ANÁLISIS DE LA LEY 975 DE 2005

El 25 de julio de 2005 se aprobó en el Congreso de la República la Ley 975 de 2005, “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” (Congreso de la República 2005).

El proceso para la aprobación de este texto normativo es el punto de partida para observar la interacción de los diferentes relatos en la formulación de la política para la reparación de las víctimas del conflicto armado. El análisis según la metodología propuesta en el anterior capítulo se realizará en orden cronológico: se iniciará el estudio con el proyecto de ley, después con las ponencias presentadas y los debates en las diferentes instancias del Congreso, y se finalizará con el texto final de la ley. No obstante, primero se hará un pequeña contextualización de las líneas generales de la Ley 975, un retrato de los hechos políticos relevantes en esos años y una breve descripción del trámite realizado para su aprobación.

2.1. Elementos generales de la Ley de Justicia y Paz

La Ley de Justicia y Paz tiene tres objetivos generales: el primero es el de facilitar futuros procesos de paz; el segundo es el de preparar la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de grupos armados al margen de la ley; y el tercero es el de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. (Congreso de la República 2005) Para la consecución de cada uno de estos objetivos la ley tiene tres líneas de acción con la participación específica de algunas entidades del Estado.

El primer instrumento es un proceso de reconciliación nacional en el cual están incluidas las desmovilizaciones individuales y colectivas. En los artículos 10 y 11 se disponen una serie de requisitos para la realización efectiva de estos procesos de reincorporación. (Congreso de la República 2005) Según esta ley, quienes puedan acceder a estos beneficios serán escogidos por la Fiscalía General de la Nación a partir de una lista enviada por el Gobierno Nacional.

El segundo instrumento es un proceso judicial en el que se incluyen mecanismos judiciales de reconstrucción de la verdad. Éste es conducido por un Magistrado de Control de Garantías del Tribunal Superior de Distrito Judicial. El proceso es muy parecido a los llevados en la justicia penal ordinaria, sin embargo la ley 975 introduce el beneficio de la alternatividad. (Congreso de la República 2005). Este beneficio es una pena alternativa de cinco a ocho años otorgada a los miembros de los grupos armados al margen de la ley que acepten los cargos imputados por un fiscal de la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz. La alternatividad está condicionada a la gravedad del delito y a una colaboración efectiva del implicado en la reconstrucción de la verdad.

Para iniciar un incidente de reparación integral es necesaria la solicitud expresa de la víctima, del fiscal del caso o del delegado del Ministerio Público, después de que el Magistrado haya declarado la legalidad de la aceptación de los cargos. El Tribunal encargado de fallar el proceso deberá incluir en su sentencia condenatoria los mecanismos de reparación moral y económica a las víctimas. (Congreso de la República 2005) Es importante agregar que esta ley no permite la restricción a una pena alternativa al acusado cuando la víctima no ejerza su derecho en el incidente de reparación integral.

El último instrumento es la reparación a las víctimas. La Ley de Justicia y Paz obliga a los miembros de grupos armados beneficiados con penas alternativas a reparar a las víctimas de los delitos cometidos. Cuando no se haya logrado individualizar al autor individual del daño, el Tribunal ordenará la reparación al Fondo para la Reparación de las Víctimas. (Congreso de la República 2005) Cuando se pueda identificar al autor del delito, el Tribunal determinará la reparación y fijará las medidas necesarias para su realización.

Esta ley describe cuatro actos de reparación para las víctimas. El primero es la restitución, en la cual se pretende devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos. El segundo acto es la rehabilitación, cuyo énfasis es la atención médica y psicológica para las víctimas y está sujeta al presupuesto del Fondo para la Reparación. El tercero es la satisfacción, en la cual se busca restablecer la dignidad de la víctima por medio de la difusión de la verdad, las disculpas públicas, las conmemoraciones, entre otros. Y el último son las garantías de no repetición de actos violatorios a los derechos humanos.

Además de estos mecanismos, la ley 975 define unos programas de reparación colectiva sujetos a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Estos programas deben ser implementados por el gobierno para recuperar la institucionalidad del Estado Social de Derecho en zonas afectadas por la violencia. (Congreso de la República 2005)

Como último elemento principal en esta ley está el Fondo para la Reparación de las Víctimas. Este fondo es una cuenta especial sin personería jurídica y está conformado por: todos los bienes y recursos entregados por los grupos armados al margen de la ley, por recursos provenientes del presupuesto nacional y por donaciones nacionales y extranjeras. Según la ley 975, el ordenador del gasto es el Director de la Red de Solidaridad Social.

2.2. Contextualización: los eventos anteriores al trámite de la ley

En la primera presidencia de Álvaro Uribe Vélez se impulsaron una serie de negociaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia. Éstas iniciaron con una Comisión Exploratoria en diciembre de 2002 cuyo fin era delimitar los procesos de desmovilización y de reincorporación a la vida civil de los miembros de estos grupos. (Palau Van Hissenhoven 2006a, pág. 64) Como resultado, ambas partes firmaron el Acuerdo de Santa Fe de Ralito siete meses después.

El 15 de junio de 2004 comenzaron formalmente las negociaciones entre el Gobierno Nacional y las autodefensas. Si bien algunos sectores recibieron como una buena noticia el inicio de los diálogos, otros grupos no estaban de acuerdo con los puntos a negociar en Santa Fe de Ralito, en especial lo relacionado con el tratamiento de los delitos atroces y conexos con el narcotráfico y la futura audiencia de algunos jefes de las autodefensas en el Congreso de la República. (Palau Van Hissenhoven 2006a, págs. 64-65)

Entre las perspectivas opositoras a estos acontecimientos estaba la del senador Rafael Pardo, que no entendía el propósito de llevar a cabo una audiencia con esos personajes. (Palau Van Hissenhoven 2006a, págs. 66) De forma similar, el representante Gustavo Petro criticó el gesto del gobierno de invitar a los jefes de las autodefensas diciendo que el narcotráfico había cooptado al Estado. (Palau Van Hissenhoven 2006a, págs. 66)

En últimas, todo lo anterior sirvió como antesala para la discusión acerca de la forma más adecuada para desmovilizar y reincorporar a las autodefensas. Como se verá más adelante, algunos abogaban por otorgar beneficios generosos a los miembros de estos grupos, mientras otros apoyaban un mayor compromiso con la salvaguarda de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

2.3. Trámite en el Congreso de la República

Para la aprobación del texto final de la Ley 975 fue necesario surtir el proceso ordinario llevado a cabo en el Congreso de la República. El proyecto de ley 211 fue radicado el día 9 de febrero de 2005 en la Comisión Primera del Senado por el Ministro del Interior Sabas Pretelt de la Vega. Simultáneamente, otros siete proyectos de ley que también establecían un marco jurídico especial para los desmovilizados fueron radicados en estas corporaciones. (Palau Van Hissenhoven 2006b, págs. 103-115) A raíz de este hecho, la mesa directiva del Congreso de la República decide acumular estos proyectos y asignarlos a un grupo de senadores y representantes como ponentes.

Ante varias diferencias por los puntos más controvertidos del proyecto de ley, los ponentes deciden dividirse en dos grupos y presentar dos ponencias diferentes. (Palau Van Hissenhoven 2006c, pág. 137) La primera ponencia tuvo el apoyo del gobierno y fue presentada por los senadores Mario Uribe Escobar, Claudia Blum y Germán Vargas Lleras y por los representantes Armando Benedetti y Germán Varón Cotrino entre otros congresistas. La segunda ponencia fue realizada por los senadores Rafael Pardo Rueda, Carlos Gaviria Díaz y Rodrigo Rivera y por los representantes Gina Parody, Luis Fernando Velasco y Germán Navas Talero.

Estas ponencias se debatieron en sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras, a raíz de un mensaje de urgencia e insistencia enviado por el gobierno el 16 de febrero de 2005. (Palau Van Hissenhoven 2006c, pág. 137) Cabe aclarar que la segunda ponencia era de carácter sustitutivo, por lo cual los debates en las Comisiones Primeras se centraron en la ponencia base. Al cabo de unas semanas ésta última fue aprobada por completo con algunas adiciones y modificaciones; esto quiere decir que la ponencia alterna no fue debatida y sus impulsores debieron discutir la inclusión de algunos elementos en la ponencia base.

Para el segundo debate en las plenarios de ambas corporaciones, el gobierno decidió presentar un pliego de modificaciones al articulado aprobado en las comisiones. De esta forma, estas modificaciones fueron incluidas en la ponencia base para la discusión en las plenarios. (Palau Van Hissenhoven 2006d, págs. 173-174) Paralelamente, la ponencia alterna, mejor conocida como la ponencia Pardo-Parody, también fue presentada para segundo debate en ambas cámaras, sin presentar modificaciones con respecto al primer debate.

Si bien, la ponencia base resultó aprobada por una amplia mayoría en ambas cámaras, en cada una de estas corporaciones se modificaron elementos diferentes, lo que obligó a que se conformara una Comisión Accidental de unificación conformada por cuatro senadores y cuatro representantes a la Cámara. (Palau Van Hissenhoven 2006d, págs. 180)

Teniendo en cuenta el proceso surtido para la aprobación de la ley 975, en los siguientes apartados se analizará solamente el proyecto de ley presentado por el gobierno, pues éste fue el insumo principal para la ponencia base. Además se examinará esta ponencia y su respectiva modificación. Posteriormente se comparará con la ponencia alterna para finalizar con una reconstrucción de la metanarrativa de la ley 975.

2.4. El relato dominante: el proyecto de ley 211 de 2005 y la ponencia base apoyada por el gobierno

Para describir el relato dominante se necesita hacer una lectura del proyecto de ley y de las ponencias identificando seis conceptos específicos: verdad, justicia, reparación, conflicto, víctima y paz. La selección de éstos obedece a una interpretación hecha a los elementos generales de la ley 975 buscando palabras claves que puedan ser rastreadas en los documentos analizados. Con base en la identificación de estos conceptos en los textos se puede caracterizar el relato dominante en el debate de la Ley de Justicia y Paz, por medio de la delimitación de las fases discursivas de éste¹.

El relato dominante se caracteriza por darle una gran importancia a la recuperación de la institucionalidad del Estado Social de Derecho. De ahí que no considere la existencia de un conflicto armado interno sino una confrontación del aparato estatal con unos grupos

¹ Ver anexo 1.

armados al margen de la ley que buscan perturbar el orden constitucional. Sin embargo, quienes hacen parte de este relato conciben una recuperación de la institucionalidad no solo por medio del uso legítimo de la fuerza, también buscan una desmovilización total de los grupos armados ilegales, a cambio de que éstos se hagan cargo de gran parte de los procesos de reparación.

Ahora bien, cuando este relato niega la existencia de un conflicto, libera al Estado de la responsabilidad de intervenir más de la cuenta. Esto refleja la idea de un Estado mínimo en el cual sólo actuaría de facilitador de los procesos de desmovilización y reparación; y también se encargaría del control y la vigilancia.

A partir de esta serie de valores, el relato busca defender la idoneidad del proyecto de ley como un elemento indispensable para alcanzar la paz en Colombia. En este sentido, pretende mostrar cómo los mecanismos propuestos ayudarían a debilitar a los grupos armados ilegales, sin que las víctimas caigan en el olvido dentro de la sociedad. Dicho de otra manera, el relato intenta impulsar este proyecto como una apuesta para proporcionar la justicia con la paz.

Entonces, el relato acoge a los procesos de desmovilización como la mejor forma de alcanzar el fin deseado, pues han combinado la posibilidad de reducir el pie de fuerza de los grupos armados ilegales con el otorgamiento de amnistías e indultos. Sin embargo, dada la coyuntura del momento se optó por la aplicación de penas ‘equilibradas’ para quienes se acojan al proceso y contribuyan a la paz y a la reparación:

[...] el ordenamiento jurídico constitucional e internacional y la sociedad colombiana exigen con insistencia que se niegue el beneficio del indulto o la amnistía a quienes han cometido delitos graves [...] En ese orden, se requiere la aplicación de especiales medidas que permitan, en aras de lograr la reconciliación nacional, que los autores o partícipes de dichas conductas punibles respondan ante los jueces de la República pero con la posibilidad de otorgárseles algunos beneficios si colaboran con actos concretos y efectivos a la paz y convivencia nacionales. (Gaceta del Congreso 74 2005, Propósito del proyecto, párr. 2)

Es en este contexto donde el relato propone dos métodos complementarios, con sus respectivos instrumentos, para la realización efectiva de la justicia y la paz. El primero es la distribución de beneficios penales a aquellos desmovilizados que hayan sido investigados, juzgados y sancionados por el tribunal correspondiente. Sólo se les concederá la pena alternativa y la libertad a prueba si cumplen con lo dispuesto en la sentencia judicial, incluyendo las medidas de reparación establecidas.

El segundo método es el acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Éste comienza paralelamente con el juzgamiento de los desmovilizados y llega a su fase más importante cuando se inicia el incidente de reparación integral y cuando el tribunal instaura los mecanismos de reparación necesarios en la sentencia. Vale destacar que aun cuando los desmovilizados condenados cargan con la mayor responsabilidad en la reparación a las víctimas, el Estado tiene el deber de vigilar estos procesos y auxiliarlos cuando sea necesario. Es por ello que este relato propone la creación de entidades como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y la Red de Solidaridad Social.

Relacionando los seis conceptos antes mencionados con el relato es posible ampliar la descripción de éste. Tanto el gobierno como los congresistas autores de la ponencia base enfatizan en el no reconocimiento a la existencia de un conflicto; en cambio, ellos consideran este fenómeno como la presencia de grupos armados ilegales en territorio colombiano.

Lo anterior tiene repercusiones importantes con los conceptos restantes. Como bien puede observarse en los antecedentes del proyecto de ley, este relato considera la paz como la acumulación de esfuerzos en torno a la recuperación del Estado Social de Derecho:

La paz es condición necesaria para poder disfrutar de los demás derechos y promover el progreso, el bienestar y la democracia plena; razones por las cuales el Gobierno Nacional en desarrollo de su Programa de Seguridad Democrática, cuyo propósito es alcanzar la paz combinando con precisión el uso legítimo de la fuerza y la vía dialogada, acompaña a la sociedad, a las diferentes instituciones y al honorable Congreso de la República, en la realización de acciones enderezadas a conseguir tan preciada finalidad. (Gaceta del Congreso 74 2005, Antecedentes nacionales, párr. 2)

Además, ellos conciben la justicia como una rendición de cuentas para quienes hayan cometido ciertos delitos, pero al mismo tiempo como una oportunidad de redención si los miembros de los grupos armados ilegales ayudan a contribuir con la búsqueda de la paz.

En contraste, este relato considera como secundarios a los conceptos de verdad, víctima y reparación. La verdad la define como una condición para otorgar los beneficios penales, pero ésta sólo se limita a la verdad dada por los desmovilizados y verificada por el Estado. A la reparación la delimita en función de la voluntad de la víctima al momento de reclamar alguna medida reparativa. Por último, este relato aparentemente define a la

víctima como uno de los ejes centrales para llegar a la paz, pero en la práctica no le da las suficientes garantías de participación y de reparación.

Al caracterizar el relato se puede identificar el núcleo y la periferia de la propuesta de política pública de la narrativa dominante. El núcleo se constituye como el conjunto de valores irrenunciables. (Majone 1997b, págs. 195-197) Es así como la no existencia de un conflicto armado interno, la total responsabilidad de los victimarios en los procesos de reparación, la gran importancia en los procesos de desmovilización y alternatividad penal y la participación mínima del Estado en los mecanismos de reparación se componen como los elementos principales del núcleo. Si se observa detenidamente estos componentes es posible relacionarlos con las fases discursivas sistémica e ideológica que plantea Fischer. (2003, págs. 194-195)

Por otro lado, la periferia de esta propuesta vendría siendo el conjunto de instituciones e instrumentos para implementar las desmovilizaciones de los grupos armados ilegales y para garantizar las reparaciones a las víctimas. Es necesario agregar que esta periferia puede cambiar como un mecanismo de defensa de los valores del núcleo. (Majone 1997b, págs. 196) De esta forma, cambios en algunos instrumentos o en el nombre de las instituciones pueden mostrarse como modificaciones impulsadas por los opositores de esta propuesta, pero en realidad siguen reflejando el conjunto de valores característico del relato dominante. Ejemplo de la anterior es posible verlo en la ponencia base para el primer debate, en la cual se elimina la resolución inhibitoria, aun cuando simultáneamente se propone la reducción del tope máximo de la pena alternativa por dos años. (Gaceta del Congreso 74 2005, párr. 25) De este modo, las fases discursivas contextual y técnico-analítico vendrían configurando la periferia de esta narrativa.

2.5. El relato alternativo: la ponencia Pardo-Parody²

A diferencia del relato dominante, el relato alternativo se fundamenta en un enorme énfasis a la protección y a la reparación de las víctimas:

En el estudio de los proyectos de ley objeto de esta ponencia es importante aclarar que el objeto de estas iniciativas es poner fin al conflicto armado y no simplemente permitir la reincorporación de algunos miembros de grupos ilegales a la sociedad. Por tal razón la

² Ver anexo 2.

presente ponencia [...] extrae de los proyectos presentados los elementos que más acercan al propósito de proveer un marco jurídico ajustado a los estándares internacionales, a los deberes constitucionales del Estado colombiano, a los derechos de las víctimas del conflicto y al logro de la paz. (Gaceta del Congreso 77 2005, párr. 15)

En este sentido, las víctimas deben ser el centro de atención para la sociedad y para el Estado. Además, este relato reconoce la existencia de un conflicto armado interno, por lo cual garantizar la participación de todos los ciudadanos, incluidas las víctimas del conflicto, resulta un deber muy importante para el Estado.

Como este relato acepta la presencia de un conflicto armado, también reconoce el deber del Estado de proteger la democracia participativa y la diversidad política, especialmente cuando han sido violentadas por hechos sistemáticos en el contexto del conflicto. (Gaceta del Congreso 77 2005, art. 7°)

Del mismo modo, todas las instituciones que se encargan de los procesos de investigación, juzgamiento y reparación deben actuar con imparcialidad e independencia. Otro deber del Estado, señalado por el relato alterno, es el de responsabilizarse ante los ciudadanos por las consecuencias de sus acciones y omisiones. Quizás la aceptación o no de un conflicto interno sea el punto de mayor fricción entre ambos relatos y uno de los aspectos irrenunciables en la lucha por la formulación de esta política pública. Esta consideración se ampliará más adelante.

Por otro lado, el deber de buscar la paz a cambio de otorgar ciertos beneficios penales a los desmovilizados no puede deslucir la recuperación de los derechos de las víctimas. Lo anterior manifiesta la idea de que el Estado tiene que enfatizar en la protección y reparación a las víctimas, aun cuando existan procesos de desmovilización en curso.

A partir de lo anterior, el relato identifica una coyuntura en la cual un proyecto de ley acerca de los procesos de desmovilización debe cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Así se estaría logrando simultáneamente la reconciliación nacional con la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación. (Gaceta del Congreso 77 2005, párr. 21-22) Sin embargo, hasta ahora los proyectos de ley radicados no cumplen con estas condiciones, en especial con la última.

Este es otro punto de choque entre los relatos, los ponentes liderados por el presidente Uribe consideran el proyecto de ley como una propuesta equilibrada entre la desmovilización y la reparación; en cambio, los ponentes liderados por los congresistas Pardo y Parody suponen que se está prescindiendo de la reparación para dar vía libre a la alternatividad penal de los grupos armados ilegales.

El relato también interpreta que hay una confrontación de ideas entre el Estado y los grupos al margen de la ley que ha aumentado hasta ser de carácter armado. Es por ello que éste reconoce a las organizaciones políticas y sociales como víctimas del conflicto y también confirma la responsabilidad del Estado en este fenómeno cuando alude a los efectos de sus agentes por sus acciones y omisiones.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el relato plantea dos vías para lograr la reconciliación nacional y para garantizar efectivamente la verdad, la justicia y la reparación. La primera es la repartición de beneficios penales a quienes se acojan a un proceso de investigación y juzgamiento. Con ello se busca otorgarles la libertad condicional, cuando no puedan aspirar a la resolución inhibitoria, si cumplen con algunas condiciones de verdad, de colaboración con la justicia y de reparación.

La segunda vía es garantizarles a las víctimas sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Ésta da inicio con el proceso de investigación y juzgamiento de los desmovilizados, sin embargo, el relato plantea la creación de un Sistema Nacional de Reparación a las Víctimas que reúne a diferentes instituciones para la implementación de las medidas de reparación ordenadas por los tribunales en las sentencias respectivas. (Gaceta del Congreso 77 2005, art. 61) Es necesario resaltar que si bien los desmovilizados tienen la mayor responsabilidad de reparar, el Estado también tiene un gran papel en este ámbito. Además, se contemplan medidas para reestablecer los derechos políticos de las asociaciones violentadas en el contexto del conflicto armado.

Con relación a los seis conceptos identificados el relato alternativo le da una mayor jerarquía al conflicto y a la víctima. Como ellos reconocen la existencia de un conflicto armado, la formulación de la política debe estar orientada a resolver los problemas ocasionados por los grupos ilegales y por el Estado en el contexto de este conflicto. Esto implica un mayor énfasis en el concepto de víctima, no sólo con respecto a la ampliación

del origen de la victimización, sino también en relación al fortalecimiento de todas las medidas para satisfacer y reivindicar los derechos de todas las víctimas.

En este sentido, el relato subordina los conceptos de verdad, justicia, reparación y paz a la forma en cómo se debe tratar al conflicto y a la víctima. Sin embargo estos cuatro conceptos no son prescindibles, sirven de apoyo para finalizar el conflicto y dignificar al conjunto de víctimas. En otras palabras, este relato pretende utilizar los procesos de desmovilización y de reparación judicial para conseguir la paz nacional, pero también la paz con las víctimas del conflicto.

A partir de esta caracterización, en el núcleo del relato se puede identificar el reconocimiento de un conflicto armado interno. En contraposición al relato dominante, ellos sí exploran el hecho de que el Estado también tenga un grado de responsabilidad en los fenómenos de victimización. Así, la dignificación de las víctimas a través de diferentes mecanismos resulta ser un elemento principal del núcleo. Estos valores son concordantes a las fases discursivas de segundo orden de Fischer, (2003, págs. 194-195) en especial a la fase ideológica.

En la periferia de la propuesta, los ponentes liderados por Rafael Pardo y Gina Parody proponen mantener los procesos de desmovilización pero también plantean una serie de instrumentos e instituciones para garantizar la recuperación de los derechos de las víctimas, siendo el aspecto más notable la creación del Sistema Nacional de Reparación a las Víctimas. Es aquí cuando se observa la concordancia de la periferia del relato con los valores contenidos en su núcleo; y la correspondencia de la periferia con las fases discursivas de primer orden de Fischer. (2003, págs. 192-194)

Al analizar la ponencia se encontró una constancia del senador Carlos Gaviria Díaz y del representante Germán Navas Talero en la cual cuestionaban varios aspectos establecidos en el documento³. Los congresistas afirman que las autodefensas y los grupos guerrilleros tienen orígenes históricos distintos y por ello obedecen a contextos políticos y sociales diferentes, pero en la ponencia equiparan a ambas agrupaciones:

La degradación de los medios utilizados por los grupos guerrilleros en las últimas décadas es un hecho indiscutible y desde todo punto de vista condenable, especialmente cuando se trata de acciones adelantadas contra la población civil. No obstante, la equiparación absoluta

³ Ver anexo 2.

entre los miembros de estos grupos con los de autodefensa, tal como lo presenta el pliego de modificaciones, resulta inadecuada y desconoce los orígenes de estos grupos armados. (Gaceta del Congreso 77 2005, Constancia, párr. 8)

Otro punto de discusión es la flexibilidad dada a estos grupos cuando al mismo tiempo no es lo suficientemente comprensiva con las víctimas. Según los congresistas, esto se evidencia con las penas bajas otorgadas a los desmovilizados, con la falta de mecanismos para buscar la verdad colectiva y con la insuficiente participación de las víctimas en las instancias diseñadas previamente.

Lo interesante en esta constancia es que invalida el carácter monolítico del relato y en cambio muestra bifurcaciones en algunos puntos fundamentales. Esto puede repercutir en dos hechos: un debilitamiento del relato con su respectiva disminución al momento de incidir en la formulación de la ley; o la formación de nuevos relatos en posteriores discusiones sobre la reparación a las víctimas del conflicto. Como se verá en el siguiente capítulo esta escisión del relato alternativo creó nuevos relatos que se opondrían a algunos puntos en el trámite de la Ley 1448 de 2011.

2.6. Esbozando la metanarrativa de la ley 975

Al tener caracterizados ambos relatos es posible reconstruir una metanarrativa que evidencie la influencia de éstos en la construcción de la Ley de Justicia y Paz.⁴ Esta visión global se reconstruye cuando se observa cuáles aspectos de cada relato ejercieron un mayor predominio en el núcleo y en la periferia de esta política pública. Es necesario tener en cuenta que la ponencia modificada fue la ponencia base, pues la ponencia alterna Pardo-Parody, solo estaba de reserva por si la primera era descartada totalmente en los debates. (Palau Van Hissenhoven 2006c, pág. 143) Bajo esta perspectiva, se puede suponer que el relato dominante tenía desde el principio de las discusiones una posición ventajosa.

En un primer momento, la metanarrativa puede moldearse con las modificaciones hechas en primer debate por las comisiones conjuntas. Entre ellas se pueden nombrar varias adiciones presentadas por los senadores Carlos Gaviria, Rafael Pardo y la representante Gina Parody. En estas proposiciones aditivas se aumenta el espectro de quién puede considerarse víctima incluyendo a un familiar en primer grado civil de la víctima y a los

⁴ Para un resumen del núcleo y la periferia de ambos relatos ver el anexo 3.

miembros de la Fuerza Pública y a sus familiares. Además se le añade el carácter imperativo a la potestad de las autoridades judiciales para fijar las medidas de reparación necesarias.

Otras proposiciones aditivas de los senadores Navarro y Pardo incluyen que el Fondo para Reparaciones se encargue de implementar aquellas medidas que no tengan un sujeto activo identificado, pero se haya comprobado el daño a la víctima. Adicionalmente, se le amplía la vigencia a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación a ocho años y se incluye dentro de ésta al Defensor del Pueblo y a dos representantes de organizaciones de víctimas.

Las adiciones antes presentadas corresponden a modificaciones realizadas en el marco del relato alternativo. En estas proposiciones, que corresponden a la periferia del relato, se ven representados aspectos fundamentales del núcleo del relato alternativo, como lo es el deber del Estado de proteger a sus ciudadanos y la gran importancia de la víctima en este contexto. Entonces, estas adiciones significan una reacción al relato dominante y a su propuesta de dar beneficios penales a los miembros desmovilizados. Aun si no representan una oposición directa, el terreno obtenido por estos congresistas ayudó a aumentar la visibilidad de todas las víctimas, al menos en la periferia de la política pública.

Por otro lado, las modificaciones hechas por el relato dominante son de carácter procedimental y apuntan a ciertos aspectos del proceso judicial llevado a cabo para los desmovilizados. Así, se aumenta el periodo de prueba a la mitad de la pena alternativa; y se evita que los delitos por los que se juzgue no sean conexos al narcotráfico. Además a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación se añade la representación de las organizaciones religiosas.

Estos cambios reflejan aspectos de la periferia del relato dominante. Sin embargo, al ser la ponencia base el texto sujeto a modificaciones, todo lo que no se haya alterado significa un predominio del relato dominante. Además, el argumento de que los procesos de desmovilización son la mejor forma de recuperar la institucionalidad del Estado Social de Derecho influyó en la predominancia del gobierno Uribe y de los ponentes en la imposición de este tema en las discusiones. Si bien ellos hacían alusiones a algunos mecanismos para recuperar los derechos de las víctimas, su principal fin era garantizar la formulación

generosa de unas medidas de desmovilización; en especial teniendo en cuenta las negociaciones entre ese gobierno y los grupos de autodefensas.

Consideración aparte merece la discusión hecha sobre la existencia de un conflicto armado interno. El relato alternativo argumenta que ha existido una confrontación de ideas entre el Estado y otras fuerzas escalando gradualmente su grado de violencia. En cambio, para negar la existencia de un conflicto el relato dominante arguye que no es necesario hacer este reconocimiento, pues para las víctimas les resulta de poca importancia esta cuestión filosófica e ideológica:

[...] debe anotarse que las experiencias internacionales enseñan que los marcos jurídicos previstos para viabilizar la desmovilización de los grupos armados al margen de la ley, en aras de contribuir con la paz, no han recurrido a reconocer la existencia de un conflicto armado, toda vez que a las víctimas antes que importarles dicha discusión filosófica e ideológica, lo que les comporta es la materialización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. (Gaceta del Congreso 221 2005, proposición presentada por el Senador Andrés González, párr. 2)

Este choque de argumentos siguió en los debates de plenaria en cada cámara. El reconocimiento o no de un conflicto es la piedra angular de cada relato, con eso se configura la propuesta de política pública respectiva.

Ahora bien, para terminar de moldear la metanarrativa es necesario considerar las modificaciones realizadas en las plenarios de la Cámara y el Senado y en la Comisión de Conciliación. Aun si hay varias adiciones a los aspectos del procedimiento judicial, los cambios más destacados obedecen al tema de las reparaciones. Es así como se le adicionan recursos de algunos bienes incautados por extinción de dominio al Fondo para Reparaciones, se le da la función al Defensor del Pueblo de asistir a las víctimas y se detalla que las lesiones ocasionadas a las víctimas pueden ser temporales y/o permanentes. De igual forma, se adiciona la posibilidad de que el Tribunal rechace la pretensión de reparación si la persona no es víctima o ya está acreditado el pago de los perjuicios siendo esta la única pretensión formulada.

Bajo estas consideraciones, resulta evidente la predominancia del relato dominante en la metanarrativa de la Ley de Justicia y Paz.⁵ No sólo por el hecho de que este relato tenía el apoyo del gobierno y se logró que la ponencia base fuera el objeto de modificación

⁵ Para ver las influencias puntuales de cada relato en el texto final de la ley ver el anexo 4.

y no la ponencia alterna. El método para desviar la cuestión en el debate de la existencia del conflicto armado resultó bastante efectivo, porque le restó importancia a este tema aduciendo una urgencia en legislar acerca de los procesos de desmovilización y de reparación. Es así como este método se considera como una estrategia discursiva, pues pretende desviar el debate a aspectos del procedimiento y de la periferia; de esta forma logra que no se discutan aspectos importantes del núcleo.

Esta ley al no reconocer el conflicto en su núcleo le sustrae responsabilidades al Estado en la implementación de las reparaciones, en especial observando que dentro de la legislación no se les asigna responsabilidades a los agentes del Estado si estos, por sus acciones u omisiones, ocasionaron víctimas. Con ello, el Estado queda como un facilitador de las reparaciones, principalmente en el ámbito judicial y en menor medida en el aspecto administrativo. Simultáneamente, a los desmovilizados de los grupos armados ilegales se les otorga la mayoría de los compromisos en el cumplimiento de las medidas de reparación.

Sin embargo, también se debe considerar el fenómeno de la parapolítica como una estrategia de poder para asegurar la generosidad planteada en los procesos de desmovilización. Hasta agosto de 2013 la Corte Suprema de Justicia había condenado a 22 senadores y a 19 representantes por haber tenido nexos con los paramilitares y por haber usado estas relaciones para ganar una curul en el Congreso. (Verdadabierta.com 2013, párr. 10) Igualmente, según investigaciones del Observatorio del Conflicto Armado de la Corporación Nuevo Arco-iris, (2007, pág. 34) además de los senadores condenados había otros diez que fueron electos en zonas de influencia y control paramilitar.

Con esta evidencia se puede observar que el relato dominante usó estrategias de poder adicionales a los argumentos mostrados anteriormente. Esta estrategia de índole contextual consistió en utilizar repertorios políticos para tejer alianzas y ganar poder. En este sentido, la influencia electoral de las autodefensas en algunas regiones sirvió para posicionar a algunas personas cercanas a estos grupos y, de esta forma, garantizar la aprobación expedita de leyes favorables a los paramilitares. Ahora bien, estas alianzas sirven también para explicar las razones por las cuales los ponentes del relato dominante introdujeron un lenguaje a favor de las víctimas: ellos intentaban mimetizar la flexibilidad

propuesta en los procesos de desmovilización ofreciendo algún mecanismo de reparación a las víctimas.

A pesar de este predominio del relato dominante en la formulación de la Ley de Justicia y Paz, el relato alternativo como un movimiento contrahegemónico logró algunas modificaciones; específicamente en algunos instrumentos para la reparación a las víctimas, como la adición de fuentes de financiación al Fondo para las Reparaciones y la ampliación del espectro de victimización a los familiares en primer grado civil y a los miembros de la Fuerza Pública y sus familiares. Igualmente, le dio la responsabilidad al Estado, de carácter residual, de reparar a las víctimas cuando no se haya individualizado a quien cometió el crimen.

Con estas consideraciones es posible ver que el relato alternativo sólo logró algunas victorias en la periferia de la política pública, específicamente en el fortalecimiento de los mecanismos de reparación a las víctimas. Por otro lado, el núcleo de la política prácticamente estuvo sometido por el relato dominante; no sólo por los argumentos dirigidos a darle una gran importancia a los procesos de desmovilización como elementos para conseguir la paz, también la alianza entre varios congresistas y los paramilitares permitió ganar influencia en el Congreso incluso antes de que comenzaran las discusiones de estos temas.

En resumen, el relato dominante logró utilizar tres tipos de estrategias. Una discursiva en la cual los ponentes desviaron el debate del proyecto de ley a aspectos procedimentales de los procesos de desmovilización y reparación alegando una situación de urgencia. Así se evitó abordar la cuestión del reconocimiento de un conflicto interno armado y de los valores del núcleo del relato dominante. La segunda es de tipo político: aquí se aprovechó la alianza de varios congresistas con las autodefensas para ganar poder electoral a cambio de flexibilizar las condiciones en los procesos de desmovilización. La tercera estrategia es de tipo contextual y consistió en el aprovechamiento de la coyuntura política e histórica del país para posicionar al relato como una respuesta al fracaso del proceso de paz del expresidente Pastrana y a la expansión territorial de los grupos armados ilegales.

3. ANÁLISIS DE LA LEY 1448 DE 2011

El 10 de junio de 2011 concluyó el proceso para la aprobación de la Ley 1448, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República 2011). Tal y como se hizo en el anterior capítulo, se revisará todo el proceso que condujo al texto final de la Ley con el objetivo de caracterizar la interacción de los diferentes relatos en la formulación de la política para la reparación de las víctimas del conflicto armado.

A partir de lo anterior, este análisis iniciará con una descripción de los elementos más representativos de la ley y con una explicación del trámite realizado para su aprobación. Después, se estudiará el proyecto de ley presentado por el gobierno, las ponencias presentadas en los cuatro debates, los argumentos esgrimidos en estas instancias y se finalizará con un esbozo de la metanarrativa de todo este proceso.

3.1. Elementos generales de la Ley de Víctimas

El objetivo principal de la Ley 1448 de 2011 es el de establecer un conjunto de diferentes medidas para beneficiar a las víctimas de las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario acontecidas con ocasión del conflicto armado interno. (Congreso de la República 2011, art. 3) De esta forma se buscaría garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación; reconocer su condición de víctimas; y dignificarlos por medio de la materialización de sus derechos constitucionales. Para el cumplimiento de este objetivo se plantearon cuatro líneas de acción relacionadas con la ayuda humanitaria, la asistencia, la atención y la reparación a las víctimas de las violaciones antes mencionadas.

El primer instrumento es la ayuda humanitaria a las víctimas, la cual consiste en la satisfacción de las necesidades inmediatas que tengan relación con el hecho victimizante. (Congreso de la República 2011, art. 47) Entre las medidas contempladas para este instrumento se encuentra la garantía de alimentación y de aseo personal, la atención médica y psicológica de emergencia, el transporte de emergencia y el alojamiento transitorio en condiciones dignas.

La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar serán las entidades que, de manera subsidiaria,

se encarguen del cumplimiento de este instrumento. Además, esta ley prevé una participación importante de las autoridades municipales para realizar un censo de las víctimas cuando haya atentados terroristas o desplazamientos masivos. (Congreso de la República 2011, art. 48)

El segundo instrumento es la asistencia a las víctimas, en la cual se impulsan medidas para “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” (Congreso de la República 2011, art. 49). Esta asistencia incluye disposiciones en materia de educación, de salud y de gastos funerarios cuando la víctima no tenga los recursos suficientes. Las medidas de este instrumento serán implementadas por las entidades territoriales y por los centros hospitalarios públicos y privados.

El tercer instrumento es la atención a las víctimas y se trata de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a esta población. (Congreso de la República 2011, art. 49) En este instrumento también está contemplada la atención a las víctimas del desplazamiento forzado y busca abarcar a todas las personas que hayan sufrido de un hecho de desplazamiento a partir del 1° de enero de 1985.

Este tipo específico de atención está dividido en tres etapas. La primera es la atención inmediata en la cual las entidades territoriales municipales deben brindar un albergue temporal y asistencia alimentaria; esta etapa inicia desde la declaración de los hechos por parte del desplazado hasta su inscripción en el Registro Único de Víctimas. (Congreso de la República 2011, art. 63) Después se procede a la atención humanitaria de emergencia entregada por la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas según el grado de necesidad y urgencia. (Congreso de la República 2011, art. 64) Si el nivel no es muy alto, la Unidad les prestará la atención humanitaria de transición hasta que sean reubicados. (Congreso de la República 2011, art. 65)

El cuarto y último instrumento es la reparación a las víctimas. Ésta contiene cinco tipos de medidas incluidas en el Plan Nacional para la Atención y Reparación a las Víctimas. La primera medida es la restitución y consiste en el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones de Derechos Humanos o Derecho Internacional Humanitario. La restitución es de carácter jurídico y material y está dirigido a recuperar las

tierras a los despojados de éstas; cuando esto no sea posible se dará una compensación correspondiente. (Congreso de la República 2011, art. 72) El procedimiento para recuperar los terrenos estará a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras.

La segunda es la indemnización por vía administrativa. Esta contribución de carácter individual se dará como contribución para superar el estado de vulnerabilidad de la víctima. Además, la ley tiene prevista una indemnización para la población desplazada que se entregará por núcleo familiar a través de subsidios, adjudicaciones de tierras y titulaciones de baldíos. (Congreso de la República 2011, art. 132) Adicional a esto, la Unidad de Reparación a las Víctimas prestará acompañamiento para promover la inversión adecuada de los montos dados por indemnización.

La tercera medida es la rehabilitación, la cual pretende restablecer las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas en función de las necesidades de éstas, de sus familiares y de la comunidad. Las medidas de rehabilitación estarán estructuradas dentro del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral de las Víctimas, componente del Plan Nacional antes mencionado. (Congreso de la República 2011, art. 136-137)

Otra medida es la satisfacción y consiste en la reintegración de la dignidad de la víctima y de la difusión de la verdad. Aquí se debe tener en cuenta la participación de las víctimas y un enfoque diferencial. Entre los gestos que se incluyen en las medidas de satisfacción está la exención en la prestación del servicio militar; la realización de homenajes y reconocimientos públicos; la reparación simbólica; y la reconstrucción de la memoria histórica. (Congreso de la República 2011, art. 139-143)

La última medida contemplada para la reparación a las víctimas es la no repetición de los hechos victimizantes. En ésta se busca implementar aspectos como la desmovilización y el desmantelamiento de grupos armados ilegales; la verificación de los hechos y la difusión pública; la aplicación de las sanciones correspondientes; la creación de pedagogía social; el desminado humanitario; y el desmantelamiento de las estructuras políticas y económicas que han dado apoyo a los grupos armados ilegales. (Congreso de la República 2011, art. 149-150)

Adicional a estas cinco medidas, la Ley 1448 prevé un Programa de Reparación Colectiva en el cual se busque reparar a las comunidades y grupos víctimas de violaciones a

los derechos colectivos, a los derechos individuales de los miembros y al impacto colectivo de las violaciones de estos derechos. (Congreso de la República 2011, art. 151-152)

Como instituciones principales para llevar a cabo esta política pública está la Red Nacional de Información para la Atención y la Reparación a las Víctimas, encargada de coordinar el Registro Único de Víctimas. Y el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, que se compone de varias entidades del Estado a nivel nacional, departamental y local; e incluye a la Unidad de Restitución de Tierras y a la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas.

3.2. Contextualización: el presidente Santos y la restitución de tierras

Luego de que Álvaro Uribe no pudo aspirar a un tercer periodo presidencial por una sentencia de la Corte Constitucional, el Partido de la U designa a Juan Manuel Santos, exitoso ministro de Defensa en el segundo periodo de Uribe, como su candidato para la contienda presidencial del 2010. Santos sale electo el 20 de junio en segunda vuelta al ganarle al candidato Antanas Mockus con un 69% de las votaciones. (Centro de Documentación Internacional de Barcelona [CIDOB] 2014, párr. 5-6)

Desde antes de su posesión como presidente, Juan Manuel Santos estuvo preparando una propuesta para implementar un programa de restitución masiva de tierras, dada la inoperancia de la Dirección Nacional de Estupefacientes y la insuficiencia de predios para hacer una reparación integral. Según los asesores de Santos de ese momento, esta iniciativa sería uno de las diferencias más importantes con el gobierno de Álvaro Uribe. (Rico 2010, párr. 1-5)

El reconocimiento a la existencia de un conflicto interno armado en el contenido de la propuesta fue una de las primeras diferencias entre el presidente Santos y su antecesor, el expresidente Uribe. Estas divergencias se acentuarían aún más en el transcurso del cuatrienio, (NoticiasRCN.com 2014, párr. 3-4) convirtiendo a Uribe y a sus alfiles en un grupo opositor de considerable importancia.

3.3. Trámite en el Congreso de la República

El 29 de septiembre de 2010 el ministro del Interior y de Justicia, German Vargas Lleras, radica el proyecto de ley número 107 en la Secretaría de la de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Éste se acumula con el proyecto número 85, el cual buscaba establecer normas para los procesos de restitución de tierras. (Congreso Visible 2015, Estados del Proyecto) Los ponentes para este proyecto fueron Efraín Torres, Oscar Bravo, Guillermo Rivera, Jaime Buenahora, Carlos Correa, Jorge Rozo, Juan García, Alfonso Prada, Jorge Gómez, Germán Navas, Alfredo Bocanegra y Juan Carlos Salazar. Los representantes Torres, Bravo y Correa actuaron como los coordinadores del grupo de ponentes.

Luego de que este proyecto fuera aprobado en los dos debates en Cámara, el proyecto pasa a los debates reglamentarios en el Senado durante el primer semestre del 2011. (Congreso Visible 2015, Estados del Proyecto) En esta corporación los ponentes encargados fueron Juan Fernando Cristo como coordinador ponente, Hernán Andrade, Roy Barreras, Jorge Londoño, Luis Carlos Avellaneda y Hemel Hurtado.

El proyecto fue aprobado surte el tercer debate en la Comisión Primera y rápidamente sigue adelante en la plenaria de la corporación. Por último, el texto entra a la Comisión de Conciliación de ambas cámaras y es aprobado en las plenarias por amplia mayoría. Solo los congresistas del Polo Democrático Alternativo votan en contra, a excepción de los senadores Ospina, Guevara y Avellaneda. (El Tiempo 2011, párr. 2-4)

Si bien, en este caso no hubo dos ponencias para el proyecto, que de entrada refleja la fuerza del nuevo relato dominante, el texto inicial radicado por el Gobierno solo tenía 121 artículos y en el transcurso del trámite se le llegaron a adicionar cerca de cien artículos al texto final. En los siguientes apartados se analizará cómo el o los relatos alternativos incidieron en la inserción de estas adiciones o si el relato dominante logró que las modificaciones hagan parte de los valores de su núcleo.

3.4. El relato dominante: el proyecto de ley 107 de 2010 y la ponencia oficialista

A primera vista, el relato dominante resulta extremadamente parecido al relato alternativo presentado en el capítulo anterior. De hecho, si se mira el contexto del 2010, se dan ciertas

condiciones para el posicionamiento de este relato en la arena política: un debilitamiento de las guerrillas en los últimos dos años; un cambio de gobierno y de perspectiva, aun cuando Santos y Uribe pertenecían al mismo partido político; (CIDOB 2014, párr. 3-15) y un número creciente de víctimas, agravado por la ineffectividad de las reparaciones judiciales. Sin embargo, el relato dominante en este trámite también se ha modificado con respecto al relato alternativo de unos años atrás.⁶

El relato del gobierno del presidente Santos se caracteriza por reconocer la existencia de un conflicto armado interno; de esta forma, busca atraer al centro de atención a las víctimas del conflicto en referencia a las políticas de Estado que se deban implementar para llegar a un posconflicto. Ahora bien, contrario al relato alternativo expuesto en el anterior capítulo, este relato no reconoce la responsabilidad del Estado en este fenómeno y apela al principio de presunción de inocencia: “El hecho de que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes” (Gaceta del Congreso 865 2010, art 5°). Sin embargo, Santos y los ponentes consideran que el Estado, al tener un carácter garantista, debe participar plenamente en los procesos de atención y reparación, asegurando una cobertura y participación plena de las víctimas en los procesos.

En este sentido, tanto la atención como la reparación deben tener un rango institucional importante dentro de la estructura del Estado para garantizar la plena recuperación de los derechos de verdad, justicia y reparación. (Gaceta del Congreso 63 2011, Modificaciones propuestas, párr. 5) Es así como este relato pretende implementar medidas transicionales aun cuando no ha acabado el conflicto.

Teniendo en cuenta lo anterior, el relato interpreta la coyuntura del momento como una situación en la cual todavía se siguen generando víctimas y la normatividad vigente no alcanza a atender a todo el universo de éstas. Por lo tanto, el Estado está obligado a crear nuevos mecanismos legales para afrontar este contexto cambiante y complejo:

[...] las transformaciones que se pretenden no suceden de un momento a otro, sino que tienen lugar paulatinamente gracias a la dinámica que del mismo conflicto armado se desprenden. Las nuevas formas de violencia sistemática, así como la aparición de elementos diferentes en la confrontación armada, hacen indispensable que estos matices deban ser

⁶ Ver anexo 5

incorporados al engranaje integral de justicia transicional que se encuentra en constante perfeccionamiento y adaptación. (Gaceta del Congreso 1004 2010, Introducción, párr. 3)

En este sentido, el relato propone la creación de un Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que agrupe antiguas y nuevas instituciones, como la Unidad de Reparación a las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, para implementar los cuatro instrumentos necesarios para cobijar a las víctimas: ayuda humanitaria, asistencia, atención y reparación integral. No obstante, no considera a los miembros de los grupos armados ilegales dentro de este grupo, a menos que sean menores de edad reclutados forzosamente. Esto último trae un problema. Si un joven se desmoviliza al menos un día después de haber cumplido 18 años de edad, no tendría derecho a ser reparado y se le trataría como reinsertado, aun cuando lleve varios años siendo víctima de reclutamiento forzado.

Teniendo en cuenta los seis conceptos base, este relato le da un mayor énfasis a los conceptos de víctima y conflicto, en tanto que al reconocer la existencia de un conflicto, la víctima adquiere un foco de atención para los procesos de verdad, justicia y reparación. Así, la dignificación de la víctima es sinónimo de búsqueda de la paz.

Con la caracterización del relato ya se puede identificar el núcleo y la periferia de la narrativa dominante. Como valores irrenunciables de Santos y los ponentes están el reconocimiento a la existencia de un conflicto armado, la importancia de la víctima en la transición al posconflicto y la no aceptación de una responsabilidad global en los hechos victimizantes. Todo esto en concordancia con las fases ideológica y sistémica expuestas por Fischer. (2003, págs. 194-195)

Como periferia se puede identificar a todas las instituciones e instrumentos que se consideren necesarios para llevar a cabo el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incluyendo el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y las Unidades Administrativas de Restitución de Tierras y de Reparación a las Víctimas. La periferia de este relato se puede relacionar estrechamente con lo expuesto por Fischer (2003, págs. 192-193) acerca de la fase discursiva técnico-analítica.

Antes de seguir a la caracterización del relato alternativo es interesante mencionar un aspecto particular de esta narrativa dominante. En el transcurso de la reconstrucción del

relato se observó que éste cambió desde la radicación del proyecto de ley hasta la ponencia en cuarto debate; especialmente con relación al reconocimiento de un conflicto armado y con la creación de una comisión de la verdad.⁷

Lo anterior puede explicarse por dos razones. La primera se debe a la presencia de unos vestigios del relato dominante en la Ley 975. El presidente Santos al haber estado en el gabinete de Álvaro Uribe conservó, hasta cierto punto, algunos elementos del relato de Uribe. La segunda razón se explica al ver la composición de los ponentes. Los congresistas Avellaneda y Navas, miembros del Polo Democrático Alternativo, lograron hacer contrapeso a esta situación siendo parte de los ponentes del proyecto de ley. El siguiente apartado tratará acerca de las posiciones de la bancada del Polo como un relato alternativo al del presidente Santos.

3.5. El relato alternativo: las críticas en el Congreso de la República⁸

Contrario al relato dominante, el relato del Polo Democrático Alternativo sí considera que el Estado deba tomar responsabilidad por la autoría de algunos hechos victimizantes. Esto con el fin de garantizar una lucha frontal contra la impunidad; de asegurar una reparación totalmente integral; y evitar la discriminación y la marginalización de cualquier grupo que pueda ser considerado como víctima y no lo sea en ese momento. Según el Senador Avellaneda:

La definición de víctima establecido en el artículo 3° del pliego de modificaciones, es excluyente y contraría las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, dado que imposibilita la reparación de los niños, las niñas y adolescentes reclutados forzosamente y a quienes se les ha arrebatado la posibilidad de un desarrollo libre de su infancia. De la misma manera, esa definición no contribuye a evitar los excesos que eventualmente se puedan presentar por los actores armados inmersos en el conflicto, dado que el DIH establece la protección de los miembros de los grupos armados ilegales o miembros de la fuerza pública, en un episodio de exceso injustificado del uso de la fuerza, como en situaciones de tortura o muerte por sevicia, casos en los cuales, un victimario pasa automáticamente a ser considerado víctima y por ende ser sujeto de protección por parte del Estado. (Gaceta del Congreso 63 2011, constancia del senador Avellaneda, párr. 10)

En este sentido el relato sostiene que el concepto de víctima debe ser ampliado para cobijar a las víctimas de los grupos neoparamilitares o Bandas Criminales; a las víctimas de los agentes del Estado; y a los miembros de los grupos armados ilegales, pues ellos también

⁷ Ver anexo 5

⁸ Ver anexo 6

son sujetos del Derecho Internacional Humanitario y si sufren de violaciones deben ser reparados. (Gaceta del Congreso 469 2011, segunda intervención del senador Avellaneda) Además los servicios sociales no pueden constituirse como medidas de reparación, porque no se estaría diferenciando la asistencia humanitaria de un acto de reparación, según los congresistas del Polo.

Ellos interpretan el conflicto armado interno como un fenómeno originado de la violencia bipartidista de la década de 1940; que desde un principio consistió en la lucha por el poder y control territorial de Colombia. (Gaceta del Congreso 469 2011, segunda intervención del senador Avellaneda, párr. 9-11) Adicionalmente, ellos insisten en considerar todos los hechos victimizantes acontecidos entre 1980 y 1985 como delitos de lesa humanidad.

A partir de lo anterior ellos proponen unos complementos y modificaciones a los instrumentos e instituciones planteados por el relato dominante. El primero es la ampliación del periodo para ser considerado víctima dejando como punto de partida el 1° de enero de 1980. El segundo es considerar establecer la misma fecha para los procesos de restitución de tierras, acorde a ese valor irrenunciable de no discriminar a cualquier persona de su derecho de ser reparado. El tercero es instaurar una restitución administrativa de tierras.

Con esta caracterización, es posible identificar un gran énfasis de los conceptos de víctima y conflicto por parte del relato alternativo. Al ampliar el conjunto de actores y el contexto histórico y político del conflicto, los senadores del Polo justificaron su pretensión de aumentar el universo de víctimas, en concordancia con el principio de no discriminación. Entonces, de estos dos conceptos se subordinan los de verdad, justicia, reparación y paz; al ser ellos complementarios para la búsqueda de la dignidad de este gran conjunto de víctimas que el relato considera reconocer.

De esta forma, el núcleo del relato, que reúne las fases discursivas sistémica e ideológica, se caracteriza por hurgar en los elementos del conflicto para encontrar posibles grupos marginados del derecho a la reparación y acogerlos como víctimas de este fenómeno. La periferia, construida a partir de las fases contextual y técnico-analítica, vendría siendo el conjunto de instrumentos para reconocer a estos grupos y para fortalecer el carácter integral de las medidas de reparación.

3.6. ¿Y qué paso con el relato dominante de la Ley 975?

Mucho se ha hablado del relato de Santos y el contra-relato del Polo Democrático. Sin embargo falta describir el papel del relato de Uribe en esta discusión. Este relato permaneció invariable y sus críticas al relato de Santos se centraron en tres puntos. La primera fue en el reconocimiento del conflicto, argumentando la posibilidad de que este reconocimiento permita una eventual apertura “a la legitimación del terrorismo” (Semana 2011, párr. 5-7). La segunda aludía a que una eventual restitución de tierras podría “dar herramientas de agitación para invasiones ilegales de tierras” (Semana 2011, párr. 10-11). La última era con referencia a la ampliación en la definición de víctima, pues ésta podría “nivelar a los miembros de las fuerzas armadas con los terroristas” (Semana 2011, párr. 15).

Aun con estas críticas esgrimidas, los ponentes y alfiles del presidente Santos logran silenciar las observaciones del expresidente Uribe aduciendo que estos aspectos ya estaban cubiertos por la ponencia y no había necesidad de preocuparse. (Semana 2011, párr. 9-16) En últimas, lo anterior ayudó a reforzar el relato dominante, pues los congresistas afines a Uribe apoyaron o se abstuvieron de votar la conciliación del texto final de la ley.

3.7. Esbozando la metanarrativa de la ley 1448

Si se comparan los relatos a primera vista es posible ver aspectos similares, ambos enfatizan en la víctima y en el conflicto como ejes centrales de cada relato. Sin embargo, es en estos dos puntos donde se da la lucha hegemónica entre el relato de Santos y el relato del Polo. Para reconstruir la metanarrativa de la Ley 1448 es necesario analizar cuáles fueron los aspectos ganados por cada uno de los relatos con relación a las víctimas y al conflicto. Como se mencionó en el apartado del relato dominante, éste sufrió algunos cambios, pues parte del grupo de ponentes eran congresistas del Polo.

El relato alternativo logró aumentar parcialmente el periodo para considerar a una persona víctima del conflicto. La ponencia para segundo debate en la Cámara introduce el año 1993 como referencia para clasificar a las víctimas, pues desde ese año se inicia oficialmente la confrontación armada con esos grupos al margen de la ley. (Gaceta del Congreso 1004 2010, modificaciones y ajustes, párr. 4) Si bien, no lograron influir en la

ampliación del periodo hasta 1980, desde la ponencia para el debate de plenaria en el Senado se estableció como año de referencia a 1985. Otra ganancia del relato alternativo fue la ampliación del universo de víctimas, cobijando a los menores reclutados forzosamente. En el proyecto inicial no se preveía reparación alguna a esta población y desde la primera ponencia en la Cámara se consideró incluir esta propuesta.

En apariencia, estos cambios se pueden categorizar como modificaciones a la periferia de la política. Sin embargo, detrás de esas modificaciones periféricas se esconden alteraciones al núcleo del relato dominante. La primera es con relación al carácter garantista del Estado y el principio de no discriminación. Al reconocer a los menores reclutados forzosamente como víctimas, el relato dominante acepta parcialmente la arbitrariedad de sus criterios de selección, pues no se acogen a un régimen constitucional garantista.

La segunda es con respecto a la noción de conflicto interno armado. Al establecer 1985 y no 1993 como año de referencia para las reparaciones este relato acepta la existencia de hechos victimizantes en este lapso, aun cuando no acepte la responsabilidad global del Estado en el fenómeno. Incluso se puede ir más allá, si se tiene en cuenta que a los hechos anteriores a 1985 se les retribuirá por medio de una reparación simbólica.

Ahora bien, estas pequeñas ganancias del relato alternativo significan enormes posicionamientos para el relato dominante, pues en últimas el grueso de su núcleo no fue modificado y pudo influir mayoritariamente en la formulación de los instrumentos de la política pública. Lo anterior se enmarca en una estrategia discursiva del relato dominante en la cual logró robustecerse a partir de la cooptación de varios elementos importantes del relato alternativo.

Esta predominancia del relato de Santos también puede ser explicada por el contexto político del país y del Congreso. Al inicio de su mandato, el presidente Santos acuña el Gran Acuerdo de Unidad Nacional para la Prosperidad con el fin de aliarse con la mayor cantidad de fuerzas políticas posible. (CIDOB 2014, párr. 7) Con esto, él logra reunir al 80% de las fuerzas del Congreso. Semejante apoyo mayoritario significó una mayor facilidad para plasmar los valores de su relato; el relato alternativo representado por el Polo Alternativo Democrático no era rival en el posicionamiento de valores en el trámite de la Ley 1448, pues la bancada en ese cuatrienio no podía competir con la maquinaria

política de Santos. De esta forma, esta fue una estrategia de índole contextual utilizada por el relato.

En suma, el relato de Santos logró acaparar el debate de la Ley de Víctimas pues usó una estrategia discursiva en la cual cooptó ciertos valores del relato alternativo para fortalecerse y restarle importancia argumentativa. Además utilizó una estrategia contextual al manejar repertorios políticos para crear alianzas con otros partidos políticos, esto fue la creación de la Unidad Nacional representada por el 80% de las fuerzas políticas en esa época.

Al observar la metanarrativa de la Ley 1448 se pueden observar tres situaciones. La primera es el hecho de que el posicionamiento de un relato esté relacionado con el aprovechamiento del contexto. Sin una coyuntura favorable un relato no puede hacer uso de varias estrategias de poder y el que domine en la arena va a ser quien logre explotar todas las condiciones ofrecidas por el contexto. En este caso particular, Santos aprovechó ser el sucesor de Uribe y buscó alianzas para robustecerse.

La segunda situación tiene que ver con el carácter de suma cero que tiene esta confrontación entre relatos. De esta forma se asimila mucho al concepto de hegemonía de Gramsci, en el cual las luchas hegemónicas y contra hegemónicas buscan obtener mayores posicionamientos dentro de la sociedad civil. (Simon 1990, págs. 22-24) En el caso de los relatos, estos posicionamientos se dan en la formulación de los lineamientos de una política pública.

La tercera situación se relaciona con la presencia de no-relatos en esta metanarrativa. Como se mencionó en el primer capítulo, estos son críticas a la narrativa dominante sin generar alguna propuesta alternativa, solo van a aumentar la incertidumbre del tomador de decisiones; por ello, este personaje va a estar obligado a retornar al relato dominante al no tener otras opciones para escoger. (Roe 1994, pág. 40) Entonces, las críticas realizadas por el expresidente Uribe y sus alfiles al proyecto de ley de Santos son no relatos, pues no produjeron una contrapropuesta y en últimas retornaron al relato de Santos engrosando las fuerzas de la Unidad Nacional.

CONCLUSIONES

Desde un principio, el objetivo general de esta investigación ha sido analizar las lógicas de interacción de los relatos en torno al conflicto armado en el Congreso de la República, que permitan el cambio en la formulación de la política de atención y reparación a las víctimas durante los gobiernos de Álvaro Uribe y de Juan Manuel Santos. Lo anterior implica reconstruir una metanarrativa global de este proceso. Teniendo en cuenta las metanarrativas específicas a cada ley, este ejercicio se puede hacer en dos niveles: un nivel discursivo; y un nivel contextual, con el uso de las estrategias de poder diferentes a los argumentos esgrimidos.

En el nivel discursivo es posible observar una transición desde el énfasis dado a los conceptos de paz y justicia en la Ley 975 a una importancia otorgada a los conceptos de víctima y conflicto en la Ley 1448. Es así como en la primera metanarrativa no se busca reconocer un conflicto, sino promover una lucha frontal para recuperar la institucionalidad del Estado Social de Derecho. Bajo esta premisa, en la metanarrativa de la Ley 975 se justificó el otorgamiento de beneficios penales a cambio de surtir un proceso de desmovilización con unas condiciones precarias de colaboración en las reparaciones.

Por otro lado, en la metanarrativa de la Ley 1448 se pretende reconocer el conflicto para robustecer los esfuerzos institucionales del Estado en la atención y reparación a las víctimas. Es necesario agregar que esta metanarrativa tuvo su origen siendo un relato alternativo opuesto al relato dominante de la metanarrativa de la Ley 975. Entonces, es aquí cuando se evidencia el fortalecimiento de este relato, comenzando como algo apenas visible hasta llegar a influir enormemente en el trámite de la Ley 1448.

Ahora bien, esta influencia también se puede demostrar discursivamente cuando se observan los lineamientos de la Ley 1592 de 2012. En líneas generales, esta ley modificó gran parte de la Ley de Justicia y Paz para acomodarla a los postulados de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Es así como la nueva ley les da una variedad de garantías a las víctimas en los procesos de Justicia y Paz; desde la vocación reparadora de los bienes ofrecidos o entregados, (Congreso de la República 2012, art. 7°) hasta el deber

irrenunciable de los postulados a reparar integralmente a las víctimas. (Congreso de la República 2012, art. 8°)

Al observar con más detalle la metanarrativa global tanto los conceptos de justicia y paz como los de víctima y conflicto resultan ser significantes vacíos, los cuales sólo tienen contenido por las interacción de oposición entre los relatos de Uribe, de Santos y del Polo. Además, en cierto punto del periodo estudiado cada una de estas parejas de conceptos se constituyó como un punto nodal, pues fueron la referencia principal para influir en la formulación de la política pública de atención y reparación. A partir de esta observación se evidencia la capacidad de las palabras para generar realidades e influir en la formulación de esta política pública; en el análisis del lenguaje se pueden ver rasgos ideológicos y luchas de poder que las formas tradicionales del análisis de políticas públicas no puede encontrar con facilidad al analizar el desempeño.

En el nivel contextual, resulta bastante llamativa la incidencia de la coyuntura en el posicionamiento de un relato específico. Dentro de la metanarrativa de la Ley 975, el relato dominante llegó a ser así porque el gobierno de Álvaro Uribe supo aprovechar la atención generada por las negociaciones de paz con las autodefensas. De igual forma, la cooptación de una parte del Congreso por parte de los paramilitares fue otra estrategia de poder para mantener firme la generosidad en los procesos de desmovilización.

En la metanarrativa de la Ley 1448 también se dio este fenómeno. La coyuntura cambió: los grupos guerrilleros estaban debilitados y el número de víctimas era muy notorio para ignorarlo a esas alturas. Por esto, Juan Manuel Santos aprovechó la maquinaria política heredada de su antecesor para generar alianzas con otros partidos políticos y garantizar el posicionamiento de su relato en las discusiones del Congreso.

Es interesante ver cómo el contexto logra tener una influencia similar al discurso en cuanto a la formulación de una política. Aun así, como el contexto de un país está en constante cambio, es de esperar que haya un reposicionamiento de los relatos y surja un nuevo relato dominante que incida en futuras formulaciones de políticas públicas.

Este trabajo de grado al tener un componente teórico fuerte, también debe contemplar varias consideraciones con respecto a la metodología usada en esta investigación. El carácter flexible de este andamiaje teórico permitió crear un método con

base en los postulados de Roe, Fischer y Majone. De esta forma, la metodología descrita en el primer capítulo resultó útil para hacer un análisis del discurso de la política de atención y reparación; en especial porque logró capturar y detallar las diferentes perspectivas en el Congreso de la República acerca de estos temas.

Sin embargo, esta metodología también presenta algunos desafíos. La especificidad en el análisis no permite abarcar una gran cantidad de documentos; entonces si se quisiera hacer una investigación de este tipo de carácter extensivo se necesitaría una gran cantidad de recursos para cumplir con este objetivo. Además, el método utilizado en esta monografía no le da la suficiente importancia al contexto como elemento posicionador de un relato, por lo cual es necesario recurrir a fuentes diferentes a los documentos de estudio para hallar una relación fuerte entre el relato y la coyuntura en la que se inscribe.

No obstante, esta investigación sirvió para explorar formas poco usadas de Análisis de Políticas Públicas en Colombia. Aun con los desafíos antes enunciados, el estudio plasmado en estas páginas puede servir de insumo para futuras investigaciones en esta disciplina, no sólo en temas de gran importancia como lo es la formulación de una política pública para el posconflicto, sino también en el análisis discursivo en las otras etapas del ciclo de una política pública. El uso de este enfoque permite tener una noción acerca del tipo de realidad que se quiere construir; de esta forma es posible ver cuáles ideas van a permear las próximas discusiones relacionadas con políticas del posconflicto teniendo en cuenta el trasfondo histórico y discursivo que las antecede.

BIBLIOGRAFÍA

Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis Theory and Practice*. Durham: Duke University Press.

Capítulos o artículos en libros

Burnham, P., Gillan Lutz, K., Grant, W. (2008). Análisis del discurso y otros métodos. En *Métodos de investigación en política* (págs. 248-281). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Fischer, F. (2003). Policy Analysis as Discursive Practice: The Argumentative Turn. En *Reframing Public Policy Discursive Politics and Deliberative Practices* (págs. 181-202). Nueva York: Oxford University Press.

Grasa Hernández, R. y Mateos, O. (2014). Aclaraciones conceptuales y terminológicas. En *Guía para trabajar en la construcción de la paz* (págs. 10-15). Bogotá: Instituto Catalán Internacional para la Paz.

Gottweis, H. (2006). Argumentative Policy Analysis. En G. Peters, y J. Pierre (Eds.). *Handbook of Public Policy* (Págs. 461-479). Londres: Sage Publications.

Howarth, D. y Stavrakakis, Y. (2000). Introducing discourse theory and political analysis. En D. Howarth, A. Norval y Y. Stavrakakis (Eds.). *Discourse theory and political analysis* (Págs. 1-23). Manchester: Manchester University Press.

Majone, G. (1997a). Análisis de las políticas y deliberación pública. En *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (págs. 35-56). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Majone, G. (1997b). El desarrollo de las políticas. En *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (págs. 190-213). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Palau Van Hissenhoven, N. (2006a). Segundo acontecimiento: la búsqueda de acuerdos políticos julio de 2004 a febrero 3 de 2005. En *Trámite de la Ley de Justicia y Paz*.

- Elementos para el control ciudadano del poder político* (págs. 61-100). Bogotá: Fundación Social.
- Palau Van Hissenhoven, N. (2006b). Tercer acontecimiento: presentación de múltiples iniciativas febrero de 2005. En *Trámite de la Ley de Justicia y Paz. Elementos para el control ciudadano del poder político* (págs. 101-133). Bogotá: Fundación Social
- Palau Van Hissenhoven, N. (2006c). Cuarto acontecimiento: primer debate en comisiones primeras marzo 1 a abril 28 de 2005. En *Trámite de la Ley de Justicia y Paz. Elementos para el control ciudadano del poder político* (págs. 171-202). Bogotá: Fundación Social
- Palau Van Hissenhoven, N. (2006d). Quinto acontecimiento: el segundo debate en las plenarios del Congreso de la República abril 28 a julio 25 de 2005. En *Trámite de la Ley de Justicia y Paz. Elementos para el control ciudadano del poder político* (págs. 171-202). Bogotá: Fundación Social
- Parsons, W. (2007). Meso-análisis: Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas. En *Políticas públicas: una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas* (págs. 117-271). México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLASCO.
- Simon, R. (1990). El concepto de hegemonía. En *Gramsci's Political Thought: An Introduction*. Londres: Lawrence y Wishart
- Van Eeten, M. (2007). Narrative Policy Analysis. En F. Fischer y G. Miller (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics and Methods* (págs. 251-269). Boca Ratón: CRC/Taylor & Francis.
- Vicenç Fisas. (2013). Análisis por países. En *Anuario de procesos de paz 2013*. Barcelona: Icaria.

Artículos en publicaciones académicas

Camacho-Celis, M. (2011). *El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia*. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Observatorio de Conflicto Armado. (2007, marzo). De cómo los paramilitares ganaron varias guerras, cambiaron el mapa político del país y entraron en un proceso de negociación con el gobierno del presidente Uribe. *Arcanos*, (13), 4-35.

Roth Deubel, A. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios políticos*, (33), 67-91.

Velásquez, R. (2009, semestre I). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, (20), 149-187.

Artículos en publicaciones no académicas

De la curul a la cárcel. (2013, agosto 28). *VerdadAbierta.com*. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/de-la-curul-a-la-carcel>

Juan Manuel Santos Calderón. (2014, junio). *Centro de Documentación Internacional de Barcelona*. Disponible en: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/juan_manuel_santos_calderon

Las tres tesis de Uribe derrotadas en la Ley de Víctimas. (2011, mayo 11). *Revista Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/articulo/las-tres-tesis-uribe-derrotadas-ley-victimas/239645-3>

Ley de víctimas pasó trámite en Congreso e ira a sanción presidencial (2011, junio 1). *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9513146>

“Uribe me odia por reconocer el conflicto”: Santos (2014, abril 4) *NoticiasRCN.com*. Disponible en: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-elecciones/uribe-me-odia-reconocer-el-conflicto-santos>

Otros documentos

Acta de comisión 11 del 12 de abril de 2005. Cámara y Senado (2005, abril 12) República de Colombia. Gaceta del Congreso 409 del 27 de junio de 2005.

Acta de plenaria 56 del 24 de mayo de 2011. Senado (2011, mayo 24) República de Colombia. Gaceta del Congreso 469 del 30 de junio de 2011.

Ávila Jaimes, L. P. (2013). *Narrativas del Estado y del pueblo Wayuu en la formulación de lineamientos en la política pública de reparación en Colombia (2002-2009)* (Tesis de Maestría). Recuperada de la Biblioteca Digital de la Universidad Nacional de Colombia.

Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2009). *The Rabat Report: The Concepts and Challenges of Collective Reparations*. Rabat: ICTJ.

Congreso Visible. (2015) *Ley de víctimas, restitución de tierras*. Universidad de los Andes. Disponible en: <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-dictan-medidas-de-atencion-y-reparacion-integral-a-las-victimas-de-violaciones-a-los-derechos-humanos-e-infracciones-al-derecho-internacional-humanitario-ley-de-victimas-restitucion-de-tierras/5985/#tab=2>

Informe de conciliación al proyecto de ley 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara. (2005, junio 21) República de Colombia. Gaceta del Congreso 390 del 21 de junio de 2005.

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara. (2005, marzo 4). República de Colombia. Gaceta del Congreso 74 del 4 de marzo de 2005.

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara. (2005, marzo 7). República de Colombia. Gaceta del Congreso 77 del 7 de marzo de 2005.

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara. (2005, abril 29). República de Colombia. Gaceta del Congreso 221 del 29 de abril de 2005.

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 107 de 2010 Cámara. (2010, noviembre 2). República de Colombia. Gaceta del Congreso 865 del 4 de noviembre de 2010.

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley 107 de 2010 Cámara. (2010, noviembre 30). República de Colombia. Gaceta del Congreso 1004 del 1° de diciembre de 2010.

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 213 de 2010 Senado, 107 de 2010 Cámara. (2011, febrero 23). República de Colombia. Gaceta del Congreso 63 del 1° de marzo de 2011.

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley 213 de 2010 Senado, 107 de 2010 Cámara (2011, mayo 5). República de Colombia. Gaceta del Congreso 247 del 11 de mayo de 2011.

Ley 975. Ley de Justicia y Paz. (2005, julio 25). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>

Ley 1448. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. (2011, junio 10). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

Ley 1592. (2012, diciembre 3). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50829>

Prevención, asistencia y atención. (2014). *Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas*. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/437-prevencion-asistencia-y-atencion>

Proyecto de ley 107 de 2010 Cámara. (2010, septiembre 27). República de Colombia. Gaceta del Congreso 692 del 27 de septiembre de 2010.

Proyecto de ley 211 de 2005 Senado. (2005, febrero 9). República de Colombia. Gaceta del Congreso 43 del 11 de febrero de 2005.

Red Nacional de Información. (2014, enero 21). *Reporte general*. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

Texto definitivo al proyecto de ley 293 de 2005 Cámara, 211 de 2005 Senado. (2005, junio 21). República de Colombia. Gaceta del Congreso 398 del 23 de junio de 2005.

Texto definitivo al proyecto de ley 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara. (2005, junio 21). República de Colombia. Gaceta del Congreso 391 del 21 de junio de 2005.

ANEXOS

Anexo 1. Tabla. Relato dominante: fases discursivas del proyecto de ley 211 de 2005 y modificaciones de las ponencias base para primer y segundo debate.

Fases discursivas	Proyecto de ley 211 de 2005	Informe de ponencia para primer debate	Informe de ponencia para segundo debate
Técnico-analítica	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación, juzgamiento, sanción y beneficios penales a miembros desmovilizados de los grupos armados ilegales: - La lista de elegibles es realizada por el Gobierno Nacional - Posibilidad de aspirar a una resolución inhibitoria cuando se hayan presentado delitos menores y/o políticos. Cuando no se pueda el desmovilizado puede aplicar a una pena alternativa de 5 a 10 años. - Acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación: - Las medidas de reparación están especificadas en la sentencia del Tribunal de Verdad, Justicia y Reparación. - El desmovilizado condenado debe realizar los actos de reparación establecidos en la sentencia. - Existen cinco modalidades de reparación: restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición. - Además están contempladas las reparaciones en servicios sociales y los programas de reparación colectiva. - Instituciones a cargo: - Tribunal para la Verdad la Justicia y la Reparación. - Unidad Especial de Fiscalía para la Verdad, la Justicia y la Reparación. - Defensoría del Pueblo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio de nombre: - Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. - Comisiones regionales para la restitución de bienes. - Investigación, juzgamiento, sanción y beneficios penales a miembros desmovilizados de los grupos armados ilegales: - Disminución del umbral de la pena alternativa: 5 a 8 años. - Se elimina la resolución inhibitoria. - Se detallan las fases de formulación de imputación; aceptación de cargos; los recursos que se pueden presentar; y la posibilidad de preclusión del cargo. - Acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación: - Se incluye el incidente de reparación integral. - La reparación en servicios sociales se incluye en los mecanismos de rehabilitación. - Aumento de integrantes del CNRR: 5 personalidades designadas por el Presidente de la República. 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación, juzgamiento, sanción y beneficios penales a miembros desmovilizados de los grupos armados ilegales: - Solo <u>si los tuviese</u>, el condenado debe entregar sus bienes al Fondo de Reparación. - Acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación: - Habrá una capacitación especial para los funcionarios que trabajen con víctimas de violencia sexual y de violencia contra niños y niñas.

	<ul style="list-style-type: none"> - Procuraduría Judicial para la Verdad, la Justicia y la Reparación. Consejo Nacional de Reparaciones. - Red de Solidaridad Social. - Fondo para la Reparación de Víctimas. - Comisiones regionales para el examen de reclamos sobre bienes rurales y para la adjudicación de tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de funciones del CNRR: garantizar participación de víctimas en los procesos judiciales; hacer seguimiento a reincorporación de desmovilizados. 	
Contextual	<ul style="list-style-type: none"> - La búsqueda de la paz se dado por una combinación precisa del uso legítimo de la fuerza y la vía dialogada. - Los procesos de desmovilización han ayudado al éxito de diversos procesos de paz en Colombia. - Los grupos armados ilegales se han conformado con el propósito de afectar el régimen constitucional vigente. - Según la evolución de la justicia penal internacional, hay delitos no amnistiables ni indultables. Como resultado, se debe dar beneficios penales a quienes contribuyan a la paz. 	<ul style="list-style-type: none"> - La presencia de penas “equilibradas” permite el éxito de los procesos de desmovilización, pues salvaguardan la relación existente entre justicia y paz. 	Sin adiciones
Sistémica	<ul style="list-style-type: none"> - El proyecto de ley es un elemento para alcanzar la paz en Colombia. Los procesos de desmovilización planteados facilitarían la recuperación de la institucionalidad del Estado de Derecho. Con el costo de darles beneficios judiciales a los miembros desmovilizados de los grupos armados ilegales se podrá garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los procesos de desmovilización también cumplen con las funciones de resocialización y prevención. - Los mecanismos de reparación contribuyen a evitar el olvido a las víctimas. 	Sin adiciones
Ideológica	<ul style="list-style-type: none"> - La paz sólo se puede alcanzar recuperando la institucionalidad del Estado Social de Derecho. - Para recuperar esa institucionalidad es necesaria una combinación del uso legítimo de la fuerza con la desmovilización de los grupos armados ilegales. - Los miembros desmovilizados serán los 	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado no debe intervenir más de la cuenta en asuntos que no ha causado. - No hay conflicto armado interno. 	Sin adiciones

	directos responsables en la reparación a las víctimas. El Estado sólo será subsidiario cuando no se encuentre un autor individual de los delitos. - El Estado actuará como facilitador de estos procesos y también se encargará de controlarlos y vigilarlos.		
--	--	--	--

Fuente: tabla realizada por el autor del trabajo de grado con base en Fischer (2003, págs. 191-198).

Anexo 2. Tabla. Relato alternativo: fases discursivas de la ponencia alterna para primer y segundo debate (incluye la constancia del senador Carlos Gaviria Díaz y del representante Germán Navas Talero).

Fases discursivas	Informe de ponencia para primer y segundo debate
<p>Técnico-analítica</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación, juzgamiento, sanción y beneficios penales a miembros desmovilizados de los grupos armados ilegales: - Condiciones para la selección de la lista de elegibles para conseguir beneficios penales: <ul style="list-style-type: none"> a. Que el grupo armado ilegal se encuentre en proceso de negociación o haya suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional. b. Que se incluya la fecha de ingreso de los distintos miembros, el inventario de armas y de bienes muebles e inmuebles utilizados. - Resolución inhibitoria para delitos políticos y delitos menores: El periodo de vigilancia posterior a la resolución es de 2 años. - Cuando se hayan cumplido dos quintas partes de la pena privativa de la libertad (5-8 años) También el beneficiado debe cumplir ciertas condiciones como el reconocimiento público del crimen; la colaboración eficaz con la justicia y la firma de un acta de compromiso para no repetir los hechos. - Hay la posibilidad de investigar y juzgar a personas no incluidas en la lista siempre y cuando éstas realicen una confesión completa y fidedigna. - Las etapas del juicio se harán con base en el Código de Procedimiento Penal y se identificarán los crímenes de guerra y de lesa humanidad. - El periodo de supervisión a quienes se les otorgue la libertad condicional es de ocho años. - Instituciones: <ul style="list-style-type: none"> a. Unidad especial de la Fiscalía para la Verdad, la Justicia y la Reparación b. Tribunal Superior para la Verdad, la Justicia y la Reparación: conformada por nueve miembros cuyo periodo institucional es de 8 años. También con una oficina de divulgación y comunicaciones. c. La Defensoría Pública. d. Procuraduría Judicial para la Verdad, la Justicia y la Reparación: cuya intervención es obligatoria cuando se encuentren comprometidos los derechos de las víctimas. e. Comité asesor de víctimas: integrado por cinco organizaciones colombianas de víctimas. Entre sus funciones están la de representar a las víctimas; acompañar, asesorar y apoyar al Procurador Judicial; y recomendar estrategias judiciales o medidas de reparación. - Acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación: - Los beneficiados tienen el deber de reparar. - Por medio de las sentencias judiciales, el Tribunal ordenará las medidas de reparación con cargo al Fondo para Reparaciones. - Solicitud de reparación integral. La víctima o su representante legal pueden formular una pretensión de reparación que

	<p>puede ser ampliada por el Tribunal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existen cinco modalidades de reparación: restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición. También se incluye la rehabilitación de los derechos políticos de los partidos o movimientos diezmados por el asesinato sistemático con ocasión del conflicto armado. - Además están contempladas las reparaciones en servicios sociales y los programas de reparación colectiva. - El Estado tienen la responsabilidad de reparar cuando sus agentes, por acción u omisión, hayan participado en alguno de estos crímenes. - Los miembros de la fuerza pública y sus familiares también tienen el derecho a ser reparados por los crímenes de guerra y de lesa humanidad. - Se creará el Sistema Nacional de Reparación a las Víctimas conformado por: <ul style="list-style-type: none"> a. Consejo Nacional de Víctimas de la violencia. Tendrá como funciones seguir y evaluar periódicamente las reparaciones; presentar un informe acerca del proceso de reparación a las víctimas; y vigilar la administración del Fondo para Reparaciones b. Red de Solidaridad Social. Se encargará de adelantar las reparaciones administrativas; de liquidar y pagar indemnizaciones judiciales; y de administrar el Fondo para Reparaciones. c. Fondo para la Reparación a las Víctimas. Estará conformado por bienes producto de la Ley de extinción de dominio, por recursos entregados por los condenados, por fondos del Presupuesto Nacional, por donaciones en dinero y en especie, y por canjes de deuda externa pública y/o privada. d. Comisiones regionales para el examen de reclamos sobre bienes rurales y la restitución de tierras. Conformadas por un delegado de la Procuraduría Judicial, por un delegado de la Personería Municipal o Distrital; por un delegado del Incodec, por un delegado de las comunidades indígenas, por un delegado de las comunidades afrodescendientes y por un delegado de las organizaciones de pequeños campesinos.
<p style="text-align: center;">Contextual</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El proyecto de ley debe ajustarse a los estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. - La justicia transicional, además de ayudar en los procesos de reconciliación nacional, garantiza la verdad, la justicia y la reparación. - Hasta ahora los proyectos de ley radicados no han demostrado la voluntad de salvaguardar los principios de verdad, justicia y reparación. - Las organizaciones sociales y políticas legales también han sido afectadas por el asesinato sistemático de sus líderes con ocasión del conflicto armado interno. - Hay una confrontación de ideas entre el Estado y los grupos al margen de la ley que ha escalado hasta un enfrentamiento armado. - La acción u omisión de algunos agentes del Estado también ha ocasionado daño en el marco del conflicto armado interno; y como tal, debe haber una reparación efectiva. <p>Constancia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los otros ponentes se olvidan de desarrollar a fondo mecanismos para buscar la verdad colectiva. - Los demás ponentes omiten la participación directa de las víctimas en las instancias diseñadas dentro del proyecto de ley.

	<ul style="list-style-type: none"> - La ley es muy generosa con los grupos de macrocriminalidad y es más estricta con las víctimas del conflicto armado interno. - Las penas otorgadas en el proyecto son muy benéficas para los autores de crímenes atroces. - Se desconoce el origen de los grupos guerrilleros y por tanto, resulta inaceptable su equiparación absoluta con las autodefensas.
Sistémica	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones encargadas de los procesos de investigación, juzgamiento y reparación deben actuar con imparcialidad e independencia. - El Estado debe proteger la democracia participativa y la diversidad política. - Si bien se deben dar beneficios a los desmovilizados que cooperan con la búsqueda de la paz, resulta más importante garantizar los derechos a todas las víctimas. - El Estado debe ser responsable de sus acciones y omisiones frente a los ciudadanos. <p>Constancia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Ley debe ser más generosa con grupos como las víctimas y más fuerte con los grupos de macrocriminalidad.
Ideológica	<ul style="list-style-type: none"> - Sí hay conflicto armado interno. - El Estado y la sociedad deben buscar la promoción de la verdad (tanto individual como colectiva), la justicia y la reparación. - El Estado debe ser un participante activo en los procesos de reparación. - Una sociedad sólo podrá mejorar si se garantiza la participación política de todos los ciudadanos, incluidas las víctimas del conflicto armado interno. - En cualquier proceso de reconciliación nacional las víctimas deben ser el centro de atención. <p>Constancia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una sociedad mejora cuando se analizan los hechos pasados y se evita la repetición del daño. - Las autodefensas y los grupos guerrilleros tienen orígenes históricos distintos y obedecen a contextos políticos y sociales diferentes.

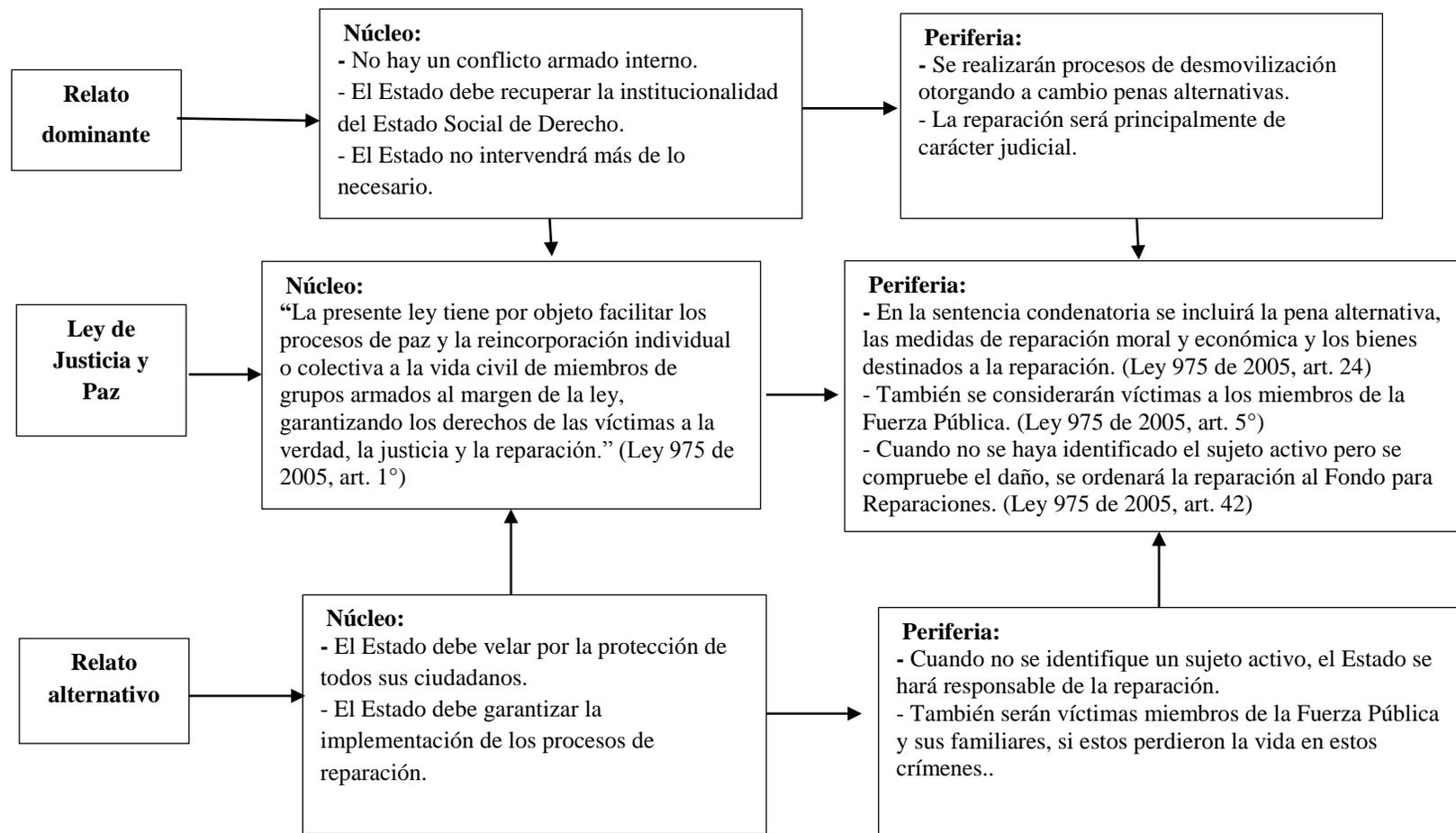
Fuente: tabla realizada por el autor del trabajo de grado con base en Fischer (2003, págs. 191-198).

Anexo 3. Tabla. Núcleo y periferia del relato dominante y del relato alternativo.

	Relato dominante	Relato alternativo
Núcleo	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado tiene funciones fijas y limitadas; una de ellas es recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho. - Al tener funciones fijas, el Estado sólo actuará como facilitador ante situaciones que terceros hayan causado. El Estado no intervendrá más de lo necesario. - No hay conflicto armado. Por lo tanto, los miembros que se acojan a los beneficios penales serán los directos responsables en la reparación a las víctimas 	<ul style="list-style-type: none"> - Una de las funciones principales del Estado es la protección de todos sus ciudadanos, esto incluye velar por su integridad y asegurar el pleno funcionamiento de sus mecanismos de participación. - Sí hay conflicto armado interno. En este sentido, el Estado también ha sido partícipe de este fenómeno con la acción y la omisión de algunos de sus agentes. De esta forma, el Estado tiene el deber de responsabilizarse de sus actos y de intervenir más activamente en los procesos de reparación. - Las víctimas juegan un papel central en el conflicto, por lo tanto el Estado debe garantizar e intervenir más en los procesos de reparación.
Periferia	<ul style="list-style-type: none"> - Se llevarán a cabo procesos de desmovilización en los cuales se den penas alternativas a cambio de una colaboración efectiva con la justicia y en los procesos de reparación. - La reparación será principalmente de carácter judicial y los mecanismos serán establecidos bajo sentencia del Tribunal respectivo. - Para financiar estas medidas, se destinarán recursos entregados por los desmovilizados, recursos del Presupuesto Nacional y donaciones nacionales y extranjeras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Habrán procesos de desmovilización en los cuales se ofrecerá una resolución inhibitoria o la libertad condicional dando por contrapartida una colaboración efectiva con la justicia y los procesos de reparación. - Se creará un Sistema Nacional de Reparación a las Víctimas. - Las reparaciones serán establecidas mediante sentencia incluyendo el restablecimiento de los derechos políticos de los movimientos violentados. - El Estado también se hará responsable de las reparaciones cuando sus agentes, por acción u omisión, hayan participado en esos crímenes. - Para financiar estas medidas, se destinarán recursos entregados por los desmovilizados, recursos del Presupuesto Nacional y donaciones nacionales y extranjeras. Además de canjes de deuda externa pública y/o privada y bienes producto de la Ley de extinción de dominio.

Fuente: tabla realizada por el autor del trabajo de grado con base en Majone (1997b, págs. 195-197).

Anexo 4. Esquema. Influencia de los relatos dominante y alternativo en el texto final de la ley 975 de 2005



Fuente: esquema realizado por el autor del trabajo de grado con base en Majone (1997b, págs. 195-197).

Anexo 5. Tabla. Relato dominante: fases discursivas del proyecto de ley 107 de 2010 y modificaciones de las ponencias en Cámara y Senado.

Fases discursivas	Proyecto de ley 107 de 2010	Informes de ponencia en Cámara de Representantes	Informes de ponencia en Senado
Técnico-analítica	<ul style="list-style-type: none"> - Las víctimas en el proceso judicial: - Acceso a asesoría y apoyo. - Garantía de comunicación. - Asistencia a las víctimas: - Asistencia funeraria. - Medidas en materia de salud y educación. - Ayuda humanitaria: - Necesidades de alimentación, aseo personal, atención médica y psicológica de emergencia. - Reparación a las víctimas: - Restitución: en materia de vivienda; subsidio familiar de vivienda; crédito. - Indemnización por vía administrativa: indemnización individual e indemnización para la población en situación de desplazamiento. - Rehabilitación: acompañamiento psicosocial. - Satisfacción: restablecimiento dignidad de la víctima. - Garantías de no repetición: desmovilización de grupos armados; aplicación de sanciones; prevención de violaciones. - Reparación colectiva - Atención y reparación a las víctimas del desplazamiento forzado: - Registro Único de Población Desplazada. - Atención humanitaria - Retornos y reubicaciones. - Participación de las víctimas: - Creación de comités consultivos. - Instituciones a cargo: - Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se invierte la carga de la prueba en el principio de Buena Fe para favorecer a las víctimas. - Se amplía el espectro de quién es víctima a los menores reclutados forzosamente. - Primer debate: se crea una Comisión de la Verdad. - Segundo debate: se elimina la posibilidad de una Comisión de la Verdad. - Especificación de los procesos de reclamación y restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. - Se crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. - Se crea el Fondo Rotatorio de la Unidad de Restitución de Tierras. - Se crea el Programa de Atención Psicológica y Salud Integral a Víctimas. - Se incluye como fecha inicial para considerar a una víctima el año 1993. - Adición de fuentes de financiación del Fondo de Reparación. - Reducción del plazo de vigencia de la Ley de 15 a 10 años. 	<p>Primer debate: se crea la Agencia Presidencial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p> <p>Segundo debate: esta entidad se transforma a una Unidad Administrativa Especial.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se cambia la fecha para considerar quién es víctima al 1° de enero de 1985. - Se incluye como víctimas a familiares en segundo grado de consanguinidad ascendente cuando no haya familiares en primer grado de consanguinidad.

	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas [SNARIV], que incluye: - Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. - Dependencia Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas. - Comité Consultivo del SNARIV: circunscribe los comités departamentales, municipales y distritales. - Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia. 		
Contextual	<ul style="list-style-type: none"> - En Colombia se ha dado un fenómeno generalizado de problemáticas sociales derivadas de la violencia sistemática por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos criminales organizados. - Dada la diversa normatividad en asuntos como la atención, la protección y la reparación a las víctimas, se requiere de una ley que la reúna, la clarifique para las víctimas y la complemente. - Los actores armados, en menor proporción, siguen generando más víctimas por sus acciones. - Aun con los logros de la Ley de Justicia y Paz, falta un grupo considerablemente grande de víctimas por reparar. 	<ul style="list-style-type: none"> - En los últimos años se han venido aprobando leyes que busquen el sometimiento de los grupos armados ilegales a cambio de beneficios penales y que logren la recuperación de la dignidad de la víctima. - El contexto cambiante y complejo obliga al Estado a adoptar nuevos mecanismos para sobrellevar estas situaciones. - Hay algunos elementos que identifican a Colombia como una sociedad en transición, especialmente en las ciudades, donde tanto víctimas como victimarios deben convivir. 	<ul style="list-style-type: none"> - El proyecto de ley busca dignificar a las más de tres millones de víctimas de violaciones al DD.HH. y al DIH. - La falta de sinergia institucional ha impedido la correcta implementación de las medidas de reparación.
Sistémica	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones del Estado deben proceder con justicia y eficacia. - El Estado debe garantizarle a las víctimas el acceso efectivo a la información. - La única forma de dignificar a las víctimas es reconociendo su condición y buscando la recuperación del ejercicio de sus derechos constitucionales. - La atención y reparación a las víctimas deben tener un rango institucional importante dentro del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado tiene el deber de garantizar el derecho a la verdad de las víctimas. - Los mecanismos de justicia transicional pueden aplicarse aun cuando el conflicto no ha acabado. - El Estado debe asegurar la restitución de tierras a los despojados. 	Sin adiciones o modificaciones
Ideológica	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento implícito a la existencia de un 	<ul style="list-style-type: none"> - Los miembros de los grupos armados 	Primer debate: Vuelve a reconocer

	<p>conflicto armado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A menos de que se pruebe lo contrario, se presumirá la inocencia del Estado en la responsabilidad de las violaciones de DD.HH. y DIH. - El Estado debe ser de carácter garantista con los derechos constitucionales de sus ciudadanos y evitar la discriminación de ellos. - En cualquier proceso de reconciliación nacional las víctimas deben ser el centro de atención y el Estado debe tener un papel mayoritario en la implementación de las medidas de atención y reparación. - Aun así, los miembros de los grupos armados no serán considerados víctimas. - El Estado debe garantizar la participación de las víctimas en todas las instancias posibles. 	<p>no serán considerados víctimas, salvo si son menores de edad.</p> <p>Primer debate: se incluye explícitamente la existencia de un conflicto armado interno.</p> <p>Segundo debate: se retira la anterior proposición.</p>	<p>la existencia de un conflicto armado, aunque no se menciona en el articulado.</p> <p>Segundo debate: Ya se menciona en el articulado.</p>
--	---	--	---

Fuente: tabla realizada por el autor del trabajo de grado con base en Fischer (2003, págs. 191-198).

Anexo 6. Tabla. Relato alternativo: fases discursivas de los congresistas del Polo Democrático Alternativo.

Fases discursivas	Intervenciones en los debates en Cámara y Senado
Técnico-analítica	<ul style="list-style-type: none"> - La fecha inicial para considerar la reparación de una víctima debe ser el 1° de enero de 1980. - Para tener en cuenta las restituciones de tierras, también se debe tener como referencia la fecha anterior. - También debería haber una restitución administrativa de las tierras despojadas
Contextual	<ul style="list-style-type: none"> - Entre 1980 y 1985 se generaron cerca de 5.000 hechos victimizantes incluyendo asesinatos, torturas y desapariciones forzadas. Todos estos hechos son atribuibles a agentes del Estado. - El conflicto armado inició con la violencia bipartidista iniciada en 1947 - El conflicto armado interno se ha caracterizado por una lucha del control territorial del país.
Sistémica	<ul style="list-style-type: none"> - El concepto de víctima debe incluir a los miembros de los grupos armados, pues ellos también están sujetos a sufrir violaciones al Derecho Internacional Humanitario y por tanto, deben ser cobijados y reparados por el Estado - Además debe cobijar a las víctimas de grupos neoparamilitares como las Bandas Criminales (Bacrim) - Los servicios sociales otorgados por el Estado, incluyendo la asistencia humanitaria, no deberían ser contados como un acto de reparación. - También se debe reparar a las víctimas de los agentes del Estado
Ideológica	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado debe propender por una reparación totalmente integral a las víctimas. - El Estado debe evitar que se genere impunidad ante los hechos victimizantes acontecidos en el marco del conflicto interno armado. - El Estado no debe permitir la discriminación en cualquiera de sus formas.

Fuente: tabla realizada por el autor del trabajo de grado con base en Fischer (2003, págs. 191-198).