

LA FRATERNIDAD, UNA EXIGENCIA PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN, ASISTENCIA, ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO COLOMBIANO

JAVIER ANDRÉS BAQUERO
Baqueromaldonado@gmail.com

YULY NATALIA BARERO
Nataliabn14@gmail.com

YURI ANDREA GARCÍA
Andreagave23@gmail.com

Observatorio Colombiano de Políticas Públicas. Colombia.

El análisis que se presenta a continuación permite reconocer a la fraternidad como un principio rector de la gestión de las políticas públicas, así como aportar en nuevos caminos y perspectivas teóricas de esta disciplina. En este sentido, se busca observar cómo la política pública de víctimas en Bogotá es determinada por un arreglo institucional denominado fraternidad, el cual se encuentra constituido por un conjunto de instituciones formales e informales que pueden o no estar presentes en la gestión de esta política. Con base en este análisis, se pretende identificar el conjunto de valores que dan forma a las decisiones y comportamientos de sus miembros, determinando si algunas de estas instituciones posibilitan o no, un proceso de acción pública exitosa y virtuosa.

Palabras claves: Políticas públicas, fraternidad, valores, víctimas, acción del Estado.

FRATERNITY A REQUIREMENT FOR PUBLIC PROTECTION POLICY, SUPPORT, CARE AND COMPREHENSIVE REPARATION FOR VICTIMS OF COLOMBIAN INTERNAL ARMED CONFLICT

This analysis allows recognizing the fraternity as a guiding principle of the management of public politics and contributing in new ways and theoretical perspectives of this discipline.

In that way seeks to observe how public policy victims in Bogotá is determined by an institutional arrangement called fraternity, which is constituted by a set of formal and informal institutions that may or may not be present in the management of this policy. Based on this analysis it is to identify the set of values that shape the decisions and behavior of its members, determining whether any of the institutions or do not allow a process of successful and virtuous public action.

Keywords : Public policies, fraternity , values, victims, State action.

INTRODUCCIÓN

En el marco de los estudios académicos sobre fraternidad que se remontan al año 2007 con la primera publicación denominada “*El principio olvidado: la fraternidad en la política y el derecho*”, y con los estudios posteriores realizados en el marco de la naciente Red Universitaria para el Estudio de la Fraternidad, se abre un nuevo campo de análisis en el ámbito académico.

En este ámbito de estudio, el Observatorio Colombiano de Políticas Públicas —OCOPOLIS, inscrito en la Red Universitaria para el Estudio de la Fraternidad, RUEF— busca contribuir desde la mirada latinoamericana a la construcción de conocimiento que permita generar propuestas para la superación de problemas concretos relacionados con la inequidad y el déficit de cohesión social de la región, pilares de este proyecto. Lo anterior, vinculado a un redescubrimiento de la fraternidad como principio y categoría política de la gestión de las políticas públicas.

Es así que el presente artículo busca analizar desde la experiencia de la acción pública emprendida por el Estado, la presencia y aplicabilidad de la fraternidad en las políticas públicas, en un país con grandes inequidades, problemas sociales y políticos como lo es Colombia. Estudio que además aporta un espacio para la reflexión y la búsqueda de soluciones a dificultades presentes hoy en día.

Este análisis es desarrollado en el marco del proyecto: *Economía, Sociedad y Estado en perspectiva fraterna 2013 - 2014. Estudio y propuestas de criterios participativos y de políticas públicas fraternales para una mayor cohesión social y económica de América Latina*, el cual se llevó a cabo simultáneamente en cinco países: Colombia, Bolivia, Argentina, Perú y Brasil. Este proyecto parte de una mirada trasversal y un análisis interdisciplinario, que busca articular dos dimensiones del concepto, la teoría y la praxis.

De esta manera, mediante el enfoque de las políticas públicas, se pretende dilucidar la presencia de la fraternidad en el proceso concreto del gobernar como una experiencia, que permite comprender el Estado en acción, para la solución de problemas públicos. Este análisis, además, permite reconocer a la fraternidad como un principio rector de la gestión de las políticas públicas, así como aportar en nuevos caminos y perspectivas teóricas de esta disciplina.

Lo anterior, con base en el enfoque neoinstitucional, el cual pretende analizar la política pública de víctimas en Bogotá como un arreglo institucional determinado por la fraternidad, en donde se evidencian instituciones formales e informales que pueden o no estar presentes en la gestión de esta política y conllevar a que el proceso de acción pública sea exitoso y virtuoso.

En este sentido, y con el propósito de analizar el campo de estudio antes mencionado, se seleccionó como tema de análisis la implementación de la política pública de víctimas¹ en la ciudad de Bogotá para el periodo de gobierno 2012-2016, ya que es la ciudad con mayor número de habitantes víctimas del conflicto en Colombia con cerca del 10% de la población víctima total del país, de la cual la mayor parte son personas desplazadas.

Por lo tanto, es un reto para Bogotá la gestión efectiva de la política pública de víctimas en el distrito, aún más al ser una política del nivel nacional. Es así que en el texto se analizará sobre qué aspectos esta conlleva. Evidencia la fraternidad como un principio que determina su proceso y contenido, de tal manera que permita generar algunas recomendaciones para que no solamente sea una política efectiva sino también virtuosa.

HIPÓTESIS

La política pública de Protección, Asistencia, Atención y Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado Interno Colombiano, implementada en la ciudad de Bogotá, distrito capital, durante el periodo de gobierno de 2012-2016, no ha logrado ser efectiva ni virtuosa en el logro de la garantía efectiva de los derechos de la población víctima del conflicto armado allí presente, en la medida que no ha logrado incorporar la fraternidad como un principio rector de la gestión de la misma.

¹ Para el análisis específicamente nos vamos a centrar en los ajustes institucionales en el tema que se generaron a partir de la promulgación de la ley 1448 del 2011.

Consideraciones teóricas

La política pública es un enfoque que se ha posicionado en el centro de interés y discusión para expertos en la ciencia política y los estudios de gobierno en los últimos años, los cuales han buscado construir significados y teorías que puedan explicar el surgimiento, cambios o desarrollos de las políticas públicas a través del tiempo; conllevando con ello la construcción de un mapa con el cual se pueda explicar y simplificar la realidad para hacerla más entendible a los ojos de la sociedad. “En pocas palabras, es una reducción extrema de la complejidad del mundo, es como una trampa alistada para capturar la realidad, como diría Baudrillard” (Roth, André-Noël, 2008: 70).

El abordaje de las políticas públicas como un objeto de estudio, nos permite aportar nuevo conocimiento o nuevas miradas en la disciplina de políticas públicas mediante el desarrollo de procesos de investigación social; pero también permite la comprensión de una política pública en particular, mediante su análisis y estudio desde una perspectiva teórica, evidenciando los factores que le determinan y los elementos que le componen.

De acuerdo a esto, en la disciplina se han venido construyendo definiciones y teorías, que dan cuenta de los significados asignados a la política pública desde diferentes posturas y tiempos, los cuales han combinado pensamientos paradigmáticos y teóricos. Como lo menciona Roth, para varios autores la política pública corresponde a todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer, pero generalmente se trata de aquellos programas de un gobierno que se desarrollan en función de subsanar un problema o necesidad identificada, acciones definidas como “las sucesivas respuestas del Estado del régimen político o del “gobierno de turno” frente a situaciones socialmente problemáticas” (Salazar, 1995: 47). En pocas palabras, son todos aquellos objetivos, acciones y decisiones que el gobierno lleva a cabo para solucionar los problemas que tanto para la sociedad como para el mismo gobierno son considerados de gran importancia corregir.

Según Roth, las políticas públicas son “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para modificar una situación percibida como

insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002: 27). Por otro lado, Pedro Medellín Torres le agrega una mayor connotación política, lo que implica que las políticas públicas deban ser entendidas como una serie de “variables dependientes de los contextos políticos e institucionales en que se producen” (Medellín, T. 2004: 5). De acuerdo a regímenes políticos que definen por sí mismos la institucionalidad de éstas, dando lugar a otra definición del mismo autor, citada por Maldonado como el rasgo gubernativo de todo régimen político.

No obstante, una de las definiciones más novedosas por la integración de elementos que en ella se inscriben es la de Raúl Velásquez Gavilanes, citado en el documento, Lineamientos para la formulación de una política de integración regional entre Bogotá y Cundinamarca.

Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. Desde esta perspectiva, la política pública tiene un papel importante constituyéndose en un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, R. 2009: 156).

Con el fin de realizar un análisis de política pública en los términos enunciados, es preciso definir un referente teórico desde el cual se pretende comprender la realidad a observar que posibilite orientar la investigación de la acción pública y de manera particular de las políticas públicas. Por ello se opta por un enfoque de análisis de políticas públicas integracionistas y de manera específica un enfoque neo institucional, de tal manera que permita concretar el análisis en el rol de las instituciones en la toma de decisiones y la influencia en los comportamientos tanto individuales como colectivos. Sin embargo, desde el análisis institucional se debe tener en cuenta no solo el concepto de instituciones simplemente a la estructura formal, sino también se hace necesario que pensemos las instituciones como reglas del procedimiento, los dispositivos de decisión, la formas de organización, las rutinas, creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que refuerzan o contradicen las reglas y rutinas ya establecidas; pensar este enfoque de maneras más amplia dejando de lado el término común que se ha manejado conllevaría

a repensar y legitimar las formas de gobierno compartido entre varios actores o instituciones (Roth, 2010: 34).

Las instituciones son el conjunto de reglas del juego político que se relacionan con las formas de interacción de los actores y de las organizaciones que integran un sistema político. Lo que conlleva a que desempeñe un papel importante en la política pública, convirtiéndose en el marco de comprensión para lograr su abordaje, y a la misma vez se constituye en una herramienta indispensable para los responsables de tomar las decisiones colectivas, que se pretendan enfocar al bien común reduciendo la incertidumbre en los conflictos, estabilizando y equilibrando los intereses de los agentes económicos políticos y dando continuidad a los proyectos, entre otros aspectos. Partiendo de esto,

Adoptar el enfoque neo institucional, no implica olvidar que son las personas las protagonistas de la decisión social; este enfoque toma distancia de la conducta individual estrictamente competitiva y maximizadora del interés personal, con el fin de prestar mayor atención al comportamiento personal favorable a soluciones de cooperación social, teniendo en cuenta la influencia recíproca entre actores e instituciones (Eslava, 2010: 98).

Es así que el estudio de las instituciones que determinan el comportamiento de los actores es fundamental para el análisis de las políticas públicas, ya que siendo éstas un proceso de acción colectiva, ha de estar determinado por unas reglas de juego que facilitan o no la cooperación, confianza, reciprocidad, entre otros factores determinantes del éxito de las políticas públicas. Por lo tanto, se propone evidenciar el papel que puede jugar la fraternidad como una institución que determina el comportamiento de los actores para hacer más eficiente la gestión de las políticas en el logro de objetivos virtuosos.

En este orden de ideas, pensar la fraternidad en términos institucionales con respecto a las políticas públicas nos exige evidenciar en qué términos está determinado el proceso de gestión de las políticas y el contenido de las mismas, producto de la interacción de los actores involucrados.

Con base en el enfoque neoinstitucional, esta investigación propone observar cómo la política pública de víctimas en Bogotá es determinada por un arreglo

institucional denominado fraternidad, el cual se encuentra constituido por un conjunto de instituciones formales e informales que pueden o no estar presentes en la gestión de esta política. Con base en este análisis, se pretende identificar el conjunto de valores que dan forma a las decisiones y comportamientos de sus miembros, determinando si algunas de estas instituciones posibilitan o no un proceso de acción pública exitoso y virtuoso.

En este orden de ideas, pensar la fraternidad en términos institucionales con respecto a las políticas públicas, nos exige evidenciar en qué términos ésta determina el proceso de gestión y contenido de las mismas, producto de la interacción de los actores involucrados. Por esto, nos permitiremos proponer unas variables de análisis con respecto a dos dimensiones de las políticas públicas, el proceso de gestión y el contenido de la política.

Por el proceso de gestión se entenderán aquellos mecanismos tradicionales mediante los cuales un asunto logra llamar la atención de las autoridades públicas y promueve su actuar para alcanzar un determinado objetivo. Dicho proceso no lineal cuenta con elementos políticos y técnicos, referentes a la toma de decisiones, coordinación e interlocución entre actores, implementación de medidas, seguimiento y evaluación de los procesos y resultados, así como generación de aprendizajes y corrección.

Y por el contenido de la política se hace referencia al problema definido, las soluciones presentadas, los objetivos, instrumentos o herramientas, los recursos, los medios y responsables que producto del proceso técnico-político se deciden e implementan por los involucrados.

I. POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS EN COLOMBIA

1.1 Contexto

"LeGrand (1991) afirma que gran parte del conflicto que se inicia con los años 40 surge de la lucha por la posesión de la tierra cuando los colonos independientes se convirtieron, por la fuerza, en arrendatarios y jornaleros. El problema agrario surge cuando los empresarios agrícolas reclamaron derechos de propiedad, bien sea legal o ilegalmente, sobre grandes áreas de baldíos que estaban parcialmente ocupados por los colonos" (Sánchez, Sánchez, 2003: 8).

Este ambiente tenso que se estaba formando, hizo que con la muerte del caudillo Jorge Eliécer Gaitán se comenzaran los denominados Años de Violencia, dando paso a que el partido comunista lanzara un comunicado anunciando la creación de autodefensas para proteger los derechos sobre la tierra y defender la vida. En 1953 con el gobierno del General Rojas Pinilla se hace una tregua momentánea, facilitándoles la oportunidad a las Fuerzas Armadas de tener amnistía. Sin embargo, varios no quisieron entregar armas creando una nueva etapa de hostigamiento militar que desemboca en 1955 en las Zonas de Operaciones Militares.

Para 1958 se crea el Frente Nacional para intercalar los mandatos entre los partidos Liberal y Conservador, imponiendo una vez más el Estado bipartidista que Colombia había tenido por muchos años. Esta alianza pretendía disminuir el nivel de violencia aunque sin tener en cuenta los demás partidos políticos, por lo cual no fue una respuesta efectiva para la erradicación de los grupos guerrilleros.

En la etapa posterior se generaron grupos pequeños que irían creciendo. Uno de ellos fue el ELN, resultado de las ideologías de la revolución cubana, el cual fue conformado por un grupo de 16 jóvenes y cuyas operaciones comenzaron en 1962. Su objetivo era obtener el poder para las clases populares, entre 1966 y 1973 tuvo su auge. La fuerza de este grupo ha sido fluctuante, pero en los últimos años ha tomado mayor relevancia y su funcionamiento ha incurrido en otra serie de prácticas como las extorsiones, secuestros y el narcotráfico.

Al retirarse los militares en 1963, y paralelo al ELN, se crearon unos grupos de campesinos armados apoyados por el Partido Comunista, que un año más tarde tomaron el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

En contraposición a esta situación, se crean unidades de Autodefensa en estas regiones debido al fracaso de las políticas y diálogos de paz para confrontar la fuerza y violencia de las FARC-EP. Estas se comienzan a llamar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), son grupos paramilitares que tienen apoyo de fuerzas de derecha que buscaban erradicar a los sectores guerrilleros.

Al comienzo tanto las FARC como las AUC contaban con menos de 1.000 integrantes, pero en los años 90 el número se incrementó pasando a ser más de 10.000. Estos grupos armados comenzaron a ser delictivos, involucrando en su financiamiento negocios ilícitos como narcotráfico, piratería, secuestro, extorsiones, desplazamiento y homicidios, entre otros actos repudiados por la sociedad. Cabe anotar que las unidades armadas de forma ilegal mencionadas no son solo las FARC, ELN y las AUC. También existen otros sectores armados y otras guerrillas se crearon con ideales políticos, sociales o de defensa, que han ido desapareciendo o mutando a lo largo de los años.

En este contexto de violencia, de creación de grupos armados al margen de la ley, de vinculación de éstos con acciones terroristas y negocios ilícitos, se enmarca una historia que deja tras ella millones de víctimas en Colombia que deben ser atendidas y restituidas, por lo que la puesta en marcha de una política pública de víctimas es un reto que no ha sido un camino fácil de andar.

2. PROBLEMA PÚBLICO

A causa del bagaje histórico colombiano permeado por décadas de conflicto armado interno entre actores estatales y paraestatales, el país se encuentra en medio de una crisis humanitaria e institucional que no ha logrado dar respuesta a las demandas de la población víctima en condición de vulnerabilidad manifiesta debido a la violación masiva de sus derechos fundamentales.

Cabe subrayar que el país se encuentra en un estado de persistencia del conflicto armado interno, que agrava la situación y dificulta la meta del gobierno de reparar

integralmente a las víctimas del conflicto armado en Colombia. En este marco se describe a continuación la trazabilidad institucional por la que ha pasado el país en las dos décadas a causa del conflicto.

2.1 Antecedentes de la política

Antes del año 1997 las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia no tenían un reconocimiento público ni unas garantías de atención y protección por parte del Estado colombiano. En este periodo fueron las Organizaciones No Gubernamentales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR— y la Cruz Roja, quienes se encargaron de esta tarea. En aquella época solo se conocía el estatus de refugiado pero no se reconocía a las víctimas de desplazamiento interno, por lo que fue necesaria una transformación de la categoría de refugiado, ampliando su conceptualización al desplazamiento interno (Aguilera Armando, 2001).

Por lo anterior, era necesario generar una reglamentación que transformara la concepción que se tuvo por años y estableciera las directrices para la atención a aquella población en particular. En este marco, nació en 1997 la ley 387, que tenía como propósito proteger los derechos de la población desplazada a causa de la violencia interna del país. Tal normativa fijaba un compromiso por parte de diferentes entes nacionales e internacionales para la prestación de ayuda a la población.

Esta visión dió un giro importante a la política pública en Colombia, otorgándole un carácter de especial protección y atención a la población víctima de desplazamiento forzado en el país. Para asegurar este propósito, se crearon el Sistema Nacional de Atención Integral y el Consejo Nacional para la Atención Integral, ambos orientados a asistir y proteger los derechos de la población desplazada por la violencia, siendo el Consejo la instancia encargada de la formulación de la política pública. Sin embargo, transcurridos siete años de la promulgación de la ley, los resultados no fueron los esperados, y la población seguía en condiciones precarias y de extrema vulnerabilidad, por lo que la Corte Constitucional en el marco de sus competencias falla una sentencia que busca mostrar la situación real de esta población y visibilizar las fallas del Estado en la implementación de la ley como respuesta a la situación presente.

Es así como en el año 2004 se falla la Sentencia T-025, motivada por la vulneración masiva y generalizada de los derechos de la población desplazada, la adopción de prácticas inconstitucionales, la falta de integración entre las decisiones presupuestales del gobierno y las necesidades reales de presupuesto para acatar la norma y ejecutar a cabalidad todos los mecanismos necesarios para la protección de los derechos fundamentales de la población, ya que las diferentes entidades encargadas de la atención y protección a la población desplazada no estaban cumpliendo a cabalidad con los deberes constitucionales y legales hacia dicha población. En este marco se declaró el estado de cosas inconstitucional en la cual se delega al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia para que cree un plan de acción luego de evaluar la brecha entre lo estipulado en la ley y lo ejecutado. Allí se establecen fechas y tiempos para el análisis de la situación y la creación del plan de acción. Se determinaron los responsables de la ejecución y seguimiento del cumplimiento de este plan, con un plazo de un año a partir de la creación del mismo.

Con lo anterior se buscaba no sólo salvaguardar a quienes por medio de la interposición del derecho de tutela demandaban la protección de sus derechos, sino a aquellos que estando en una situación similar de vulnerabilidad y de no reclamación de sus derechos también necesitaban la protección por parte del Estado. Sin embargo, pasados los años no se había logrado garantizar los derechos que habían sido vulnerados a esta población, y además se estaban dejando de lado otras poblaciones víctimas que no habían sido afectadas por el desplazamiento forzado. Fue así que se presentan varias propuestas legislativas que no surgieron efecto en el Congreso, hasta la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el año 2011.

2.2 Marco general de la política de víctimas y restitución de tierras

En el 2011 se crea la Ley 1448, con la cual se busca restablecer los derechos de la población víctima en un marco de atención y reparación integral, una importante apuesta del gobierno central, teniendo en cuenta la situación actual de permanencia del conflicto armado interno en el país.

Esta ley agrega aspectos cruciales que dan un giro a la política pública incluyendo una visión de reparación integral, la cual comprende medidas de restitución,

indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica (Ley 1448, 2011, art. 25). Además de una mirada transformadora, que busca contribuir a la recuperación de las condiciones, capacidades y oportunidades de desarrollo perdidas a causa del conflicto, e incluye el enfoque diferencial, que reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad.

Se establecen más claramente los derechos de las víctimas, desde los derechos en el proceso, hasta los concernientes a las garantías de no repetición, y la forma como éstos deben ser asegurados por parte del Estado, buscando como fin último la garantía del goce efectivo de los mismos. Por lo anterior, en la política se definieron 5 componentes: asistencia y atención, reparación integral, prevención y protección y garantías de no repetición, verdad y justicia. Cada uno de estos componentes engloba una serie de derechos que deben ser garantizados por el Estado como parte de la reparación integral a las víctimas.

2.3 Implementación de la política pública en el Distrito de Bogotá

Con la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, marco de la política pública de víctimas, el Distrito de Bogotá en cabeza del alcalde Gustavo Petro, adelanta un proceso de adaptación de su estructura administrativa con el propósito de implementar la política pública en su territorio. Ello tuvo en cuenta la complejidad de Bogotá al ser la principal ciudad de Colombia y tener uno de los más altos índices de recepción de población desplazada, con aproximadamente 400.000 personas, de acuerdo a las cifras del Registro Único de Víctimas.

Esta complejidad de la ciudad ha conllevado a una serie de problemáticas que deben ser atendidas, como el hecho de que las víctimas, en especial por desplazamiento forzado, han llegado a la ciudad a vivir en condiciones precarias, generando cinturones de pobreza, lo que acentúa la situación de vulnerabilidad de esta población.

Por lo anterior, es de vital importancia para la ciudad establecer mecanismos propios para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, pilares de la política pública, que se reflejan a nivel local a través del programa de gobierno denominado “Bogotá Humana Ya”, que promovía como uno de sus pilares construir un gran Pacto Social que permita el ejercicio de la Política sin armas y la construcción de la Paz.

Lo que más adelante queda consagrado en el plan de desarrollo del alcalde Gustavo Petro mediante dos programas de gobierno, denominados, Bogotá Humana por la Dignidad de las Víctimas y Bogotá Ciudad de Memoria, Paz y Reconciliación.

En este marco, en febrero de 2012 se crea la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y Reconciliación, mediante el decreto 059, como parte de la estructura organizacional de la Secretaría General del Distrito de Bogotá, a la cual se le asignan funciones tendientes al diseño, ejecución y evaluación de la política pública distrital sobre atención, asistencia, reparación integral a las víctimas, la paz y la reconciliación.

Además de la creación de la instancia rectora de la política pública a nivel distrital, nace el Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra en Bogotá D.C, mediante el Acuerdo Distrital 096 de 2012.

En este contexto, el gobierno Distrital crea e instala en febrero del mismo año, el Comité Distrital de Justicia Transicional (CDJT), máxima instancia de coordinación y toma de decisión del Distrito, comité que es presidido por el alcalde de la ciudad. Y en noviembre del mismo año se ponen en funcionamiento los Subcomités técnicos del CDJT.

Para la implementación de la política se adoptó una estrategia de atención a la población víctima para el distrito a través de los Centros Dignificar, que son espacios donde se podrá recibir orientación, atención y asesoría como víctima del conflicto armado interno. Los centros “Dignificar” fueron creados en el marco de la Ley 1448 de 2011 con el propósito de articular en un solo espacio la oferta institucional distrital y nacional de las entidades que tienen responsabilidades para el restablecimiento de los derechos de las víctimas, esto a través de la atención en materia social, jurídica y psicológica, de manera individual y colectiva, como lo ordena la norma (Alta Consejería, sf).

Adicionalmente, la estrategia pretende constituirse en la apuesta de la ciudad en cuanto a la coordinación con el Gobierno Nacional, para que sus proyectos de inversión en el territorio coincidan en el marco de la complementariedad de acciones y recursos; de la concurrencia en la línea de flexibilización de la oferta nacional en tiempos y rutas compartidas de actuación; y subsidiariedad en los temas de atención que son de mayor impacto e incluso rezago como vivienda, generación de ingresos y retornos sostenibles (Plan de Acción Distrital, 2012).

Por otra parte, y en concordancia con uno de los ejes estratégicos del Plan de Acción Distrital, se crea el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación de Bogotá D.C. mediante el acuerdo 308 de 2008, que adopta el plan de desarrollo distrital y se afirma en el Acuerdo 462 de 2011; como una estrategia que contribuye a la reparación colectiva y a la recuperación de la memoria histórica de las víctimas hacia la construcción de paz.

3. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE VARIABLES EN BOGOTÁ

Con base en la revisión teórica y en la aplicación de las herramientas de investigación seleccionadas, se realizó el análisis de la gestión y el contenido de la política pública de víctimas para el caso de Bogotá, el cual arrojó los siguientes resultados, que se presentan por variable de análisis.

3.1 Proceso de gestión de la política

3.2 Democrático y participativo

El Estado colombiano se ha organizado como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Esto significa que en todas sus actuaciones tanto a nivel nacional como territorial, todavía teniendo autonomía como lo es el caso de Bogotá, se deberá actuar considerando en cuenta los principios de una sociedad democrática.

En términos generales, se puede decir que en el marco del análisis de la política pública de víctimas, todos los actores tendrán igualdad de condiciones para interactuar y tomar decisiones y estas decisiones establecidas deben ser aplicadas al general de la sociedad. Como se menciona, “la fraternidad en una democracia adversaria moderna consistiría en acatar las decisiones generadas a través de las instituciones democráticas, sea mediante procedimientos de deliberación, votación y/o negociación y aun cuando estas decisiones contradigan los intereses de algunos ciudadanos. Este acatamiento no borra el conflicto ni los intereses divergentes (...)” (Barreneche, 2010: 36).

En este aspecto, la discusión de la Ley de Víctimas estuvo marcada por la participación de la ciudadanía, de la academia, de la población víctima y por supuesto del

Estado. En este sentido, se realizaron una serie de foros, plenarios, conversatorios, etc., entre los que encontramos la participación de la ciudadanía en Bogotá en el foro “Ley de víctimas, realidades y alcances”, llevado a cabo el 4 de abril de 2011 con la participación del sector académico, ONGs y actores de la sociedad civil. El encuentro generó una serie de conclusiones importantes, entre las que se destacan la necesidad de realizar un esfuerzo mayor por parte de quienes vienen trabajando con las víctimas sea desde las instituciones del Estado, la academia o la sociedad civil para vincular al conjunto de la sociedad y así promover un gran respaldo ciudadano que movilice al país en torno a este tema para apoyar debates no superados que mejorarían el proyecto de ley.

Fueron diversos los espacios en que la población víctima y la sociedad civil en general participaron en espacios no oficiales para discutir el proyecto de Ley de Víctimas. De esta forma, en la ciudad de Bogotá, organizaciones como Red Prodepaz, Fundación Social y la Corporación Nuevo Arco Iris, generaron espacios de reflexión frente a la implementación de la ley.

Por su parte, la institucionalidad hizo lo suyo y estableció mesas de trabajo entre el distrito y representantes de la población víctima con el fin de discutir los cambios institucionales y organizacionales para la adopción de la política pública de víctimas en el Distrito. En este marco el distrito adopta mediante Decreto 462 de 2011, el programa de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, mientras en el artículo 14 del decreto en mención se establece que el distrito de Bogotá propenderá a la creación de las mesas de participación de víctimas, conforme a lo dispuesto en la ley 1448 de 2011 en su artículo 193.

Cuando se indagó a integrantes de la organización de Bogotá se pudo encontrar que existen percepciones diversas frente a la incidencia que tiene ésta en las decisiones de política. Frente a esto, el representante de los jóvenes señala que la mesa sí cuenta con las condiciones para incidir en la política pública de víctimas, mientras que el delegado de la Mesa distrital a la Mesa Nacional de Víctimas menciona que la incidencia es muy baja, precisando que con la ley y posteriormente con la expedición del Protocolo de Participación se tenía la esperanza de que la participación iba a ser efectiva e incidente dentro de la creación de política pública, pero un año después se ve que es una utopía porque la participación no ha sido efectiva, no hay garantías para la participación real de las víctimas. Esto, pues se dice que el

gobierno distrital no presenta a la mesa las decisiones de política pública, y cuando la mesa presenta sus puntos de vista, éstos no son tomados en cuenta.

Desde la Alta Consejería se observa a la Mesa de Víctimas distrital como un claro ejemplo de una instancia de participación, ya que existen dentro de la mesa votaciones internas para escoger a las personas que los representarían dentro de cada uno de los subcomités que tiene establecidos la Alta Consejería, y en estos espacios se discuten cada uno de los componentes de la política. Además, se dice que desde el distrito se están proporcionando las condiciones de infraestructura para que ellos mismos se reúnan y la participación sea efectiva. Igualmente, desde la administración distrital se han tomado como marco de consulta los comités de justicia transicional, para consultar las propuestas técnicas que se llevan desde el distrito con reglas de juego que son validadas con las mismas víctimas, lo que está garantizando que la construcción colectiva sea participativa.

Con base en lo anterior, se muestra que el distrito ha instaurado los espacios normativamente establecidos para garantizar una real participación y, por ende, un proceso de construcción democrática, sin embargo no ha sido suficiente para lograr una incidencia real de las víctimas. Esto con el agravante que en una democracia representativa no necesariamente todos las víctimas del distrito se sienten identificadas con sus representantes en la mesa distrital.

Es así que la Unidad para las Víctimas sostiene que “esta ley ha tenido un mayor interés en la participación de víctimas, no obstante hay que diferenciar que por lo general en estos temas, la información la llevan los líderes de víctimas, quienes no son representantes de las víctimas y si vemos detenidamente ellos nunca bajan esta información a la base. Está primando el interés personal más que el general, por lo que hay que mirar si los escenarios que la población víctima tiene están cumpliendo con los fines que realmente deberían cumplir” (Unidad para las víctimas, sf).

En este mismo sentido, se observan cómo aspectos fundamentales de toda política pública fraterna, como lo son la democracia y la participación, se convierte en un aspecto burocrático por la cooptación de los espacios de deliberación por líderes que no son representativos. En términos generales, la participación en Colombia en muchos de los casos no son representativos a la ley de víctimas. Un ejemplo claro de ello está en observar cómo en los comicios electorales solo participa un 40 o 50% de la población.

Igualmente, el distrito sostiene que existen dificultades para llegar a consensos, ya que se ponen sobre la mesa los temas a discutir, y este debate se debe basar sobre argumentos claros, lo que no existe en muchas ocasiones. Además, se aclara que desde las mesas y las víctimas en general habrá siempre algún tipo de disconformidad hacia la gestión del nivel distrital y nacional. Situación que sucede en un país donde no existe una cultura de participación de la población.

En este sentido, se ha visto cómo la participación se lleva fuera de los espacios institucionalmente establecidos y se comienza a participar por vías de hecho. Es así que para el caso de Bogotá, la población desplazada ha realizado varias tomas de lugares públicos con el fin de reclamar sus derechos. Entre las más recientes la toma del puente de la calle 116 con avenida NQS durante los meses de octubre y noviembre de 2013 y la reciente toma de la plaza de Bolívar en el pasado mes de mayo de 2014, tomas que promueven la garantía de derechos particulares.

En definitiva se puede observar un avance en la democratización de la política pública de víctimas en el distrito, con la participación de los representantes de las víctimas, sin embargo los retos son importantes si se busca generar procesos fraternos donde los actores intervengan en igualdad de condiciones.

Como bien lo señala Castrillón citado por Mardones, “a través de mayores grados de inclusión política y de equidad social se genera la fraternidad”, y esta mayor inclusión se comienza con un proceso de apropiación de la norma no solo de los representantes sino para que las víctimas en general conozcan a profundidad la política pública. De igual manera se hace necesario un proceso de fortalecimiento de las instancias de participación, y en general un cambio de cultura donde la participación no se realice por vías de hecho sino mediante las instancias establecidas para tal propósito, y en busca del interés general y no particular de las víctimas, cambios que deben ser propiciados por la propia institucionalidad.

3.3 Reciprocidad

La aplicación efectiva de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras no se agota en el bienestar de la población destinataria (población víctima del conflicto armado interno), sino que su impacto afecta positivamente a todo el conjunto de la población, si se tiene en cuenta que la mayor parte de las víctimas que habitan en la ciudad de Bogotá se encuentra por debajo de la línea de pobreza y que la

norma busca garantizar unos mínimos de calidad de vida a este sector, entre los que se encuentran acceso a salud, educación, alimentación, vivienda digna, entre otros; lo que generaría no solo bienestar particular sino un desarrollo social de la ciudad en conjunto.

Por parte de la Mesa de Víctimas distrital encontramos aspectos que demuestran este interés de reciprocidad, mediante la presentación de propuestas y proyectos de emprendimiento dirigidos a las jóvenes víctimas, proyectos que buscan no solo un interés de lucro sino de contribución a la sociedad.

En este sentido, el distrito ha buscado por medio del Modelo Dignificar —que se basa en la tesis de concentrar en un solo lugar la oferta pública para que las víctimas puedan acceder al conjunto de bienes y servicios del Estado— que las personas encuentren un lugar para interactuar y reconstruir los proyectos de vida y lazos sociales fragmentados por la violencia. Este modelo ha sido criticado por las víctimas por su disparidad entre la teoría y la realidad, observable en una atención de no muy alta calidad, producto de la desarticulación de las entidades que se encuentran al interior de los Centros de Atención. Todo esto en contra del objetivo último de la política pública de garantía de derechos de las víctimas y en detrimento de la población no solo víctima sino de la ciudadanía habitante de Bogotá.

3.4 Cooperativo

Si las políticas públicas son producto de la acción colectiva de la sociedad y el Estado, es necesario evidenciar las relaciones intergubernamentales positivas, así como el nivel de gobernanza mediante el cual los actores privados y la sociedad civil aportan en el logro de determinados objetivos. De acuerdo a Ropelato, “en la formulación del poder político como red está el elemento esencial de la gobernanza, distinto de la concepción tradicional de poder como un juego de suma cero” (Barreneche, 2010: 39).

De esta forma se analiza como fundamento de una política virtuosa o fraterna, la cooperación existente entre niveles de gobierno y entre éste y la sociedad civil.

La política pública de víctimas parte de un supuesto que la Corte Constitucional ha recordado al plantear que el Estado colombiano es responsable de la situación en la cual se encuentra la población víctima, dado que a éste le concierne garantizar los

derechos fundamentales, civiles y políticos de todos los colombianos. Es así que el aparato del Estado, en su conjunto es responsable de restituir dichos derechos, tanto las entidades nacionales y las entidades territoriales, al ser este un Estado unitario.

Para el caso de Bogotá, cuenta con toda la capacidad instalada para atender a la población víctima, pero su realidad es distinta, cuenta con el mayor porcentaje de víctimas, por lo que es necesario establecer canales de coordinación y cooperación con los demás niveles de gobierno. Para Bogotá se habla de una relación directa con la nación, pues el departamento no ejerce ese papel de articulador por la especificidad del distrito. Sin embargo, se presenta una desarticulación con el nivel nacional.

En el aspecto antes mencionado, la administración local ha entendido que el diálogo con la administración nacional que es por medio de vías de hecho, pues la misma administración es la que promueve tomas de la Plaza de Bolívar, sin concebir el hecho que ellos son y/o represental al Estado, ni entender cómo se garantizan los derechos, lo cual requiere una articulación entre Bogotá y la nación.

Pese a lo anterior, el distrito sostiene que es función de la Alta Consejería coordinar y articular las acciones de las entidades nacionales y distritales que hacen parte del SNARIV, por lo cual se crearon los espacios técnicos interinstitucionales donde se hacen sesiones de trabajo exclusivamente de institucionalidad, en que se busca cualificar la gestión, identificar responsabilidad y construir rutas para que la gestión sea coordinada y alineada entre todas las instancias de los dos niveles. En particular, se requiere una articulación con el nivel nacional en la construcción y ejecución del proceso de reparación integral, tarea que no es sencilla y los diferentes intereses de las administraciones lo hacen más complejo aún. Sin embargo se debe resaltar la existencia de la institucionalidad para tal fin, la cual se crea con la promulgación de la Ley de Víctimas, lo que genera una vía para establecer pasos hacia una real cooperatividad.

3.5 Confianza

La confianza “es un tipo de relación entre ciudadanos que se observa empíricamente como confianza generalizada y que implica el reconocimiento recíproco del otro como parte de una misma comunidad política y la progresiva igualación social de los ciudadanos” (Barreneche, 2010: 34).

De acuerdo a las opiniones de los afectados pertenecientes a la Mesa Distrital de Víctimas, no se ha realizado el trabajo sobre la recaudación de información de éstos, lo que ha generado desconfianza en las autoridades.

La percepción sobre la labor de la Alta Consejería está dividida, pues desde el distrito se menciona que ha venido realizando un excelente trabajo y ha brindado un acompañamiento continuo a la población víctima, pero otros miembros de la mesa sostienen que si bien la Alta Consejería fue creada para que haga un acompañamiento a las víctimas en cuanto a la defensa de los derechos, se ha convertido más en una ficha de oposición que de apoyo.

La desconfianza por parte de los actores involucrados, tanto los institucionales y los afectados, fue por la falta de diálogo y en la defensa de sus intereses particulares, no tuvo coherencia en la expresiones de las demandas de las víctimas, respecto a las reparaciones. Lo anterior se observa en las particularidades que han tenido las demandas y las reparaciones.

Es así que hasta que no se supere la prevalencia de intereses particulares, sea por parte del gobernante o de las víctimas en específico, no se podrá evidenciar claramente el espíritu de la norma que es trabajar articuladamente para lograr el bienestar general de la población afectada.

3.6 Control Constructivo

La Ley de Víctimas les dio un papel importante a quienes han padecido el conflicto armado para su participación e involucramiento, no solo como una cuestión de legitimidad política del proceso, sino que para consolidarse en un aspecto vital para el éxito de la implementación de la política desde un punto de vista ético y político. Uno de los pilares fundamentales es construir una sociedad más incluyente donde sean los mismos ciudadanos quienes busquen hacer análisis y seguimientos a la política pública de víctimas, que logren alertar sobre las dificultades concretas del proceso en el país.

Tanto para el gobierno nacional como para el gobierno distrital, la Ley de Víctimas es la búsqueda para lograr una mayor incidencia y resultados frente al trabajo con las víctimas del conflicto armado. Para ello se hace necesario que los procesos que se generen involucren a todos los actores de la política pública de víctimas, donde

en conjunto contribuyan “(...) desde una óptica crítica pero a la vez propositiva, que permita articular esfuerzos que tengan como resultado una postura de veeduría frente al proceso de reparación integral de las víctimas como sujetos de derechos” (Colombia soy yo, 2012), y con ello llegar a lo que Baggio imaginaba, en el sentido que “la verdadera política solo se hace con la fraternidad”, en donde para que se haga realidad necesita de una ciudadanía informada de la cosa pública y de un Estado que reconozca, garantice y no obstruya por ninguna medida tal necesidad.

Justamente pensando en ello en el Cabildo Distrital se creó la Comisión de Seguimiento de la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras Capítulo Bogotá, la cual entrega mensualmente un informe en el que se muestran los avances en la materia y anualmente se publica su gestión. Sin embargo, éste es apenas un espacio de los que se deben poner en práctica para lograr una exitosa implementación de la política pública de víctimas en el distrito. Por ello la segunda vicepresidenta de la Comisión de Gobierno, la concejal María Alejandra Rodríguez explicó en su momento que es necesario brindar más espacios de interlocución con los protagonistas para que se garantice una articulación entre la nación y el distrito y se fomente la confianza ciudadana, fortaleciendo el Estado de derecho.

3.7 Transparente

La corrupción es un fenómeno universal que ha existido desde siempre, afectando todos los niveles de desarrollo: económico, social y cultural. Sin embargo, en los últimos años se ha convertido en una preocupación generalizada que ha venido siendo estudiada por expertos desde diferentes perspectivas, momentos históricos, culturas políticas y sistemas políticos-económicos con el fin de buscar soluciones adecuadas y oportunas. Desde este punto de vista, hablar de transparencia nos lleva a pensar en solidaridad y en buena gobernanza, aspectos que se relacionan muy de cerca con la misma democracia, la cual es clave para combatir la corrupción y los actos indebidos dentro de los gobiernos y por ende dentro de las mismas políticas públicas.

Partiendo de esto desde el nivel distrital se han unido esfuerzos en busca de una solución a esta problemática que nos afecta tanto, no por nada el actual alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, imprimió desde el primer día de su administración un sello de transparencia y probidad que subraya el sentido de pertenencia con

lo público, y fomentando la construcción de una ética ciudadana que rechace el enriquecimiento rápido y las actividades ilícitas.

Y esto se ve reflejado en los esfuerzos conjuntos que se establecen entre la alcaldía y en la misma personería de Bogotá, las cuales trabajan en la búsqueda de que los funcionarios que no apliquen o no cumplan la Ley de Víctimas sean investigados, pues no podrán delegar la responsabilidad en contratistas que eventualmente se vinculen a estos proyectos en la parte operativa. Así, “será muy exigente en las responsabilidades que se deriven en la supervisión y vigilancia de los contratos por los cuales se vinculan a operadores en el sistema de atención a víctimas”, sostuvo el personero de Bogotá, Ricardo María Cañón.

Frente a la política pública de víctimas, el gran reto se centra en lograr los resultados esperados con el más alto índice de transparencia posible, ya que se trata de establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la ley 1448 de 2011, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

Para la administración distrital es prioritario contemplar medidas que contribuyan a lograr un avance en la aplicabilidad de todos los elementos de la política de víctimas y con ello obtener ese ideal de justicia, entendido en un sentido amplio, como varios aspectos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de aplicar la Ley de Víctimas. Entre ellos encontramos los esfuerzos que desde el consejo distrital han venido estableciendo la búsqueda de la transparencia en todos los sistemas de registro de las víctimas, para que no haya inconvenientes futuros sobre suplantaciones que contribuyan a generar crecientes problemas de corrupción.

La falta de credibilidad a las instituciones, en el ámbito nacional y distrital, ha permanecido en los espacios que no existe control a los hechos de corrupción, lo que ha imposibilitado mesas de participación legítimas con los intereses de todos los actores afectados.

3.8 No transaccional

La política suele ser transaccional, donde se tiene como base el intercambios y prima los intereses personales sobre los intereses de la comunidad, se establecen liderazgos basados en la gratificación y no en la gratitud en donde lo que importa son los resultados y no la efectividad. Y aunque una política pública no debe ser regida por intereses personales, sino por intereses fraternos de solidaridad “basadas en principios tales como la comprensión, la solidaridad, la compasión, que se inscriben todas en el horizonte de la fraternidad universal” (Baggio, M. 2007: 1). Por ello buscar hacer una política y más aún una política de víctimas fraternas, donde se contribuya a realizar una comunidad que se protege recíprocamente y se acogen los unos a los otros, es el ideal bajo el cual el país debe regirse.

Sin embargo, la Ley de Víctimas firmada en Colombia ha sido criticada por varios motivos. Quizás el más central tiene que ver con la reparación económica, pues “se está convirtiendo a los muertos de la guerra en Colombia en cheques al portador; es decir que la barbarie se está convirtiendo en moneda transaccional, lo cual deshumaniza aún más un proceso que ya de por sí era el más inhumano de todos” (Restrepo, Cati. 2011).

No obstante las críticas, “el llamado de la fraternidad no debe solamente superar la viscosidad y la impermeabilidad de la indiferencia. Debe vencer la enemistad. [...]” (Baggio, A. 2007), lo que se refleja en el desarrollo y permanencia que ha tenido la política de atención a víctimas del conflicto armado en Bogotá a través de las diferentes administraciones.

3.9 Solidaridad social

Los líderes juegan un papel esencial en la aplicabilidad de la Ley de Víctimas trabajando en reivindicar el dolor y las pérdidas que ha vivido el país por más de 50 años de conflicto. Su papel dentro de la política pública de víctimas es importante pues luchan por el mismo ideal que comparte como hermanos de un mismo sentir; no obstante, es un papel que conlleva muchas responsabilidades y a su vez peligros, pues están en constante lucha por la búsqueda de la reparación y soluciones reales a pliegos de condiciones que ellos como líderes encabezan. En Bogotá están siendo declarados objetivos militares por parte de distintos grupos armados residentes en la capital del país y hasta el momento no han tenido ningún tipo de protección de

las autoridades “Ya se volvió normal ante la sociedad y ante las instituciones que deben garantizar los derechos”, agregó otra de las líderes” (Noticias RCN, 2014).

Estamos en un país deshumanizado en donde la vida de las personas no importa, donde los intereses de pocos son más importantes que el bienestar de muchos; debemos unirnos como sociedad para afrontar situaciones adversas entre la población. Pero cómo hacerlo si los pocos esfuerzos que se llevan a cabo se ven opacados como lo enuncia el mandatario del distrito de Bogotá cuando expresa que la restitución de tierras en Colombia no existe... “la reparación integral de víctimas no existe... y las casas gratuitas no son para las víctimas, ni siquiera la casa gratuita es entregada como parte de la reparación integral. Peor aún, la ciudad que abrió sus brazos, que construyó una política de reparación y de dignificación (...) la violencia en Colombia fue convertida también en víctima. Hoy no solamente hay seis y medio millones de afectados, sino que se agrega una más... la ciudad de Bogotá” (Petro, 2014).

En este aspecto no existe una real solidaridad en un problema que aqueja a todos los habitantes de la ciudad, y más aún a toda la población del país, pues a Bogotá llega población desplazada de todas las zonas de Colombia, que pasa a ser población relegada, vulnerable y tratada en condiciones indignas.

3.10 Contenido de la política

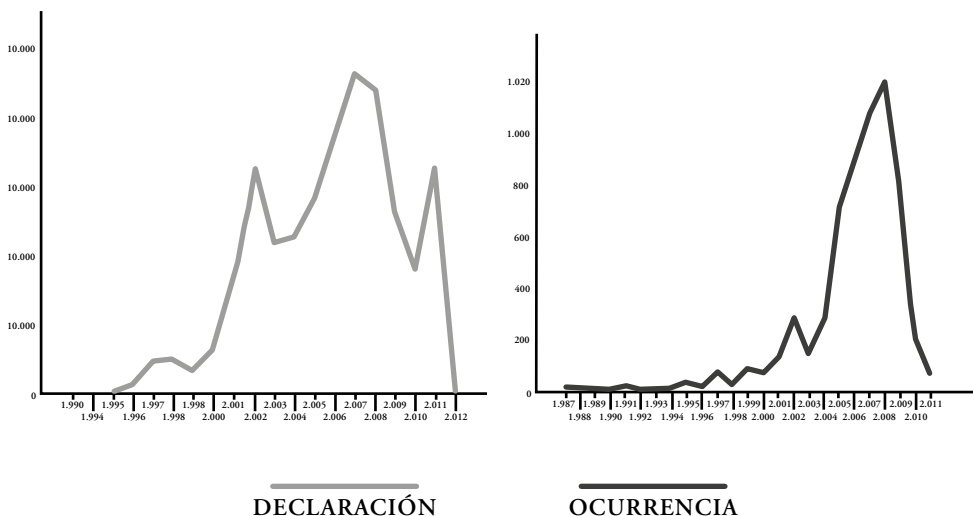
Los elementos constitutivos de una política pública son objeto de estudio para comprender con qué nivel de fraternidad cuenta, para lo cual se analizarán las variables que se han denominado del contenido de la política, mediante un estudio de los discursos, indicadores y de manera específica los documentos de política pública, que hacen referencia a normas, planes, proyectos y evaluación.

3.11 Interés general

Con el objetivo de corroborar si la política pública de víctimas es un problema público, que corresponde al interés general, lo podemos observar inicialmente con respecto a los afectados, que corresponde a 6.657.985 de víctimas del conflicto armado, es decir a más del 11% de la población colombiana, ubicado en los 32 departamentos del territorio nacional y donde en Bogotá es la ciudad que tiene

mayor cantidad de población víctima, con cerca de 400 mil y más de 90.000 hogares, que en su mayoría fueron víctimas del hecho del desplazamiento forzado. Así lo podemos observar en la siguiente gráfica que ha construido la Red Nacional de Información.

Ilustración 1. Tendencia histórica víctimas de desplazamiento forzado (1985 - 2012)



Fuente: Red Nacional de Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Es así que cerca del 5% de la población que vive en Bogotá ha sido víctima, lo cual la constituye en un grupo poblacional significativo que ha padecido el horror de la guerra que daño derechos que el Estado debe garantizar, como el derecho a la vida, a la libertad y al territorio. Por lo tanto, el Estado debe responder por las acciones que dejó de hacer, las cuales permitieron que la sociedad civil fuera constreñida por los actores del conflicto armado.

Por lo anterior, podemos decir que esta política pública corresponde a un asunto de interés general, que se constituye legítimamente en problema público y que no es un falso asunto social. Como señaló el líder de la mesa de víctimas, éste “es un tema en el cual confluye todo el país, porque víctimas no son solamente los

campesinos o las personas de bajos recursos, víctimas también son las personas que de un momento u otro se volvieron objetivos militares tanto de la guerrilla como del paramilitarismo e incluso de las multinacionales”.

3.12 Externalidades negativas mínimas

Identificar si la política pública a pesar de buscar el interés general afecta negativamente a otra población es fundamental: no sería virtuosa si a costa del bien de unos se genera el mal a otros. Por lo tanto, si llegasen a existir afectaciones negativas se deben prever acciones para disminuir los impactos negativos o ajustar los instrumentos para disminuir dicha afectación.

La política pública de víctimas de manera directa no afecta negativamente a ninguna población, sin embargo, en el nivel nacional existen dos factores de riesgo. El primero corresponde al derecho a la tierra, pues si producto del proceso de restitución de tierras se le regresa ésta a una víctima que fue despojada, el hogar que habita en dicho predio deberá dejarlo y muchas veces este ocupante fue engañado por alguien que le vendió el predio ya que ha pasado por varios propietarios desde el momento en el cual se presentó el despojo. En este sentido, los ocupantes no cuentan con ninguna protección que les permita garantizar su derecho de propiedad (vivienda, subsistencia mínima, etc). Sin embargo, en Bogotá en la medida que no se ha presentado despojo por la baja presencia del conflicto en la ciudad capital, este riesgo es mínimo.

El segundo riesgo corresponde a un problema que se puede denominar tragedia de los comunes, que para el caso de la política social corresponde a la pugna en la que se encuentran las poblaciones vulnerables debido a los escasos recursos para la inversión social. Es así que la población que es denominada como pobres históricos, que han nacido y se consideran de un territorio como Bogotá, pueden perder la posibilidad de acceder a bienes y servicios sociales, porque el gobierno en el marco de una política de justicia transicional deba priorizar la atención a la población víctima.

Este factor se puede observar claramente en el caso del derecho a la vivienda, sobre el cual Bogotá había proyectado construir 40.000 viviendas, por convenio con el gobierno nacional. Sin embargo, solo ha podido gestionar cerca de 4.000 y siendo Bogotá una ciudad que cuenta con cerca de un 11,6% de población pobre, esto

pone a la población de escasos recursos, lo que genera conflictos con la población afectada que busca los mismos derechos.

Por lo anterior, se produce el riesgo colateral de la generación de pasajeros gratuitos en esta política, ya que población históricamente vulnerable se hace pasar por población víctima para acceder a ciertos servicios sociales, así como lo afirma la asesora de la Unidad Nacional para las víctimas al decir que esta política “sí ha terminado por afectar a otro tipo de población vulnerable. Incluso esto mismo abrió la puerta a otro tipo de corrupción, pagar para que se haga pasar por víctimas y cobren las ayudas” (Natalia Insuasti).

3.13 Calidad de vida

Es claro que una política debe mejorar la calidad de vida de la población a la cual va dirigida, sin embargo pensar en la calidad de vida con respecto a la política pública de víctimas hace referencia al goce efectivo de los derechos de la población. Es así que la política pública en su diseño demuestra que tiene este objetivo como se puede evidenciar en el artículo 2 del Decreto distrital 462 de 2011, al referir que “hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”.

El resultado de esta política debe permitir mejorar la calidad de vida de la población, producto del goce efectivo de sus derechos, mediante los cuales se les protejan los derechos a la vida, la seguridad, libertad, se le promuevan y restituyan los derechos de la educación, salud, trabajo, vivienda, subsistencia, tierra, verdad, justicia, entre otros, de manera universal, integral, diferenciada, permanente y de calidad.

Sin embargo, a pesar de los importantes programas que ha desarrollado el gobierno para la garantía de estos derechos, no se puede saber cuantitativamente si ha mejorado la calidad de vida de la población en la medida que no ha existido una caracterización de ésta ni un monitoreo del cambio o estado del goce efectivo de dichos derechos, y como lo reconoce la funcionaria del gobierno nacional, esta situación hay que revisarla estadísticamente.

Aunque se puede hacer un acercamiento cualitativo a esta condición, en términos generales en Bogotá la población víctima ha contado con un sistema adecuado

para la atención primaria en el momento en que llega la población desplazada, así como una ruta para el acceso a servicios básicos de subsistencia y servicios sociales. Igualmente se ha buscado avanzar en derechos reparadores de vivienda, generación de ingresos, memoria y verdad. Estas medidas pueden justificar afirmaciones como las que realiza el líder juvenil de las víctimas al decir que “hay personas que sí saben administrar los recursos y logran resurgir y seguir con sus proyectos de vida” a referirse al programa presentado por el gobierno distrital para la generación de iniciativas productivas.

3.14 Dignidad humana

Hablar de la condición que debe tener una política pública para la promoción y garantía de la dignidad humana es un reto importante para las políticas sociales: se corre el gran riesgo de motivar condiciones materiales y mentales de mendicidad formal, en la cual las personas por el hecho de acceder a determinados bienes y servicio del gobierno asumen condiciones indignas, debido a que es el mismo Estado el que incentiva políticas que conllevan a que se genere un asistencialismo del cual muchos no quieren salir. Es esto alimentado por políticas macroeconómicas que no garantizan a la población la posibilidad de una estabilización socioeconómica. La población se encuentra en desventaja para acceder al mercado laboral y poder tener autonomía en el desarrollo de sus proyectos personales.

Sin embargo, es importante reconocer que garantizar la “estabilización socioeconómica es uno de los retos más importantes” como lo reconoce Natalia Insuasti, quien igualmente identifica que además “cuando se indemniza² a una persona víctima se le brindan opciones de inversión, aunque la víctima es autónoma para tomar la decisión sobre los recursos, la apuesta debe estar en los programas que hay, sobre todo la población que tiene acceso a las indemnizaciones para orientar en la inversión de los recursos”.

Es igualmente importante que las medidas han de garantizar que la población sea dignificada y éstas tengan un componente reparador, mediante medidas como

² La indemnización por vía administrativa hace referencia a la transferencia de un monto de recursos financieros que son reconocidos a cada víctima del conflicto armado, el que varía dependiendo del hecho del que fue víctima. La población tiene autonomía para definir en qué asunto invierte esta indemnización, pero hay incentivos al invertir en proyectos productivos, educación o vivienda.

la verdad, la reparación simbólica y la justicia; con las cuales el país reconoce el dolor que ha tenido que pasar esta población y no deja que se queden en el olvido y la impunidad, para lo cual la Alcaldía de Bogotá ha construido el centro de memoria histórica y ha promovido acciones específicas de reparación simbólica y del esclarecimiento de la verdad.

3.15 Exitosa

Recordando que una política debe tener vocación de éxito y que no pueden asumirse riesgos de fracaso o éstos deben ser mínimos, a la fecha no se ha logrado por parte de la política pública de víctimas garantizar, o por lo menos demostrar, que alguna víctima haya superado su vulnerabilidad o se le hayan garantizado plenamente sus derechos. Así lo recuerda el líder de la mesa de participación, de nombre Maikol: “de lo que lleva su implementación aún no se ha hecho ni una sola reparación integral a una persona víctima”, por lo tanto no se puede evidenciar que en los 4 años que lleva de implementación de la política se tenga éxito.

Igualmente una política que no evidencia el éxito genera condiciones de frustración en la población impactada. Por lo tanto los errores deben ser menores. Así lo expresa el representante de las víctimas al señalar que “se está invirtiendo plata innecesaria en proyectos que lo único que hace es beneficiar a los funcionarios con un sueldo o brindar una atención superficial a las víctimas, lo que no genera un cambio en su tejido social, en su restablecimiento socioeconómico”.

Es necesario que estos resultados se corrijan ya que los recursos son escasos y hay múltiples problemas. Los procesos de gestión deben ser estratégicamente programados y ejecutados, de tal manera que sea eficiente y eficaz el actuar estatal. Sin embargo, es importante recordar que la política pública tiene una vigencia de 10 años y que se han hecho importantes avances, en la medida que se han diseñado medidas específicas, se ha constituido una institucionalidad responsable de su implementación y se han destinado recursos financieros significativos para alcanzar sus objetivos.

3.16 Diferencial e incluyente

Las políticas públicas deben incorporar el enfoque diferencial, de tal manera que se garanticen de manera universal los derechos a toda la población, pero de manera diferencial a cada cual, dependiente de las particularidades étnicas, de género, de edad, de situación de discapacidad entre otros factores, que en la aplicación de las medidas. De lo contrario, si no se tienen en cuenta y no se flexibilizan los programas, se pueden convertir en acciones públicas excluyentes, que presentan barreras de acceso.

Esta política ha hecho un gran esfuerzo para lograr que este factor esté presente en el diseño y la ejecución de las medidas, para lo cual desde las disposiciones normativas nacionales se han acordado unos decretos ley étnicos, así como se han definido programas específicos para mujeres, jóvenes, niños, personas con discapacidad, así como se ha definido como estrategia para eliminar las barreras de acceso, la herramienta de la flexibilización.

Sin embargo, es importante evidenciar que éste es aún un reto para los gobiernos nacional y distrital, ya que muchos programas al ser sectoriales (educación, salud, etc.) no logran ser flexibles para eliminar las barreras de acceso o particularizarlos para ciertas necesidades, como por ejemplo es el caso de la educación, alimentación y salud para la población desplazada indígena, para la cual hasta ahora se están iniciando gestiones para garantizar estos derechos en las condiciones adecuadas para su cultura y costumbres.

3.17 Comunidad Universal

Un país que ha tenido una historia marcada y determinada por el conflicto armado, que ha tenido más de 50 años de enfrentamiento entre el Estado, los grupo de insurgencia y la contraingurgencia, ha generado una historia común de más de 3 generaciones y todo el territorio nacional, ha terminado por generar de Colombia una nación víctima de manera colectiva, que no sólo ha afectado a la mayor parte de la población colombiana, sino también el desarrollo, la paz, la tranquilidad, la democracia, entre otros elementos sociales.

Por lo tanto esta política pública no es sólo un mecanismo para atender a los más de 6 millones de víctimas directas, no es una política que pretende focalizar bienes

y servicios sociales de una población, sino que este proceso mediante la reparación integral de las víctimas está reconstruyendo una nación. Es el derecho a un país a saber la verdad, a tener justicia y a volver a soñar con un futuro conjunto.

Mejorar la calidad de vida de más de 10% de población colombiana de forma directa y la sociedad colombiana de forma indirecta, posibilita reactivar la confianza, el desarrollo, la participación política, la cohesión social, factores que son fundamentales para el bienestar de la sociedad en su conjunto. Bogotá, al ser la capital de la República, ha sido la ciudad con mayor recepción de población víctima, de todas las regiones del país, por lo tanto la garantía de los derechos es otorgar respuestas.

La aplicación de mecanismos de justicia transicional avanza hacia una meta colectiva que la sociedad colombiana ha venido construyendo. Es el logro de la paz implementar una política de reparación a las víctimas facilita la reconciliación nacional y puede garantizar que la concreción de la paz sea duradera.

CONCLUSIONES

La investigación exploratoria e inacabada es una puerta para reconocer el papel que la fraternidad juega en la gestión de las políticas públicas y en el ejercicio del gobierno, al punto de permitir aumentar el éxito y la virtud de la acción pública en la dirección de las sociedades contemporáneas. Igualmente, es un inicio de nuevos aportes a la disciplina de las políticas públicas, al vincular nuevos elementos de análisis, nuevas perspectivas y visiones para observar el fenómeno de las políticas públicas.

De manera particular, se puede observar que la política pública de víctimas tiene importantes elementos en los cuales se observa la fraternidad: por el problema público que busca resolver, la institucionalidad creada, las reglas de juego, los actores y, de manera especial, el contexto en el cual se desarrolla. Además, se evidencia que la fraternidad es un principio que si se aplicara en el proceso de gestión y el contenido de la política, lograría aumentar su efectividad en el logro de sus objetivos. Es así que esta investigación también permite aportar a la comprensión de la implementación y generar conocimiento políticamente relevante para la toma de decisiones posteriores.

La política de víctimas ha logrado avanzar por factores fraternos que en gran medida han determinado el comportamiento de los actores que se interrelacionan en la gestión, ya que su actuar no sólo está determinado por una racionalidad egoísta maximizadora, sino que, por el contrario, una buena parte de los actores logran pensar y acordar decisiones que benefician a la sociedad en general y a las víctimas en particular.

Por último, a partir de las consideraciones antes expuestas, se abre una serie de interrogantes que no se lograron responder en el presente artículo y que servirán como objeto de análisis de otro estudio. Por ejemplo, ¿cuáles son las normas que rigen el actuar de cada actor?, ¿qué factores llevan a que los actores decidan u opten por alternativas que sólo les beneficia a ellos, a pesar que afecten negativamente a otros actores?, ¿qué factores determinan que los actores se coordinen?, ¿qué papel juegan las emociones y las subjetividades?, ¿qué factores de la aplicación de las medidas garantizan o no la dignidad de las personas? Entre muchas otras cuestiones pueden ser objeto de estudio en este campo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (1992). *La Hechura de las Políticas Públicas*. Ed. Miguel Ángel Porrua.
- Aguilera A. (2001). Análisis de la ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada. *Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe*.
- ALAI, América Latina en Movimiento. La sentencia T-025 de 2004 y el Gobierno de Santos. 31 de enero de 2011. Colombia.
- Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, Paz y Reconciliación. “Modelo de asistencia y atención a víctimas del conflicto armado – DIGNIFICAR”.
- Baggio, A. (2007). Seminario “Libertad, igualdad, ¿fraternidad?”. *Revista de ciencia política*, volumen 27.
- Barreneche O. (2010). “Estudios recientes sobre fraternidad”. Ciudad Nueva, 2010.
- Cati, R. (2011). “Colombia: Satisfacción y escepticismo por la ley de víctimas”. *Glovovoices*.
- Duque, J. (2005). “La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas”.
- El Tiempo “Desplazados cumplirán dos semanas viviendo bajo un puente de Bogotá”, 18 de noviembre de 2013.
- Entrevista Natalia Insuasti, Profesional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- Entrevista Maikol, representante de jóvenes Mesa Distrital de víctimas (2014).
- Entrevista Pedro, representante a la Mesa Nacional por Mesa Distrital de víctimas (2014).
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Roth, A. N. (2010). *Enfoque para el análisis de políticas públicas*.
- Salazar, C. (1995). *La definición de política pública*.
- Sánchez, F. (2003). *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: Un análisis espacial*.
- Velásquez, R. (2009). *Hacia una definición del concepto “política pública”*.