

Ley de Víctimas, Gato por Liebre

Por Fernando Sarmiento. Investigador del CINEP

Los parlamentarios de la bancada uribista se impusieron por mayoría en la aprobación de la Ley de Víctimas en la Comisión Primera de la Cámara; tanto la oposición liberal y del Polo como las organizaciones de víctimas los calificaron de inmediato como cínicos, inmorales e irresponsables, acusándolos además de haber actuado en contra de la Constitución y de los instrumentos internacionales que protegen los Derechos Humanos.

Desde cuando la propuesta de Ley de Víctimas inició su camino en el Congreso, hacia finales del año 2007, se sabía que el gobierno de Álvaro Uribe rechazaba gran parte de su articulado. Incluso, sus Ministros, en particular el del Interior, buscaron por todos los medios politizar el debate. No obstante, el Senado aprobó el proyecto en junio de 2008, pasando a trámite en la Cámara de Representantes. Pero, en la sombra, ese rechazo inicial se siguió cocinando entre el Gobierno y sus bancadas. Las órdenes y orientaciones del Presidente y sus Ministros fueron transmitidas a sus parlamentarios, aún durante los últimos instantes de la votación. Por eso, no es extraño que los uribistas hayan actuado como lo hicieron el pasado mes de noviembre: concibiendo una Ley que, como se ha afirmado de muchas maneras, favorece más a los victimarios que a las víctimas.

En este sentido se orientaron las críticas de la oposición, en donde se escucharon afirmaciones como las del Senador Juan Fernando Cristo, quien expresó que: *"así como los criminales descuartizaron a muchos colombianos, el gobierno descuartizó el proyecto"*; o como las del representante del Polo, Germán Navas Talero, quien se retiró en pleno debate afirmando: *"Esta iniciativa es más gravosa para las víctimas... Yo creo que se debe legislar para ellas y no contra ellas"*. Las mismas organizaciones de víctimas mostraron su rechazo a la Ley aprobada, dejando claro en sus comunicados que *"consideramos que las modificaciones incluidas van en contra de los derechos de las víctimas y de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, convirtiéndose en una afrenta y una burla, en la medida que desnaturalizan los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición"*.

El cuarto debate en Plenario de la Cámara se dará la primera semana de diciembre. Las baterías de la oposición y de las organizaciones de víctimas se enfilan para que el proyecto no progrese y sea finalmente archivado. Así lo han publicado los medios: *"El Partido Liberal, en común acuerdo con las organizaciones de víctimas, decidió pedir a la Cámara de Representantes el archivo del proyecto de Ley de Víctimas"*.

Los puntos del articulado que marcaron el debate

No obstante la extensión de la propuesta de Ley (177 artículos inicialmente), tres ejes temáticos fueron los que jalaban el debate y sostuvieron las tensiones en el recinto del Congreso: uno, lo que tiene que ver con el universo de las víctimas y los mecanismos de reconocimiento o demostración de tal condición; dos, la aceptación de responsabilidad por parte del Estado; y tres, los asuntos relacionados con la reparación, en cuanto a modalidad, objeto y montos de la misma. Lo que votó la bancada uribista en la Comisión Primera de la Cámara contrasta con lo que la Mesa Nacional de Víctimas ha denominado como "los irrenunciables"¹, recogidos entre las propuestas y testimonios de más de 4.700 víctimas que participaron en los talleres y audiencias congresionales en 9 regiones del país.

(a) Universo y reconocimiento de las víctimas:

Las organizaciones de víctimas, a través de la Mesa Nacional, propusieron desde un principio la inclusión de todas las víctimas, sin distinción del victimario, la consagración del principio de buena fe y el establecimiento de medidas diferenciales que garanticen perspectivas étnicas y de género. La decisión de los uribistas va en sentido diametralmente opuesto.

En el texto aprobado el universo de las víctimas se encuentra fuertemente limitado. Uno de los puntos, quizás el de mayor discrepancia, tuvo que ver precisamente con el reconocimiento o no de víctimas de agentes del Estado. Aquí, el uribismo se impuso, determinando que es requisito demostrar jurídicamente la imputación a alguno de los agentes del Estado para que la víctima sea reconocida como tal. Con esto, es claro que no hay igualdad de trato para víctimas de agentes del Estado y otras víctimas. Otro de los puntos que decepcionó fue que la ley sólo se aplicará a aquellas personas que les hayan vulnerado sus derechos antes de su entrada en vigencia, dejando por fuera a futuras víctimas, como si el conflicto armado interno hubiese ya terminado.

Muy cercano a los aspectos sobre el universo de las víctimas se encuentran los principios de buena fe y favorabilidad (*pro homine*). En el Congreso, los seguidores de Uribe arrollaron con 22 votos contra 11^{vi} a la oposición, dejando el principio de buena fe fuera de juego. Así, todas las víctimas deben en adelante, y con un plazo de dos años, certificarse y demostrar su condición ante el Gobierno para poder acceder a la reparación. En el caso de ser víctimas de un agente del Estado, no sólo debe certificar judicialmente tal afectación, como se dijo antes, sino que sólo se aceptará a agentes del Estado miembros de la Fuerza Pública, excluyendo a otros funcionarios y servidores públicos, entre los que se contarían los agentes del DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) o los parlamentarios vinculados con la parapolítica. Finalmente, la Ley aprobada eliminó el principio de favorabilidad, reconocida en el Derecho Internacional, y con el cual en el caso de la existencia de dos interpretaciones contrarias se elegiría aquella que más favorece a la víctima y sus derechos.

(b) La responsabilidad del Estado

El tema de la responsabilidad del Estado resulta ser un asunto "bisagra" entre los puntos del reconocimiento del universo de víctimas (a) y los parámetros de la reparación (c), pues la restricción de tal responsabilidad, como se está viendo, afecta las medidas para el reconocimiento y reparación de las víctimas.

La Mesa Nacional de Víctimas propuso, siguiendo parámetros internacionales, que el Estado reconociera su responsabilidad, entendiendo que es depositario de cumplimiento de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario y por tanto responsable de infracciones a tales derechos, por acción u omisión.

La “aplanadora” uribista, como fue llamada por los medios, impuso el principio de solidaridad y no de responsabilidad^{vii} en la Comisión Primera de la Cámara. Desde el año pasado, cuando aún Carlos Holguín hacía las veces de Ministro del Interior, el Gobierno se ha negado a aceptar la tesis de responsabilidad del Estado para la reparación de las víctimas en el país. Holguín, en su momento, “no logró convencer a los Senadores de que el Estado no tenía responsabilidad con las víctimas por no garantizar la protección a sus derechos”^{viii}, con lo que el Senado en plenaria aprobó el proyecto incluyendo el principio de responsabilidad. El nuevo Ministro, Valencia Cossio, arguyendo que son los victimarios quienes deben reparar a las víctimas, apretó la talanquera para que los agentes del Estado no entraran en igualdad de condiciones con los grupos al margen de la ley, rompiendo así con el principio universal de que la víctima debe ser considerada como tal independientemente de la condición del victimario.

Para el Mininterior, hay una clara diferencia entre los grupos al margen de la ley y el Estado, que se presupone siempre actúa con legitimidad. “Por eso en el primer caso no se necesita demostrar la ilegitimidad sino que de por sí sólo su origen es ilegítimo; pero en el segundo caso, hay que demostrar la responsabilidad porque se supone la legitimidad del actor del Estado... el Estado no puede presumir su responsabilidad sin que una autoridad judicial demuestre esta diferencia”^{ix}. La argumentación es engañosa, pues coloca a las víctimas en planos desiguales, como si fuera culpa de ellas la victimización. Además, confunde la responsabilidad estatal en materia de derechos humanos con la responsabilidad penal en casos delictivos cometidos por personas, bien sean o no servidores públicos. El punto es que el Estado es responsable tanto cuando por su falta de acción permite el accionar de grupos ilegales como cuando sus propios servidores públicos se implican en violaciones a los derechos humanos.

(c) Modalidad, objeto y montos de la reparación:

Este tercer eje conforma tal vez uno de los aspectos de mayor complejidad en el conjunto de la Ley, pues gran parte de su articulado está orientado a los criterios y mecanismos para la reparación. Para ello, la Mesa Nacional de Víctimas, en el conjunto de sus “irrenunciables”, enumera puntos esenciales de la realidad en las distintas regiones del país: restitución ágil de las tierras usurpadas, patrimonio y vivienda; la exclusión del Decreto 1290 de 2008 (Reparación administrativa) como parámetro en la Ley de víctimas; distinción de las medidas de ayuda humanitaria, asistencia y realización de derechos económicos y sociales; normas claras que garanticen el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, con medidas especiales para víctimas pertenecientes a grupos étnicos (indígenas, afrodescendientes y comunidad rom).

Al mismo tiempo, en materia de Derecho Internacional, el Gobierno colombiano suscribió en el año 2006 la resolución 60/147 de las Naciones Unidas, en donde se define como víctima a “todas las personas que hayan sufrido daños, físicos, mentales, emocionales o pérdidas económicas debidas a acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario”^x. Tal compromiso enfatiza y concreta la responsabilidad asumida por el Estado en materia de defensa de los derechos fundamentales y reparación de víctimas, indistintamente del victimario.

Además de lo ya anotado, lo aprobado por el uribismo en materia de reparación plantea una serie de condiciones y topes que no favorecen un proceso de reparación amplio y digno para los millones de víctimas existentes en el país. La mayor limitación impuesta por la Ley es que en todos los casos se asume como parámetro el Decreto 1290, sobre reparación administrativa, con el agravante de

haber establecido el tope máximo de reparación en máximo 40 smvl (algo más de \$18 millones de pesos).

De este modo, el tema de tierras, bienes e inmuebles queda profundamente afectado, pues muchas de esas propiedades arrebatadas o abandonadas por las víctimas tienen valores económicos muy por encima de las cifras establecidas. Por otra parte, las víctimas quedan a la deriva de la justicia, a la espera de que al cabo de los años las sentencias se dicten a su favor, a fin de acceder a alguna reparación, "como si se tratara de una limosna", tal como lo afirmó el Senador Cristo^{xi}.

La impresión que quedó entre los asistentes al recinto de la Cámara fue que la bancada uribista tenía afán de salir del trancón legislativo, para entrar al debate de la reforma política. De ahí, la estrategia de votar el articulado de la Ley de víctimas sin discusión ni reflexión, imponiendo sus mayorías.

Ante el articulado aprobado en el Congreso, la reacción internacional y nacional no se hizo esperar. Particularmente, quisiéramos resaltar reacciones del sistema de las Naciones Unidas y de la Iglesia Católica colombiana. La oficina de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia calificó de "discriminatorio" el contenido de la Ley y al mismo tiempo afirmó que "excluye específicamente criterios establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas para definir la calidad de víctima, los cuales fueron aceptados por el Gobierno de Colombia" y desconoce a su vez las recomendaciones hechas por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, quien hacía poco había visitado al país, de "beneficiar por igual a víctimas de grupos armados ilegales como de agentes del Estado"^{xii}. La ONU expresó su "profunda preocupación" y alertó "que afectaría seriamente la legitimidad de la política estatal de reparación"^{xiii}. Por su parte, Monseñor Héctor Fabio Henao, del Secretariado Nacional de Pastoral Social, afirmó que "lo que nos parece importante es que como criterio ético general es mejor dar igualdad a todas las personas damnificadas de la violencia en Colombia, ya que la reparación debe ser al conjunto de las víctimas"^{xiv}.

¿Qué queda tras este episodio parlamentario?

Más allá de este descalabro legislativo, del que ya se conocen los responsables, es importante destacar algunos puntos del balance que arroja este episodio para las organizaciones de víctimas.

En primer lugar, el proceso de fortalecimiento organizativo y de articulación de las víctimas en los ámbitos local, regional y nacional. En este sentido, la ronda de talleres y audiencias regionales que se realizó en torno a los puntos de la Ley reactivó estructuras organizativas en el ámbito regional, existentes desde su Encuentro Nacional de mediados de 2007. En esta ocasión, dado que las audiencias cubrían regiones más amplias, las organizaciones de víctimas lograron convocar y converger en niveles de articulación mayor. Para ello ha sido fundamental el papel de la Mesa Nacional de Víctimas, que ha cumplido el papel de puente entre las instancias locales, regionales y nacionales, logrando acuerdos, recogiendo propuestas y llevando información. Sin duda, esta estructura, no obstante los vacíos aún existentes, fortalece la capacidad de acción de las víctimas en los distintos ámbitos.

Segundo, el conocimiento de los temas de interés y la construcción de una agenda que oriente el debate en el largo plazo, lo que se podría traducir en un proceso de cohesión del movimiento de víctimas a partir de los puntos de interés común. El proceso de discusión, escucha de testimonios y procesamiento de la información desde las regiones hacia el nivel nacional, y viceversa, ofreció a las organizaciones un marco temático y conceptual, fundamental para definir con mayor claridad los derroteros de largo plazo de los sectores de víctimas. El intento del Gobierno por politizar el proceso, con su constante recurrencia a catalogar en la "oposición" a aquellos que tocan aspectos que afectan los intereses de la política oficial actual (en la lógica de que quien no está conmigo está contra mí, y éste es el

enemigo, el terrorista, el condenable...), es en el fondo una prueba de la fuerza que tiene la agenda establecida por las víctimas.

Tercero, la consolidación de aliados en distintas esferas de la vida pública, nacional e internacional: como resultado del proceso de debate. Se pueden mencionar al menos cinco sectores que actuaron como aliados de las víctimas, todos fundamentales en lo ocurrido y, por tanto, en lo que ha de ocurrir en adelante: (a) Congresistas del Partido Liberal y del Polo, entre Senadores y Representantes, que asumieron como propia la causa y se comprometieron a fondo con el proyecto de Ley y defendieron los puntos propuestos por las víctimas. Se trata, ésta, de una alianza que muestra que es posible construir relaciones de cooperación entre las organizaciones sociales y el Estado. (b) La comunidad internacional, particularmente el sistema de las Naciones Unidas en Colombia, que comprometió recursos económicos y logísticos para el desarrollo del debate y acuñó conceptos esenciales que afectan la política de gobierno, además de Embajadas como la de Suecia y Noruega, organizaciones internacionales de DDHH e importantes agencias de cooperación (c) La Iglesia católica, que como actor social de alta credibilidad en el país cumplió un papel mediático para llamar la atención a favor de las víctimas, a quienes por principio se encuentra cercana. (d) Los medios de comunicación: revisando con atención las noticias de prensa, se encuentra un volumen significativo de registros que dan cuenta de la discusión, tratando con equilibrio las posiciones oficiales y de la oposición y recogiendo, aunque hacia el final, el parecer de las víctimas y sus organizaciones al respecto. (e) Las ONG, que por razones sociales y políticas han apoyado los procesos desde lo local hasta lo nacional, poniendo a disposición de las víctimas sus medios y recursos para consolidar la organización, la agenda y las estrategias mediáticas.

Cuarto, del balance del proceso queda a favor la visibilización de las víctimas del conflicto armado interno y las repercusiones que esto puede tener para la política de gobierno. Hoy en día, ante la opinión pública, éste es un tema visible; las noticias sobre falsos positivos, desplazados, violación de derechos humanos están en la agenda diaria. A su vez, el proceso legislativo en torno a la Ley de Víctimas está siendo observado con especial interés por la comunidad internacional. Estos elementos se convierten en mecanismos de presión para el Gobierno, en la medida que pueden afectar la agenda internacional en materia de cooperación para el desarrollo.

El nivel de reconocimiento de este tema, que contrasta con el trato humillante e indigno que el Gobierno le ha dado a las víctimas, ameritaría iniciar acciones colectivas de mayor calado. Por ejemplo, alentar en el mercado global el boicot a los productos agroindustriales y mineros de tierras que perdieron los desplazados, o de zonas enteras que la política de reinserción ha entregado a los victimarios, muchas veces en proyectos de los que funcionarios del gobierno también se benefician directa o indirectamente.

La justicia tiene aliento de largo plazo

Gracias a la legislación internacional, cada vez más la justicia tiene aliento de largo plazo. Así lo ha demostrado la experiencia latinoamericana, en casos como el de Pinochet. Las organizaciones sociales colombianas están preparadas para afrontar estos procesos de largo plazo: existe información sistematizada, redes y alianzas globales, experticia en el manejo de instrumentos internacionales, entre otros. Tarde o temprano, se llegará a la verdad que hoy se quiere ocultar. En ese orden de ideas, la acción del Gobierno de querer "tapar el sol con las manos"^{xxv} sólo aplazará temporalmente el proceso.

Tras la aprobación de la Ley en la Cámara, el vocero del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice), Iván Cepeda, expresó esa misma idea:

"esta es una `escaramuza´ en la larga lucha que libran las víctimas por el reconocimiento pleno de sus derechos de verdad, justicia y reparación"^{xvi}. Independientemente de lo que suceda con la plenaria de la Cámara de Representantes, y la revisión de constitucionalidad que tarde o temprano hará la Corte Constitucional, el proceso continúa.

ⁱ El Tiempo.com. Política. "Por considerar que el Gobierno lo `Descuartizo´, liberales pedirán retirar proyecto de víctimas". Sábado 15 de noviembre de 2008.

ⁱⁱ Revista Semana.com. Justicia y Reparación. "Aprobada la versión uribista del proyecto de ley de víctimas". Miércoles 12 de noviembre de 2008.

ⁱⁱⁱ Mesa Nacional de Víctimas Pertenecientes a Organizaciones Sociales. Comunicado Noviembre 12 de 2008.

^{iv} Revista Semana.com. Política. "El proyecto de ley de víctimas fue descuartizado". Viernes 14 de noviembre de 2008.

^v Caja de Herramientas. Viva la Ciudadanía. "En vilo la ley de víctimas en el Congreso", por Nelson Socha, pg. 6-7. Bogotá, octubre de 2008.

^{vi} Semana.com. Justicia y Paz. Reconocer víctimas sólo por dos años más. Miércoles 12 de noviembre de 2008.

^{vii} El Tiempo.com. Política. Reparación a víctimas no supera 18 millones de pesos, establece estatuto que debate el Congreso. Jueves 13 de noviembre de 2008.

^{viii} Semana.com. Justicia y Reparación. Aprobada la versión uribista del proyecto de ley de víctimas. Miércoles 12 de noviembre de 2008.

^{ix} El Espectador.com. Política. En penúltimo debate, Cámara aprueba la Ley de víctimas. Miércoles 12 de noviembre de 2008.

^x Semana.com. Justicia y Reparación. Aprobada la versión uribista del proyecto de ley de víctimas. Miércoles 12 de noviembre de 2008.

^{xi} El Tiempo.com. Política. "Proyecto de ley de víctimas es serio, responsable y universal", afirma Mininterior. Sábado 15 de noviembre de 2008.

^{xii} Idem

^{xiii} El Tiempo.com. Política. "Por considerar que el Gobierno lo `Descuartizo´, liberales pedirán retirar proyecto de víctimas". Sábado 15 de noviembre de 2008.

^{xiv} El Espectador.com. Política. Iglesia pide que no se excluya de la reparación a las víctimas del Estado. Lunes 10 de noviembre de 2008.

^{xv} En expresión de Codhes con su último informe sobre desplazamiento en Colombia.

^{xvi} Agencia Efe, El Tiempo.com. "Organizaciones No Gubernamentales colombianas ventilarán proyecto de Ley de Víctimas en E.U." Sábado 15 de noviembre de 2008.