



Revista Eleuthera

ISSN: 2011-4532

eleuthera@ucaldas.edu.co

Universidad de Caldas

Colombia

Bustamante Sierra, Vizney Leonardo

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DE LA DOBLE INCIDENCIA ENTRE
LA LEY 1448 DE 2011 Y LOS SOBREVIVIENTES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Revista Eleuthera, vol. 12, enero-junio, 2015, pp. 162-177

Universidad de Caldas

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585961404009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Como citar este artículo:

Bustamante, V.L. (2015). Lineamientos de política pública a partir de la doble incidencia entre la Ley 1448 de 2011 y los sobrevivientes del desplazamiento forzado. *Revista Eleuthera*, 12, 162-177. DOI: 10.17151/eleu.2015.12.9.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DE LA DOBLE INCIDENCIA ENTRE LA LEY 1448 DE 2011 Y LOS SOBREVIVIENTES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO*

PUBLIC POLICY GUIDELINES FROM THE DOUBLE IMPACT FROM ACT 1448 FROM 2011 AND THE SURVIVORS OF FORCED DISPLACEMENT

VIZNEY LEONARDO BUSTAMANTE SIERRA**

Resumen

Objetivo. Identificar la doble incidencia que existe entre el proceso de ejecución de la Ley 1448 de 2011, conocida como “ley de víctimas y restitución de tierras”, y las personas sobrevivientes del desplazamiento forzado. Con el fin de proponer estrategias y formular lineamientos de política pública que permitan potenciar la incidencia positiva que ha tenido la mencionada ley en la atención y reparación integral de las ‘víctimas’ del desplazamiento forzado. **Metodología.** Se definió que la incidencia, desde los sobrevivientes hacia la ley, se analizaría en términos de *participación e influencia*; mientras que la incidencia, desde la ley hacia los sobrevivientes, se analizaría en términos de *repercusión y eficacia* en materia de atención integral. Para esto fue necesario acudir a un grupo de sobrevivientes que hacen parte de los programas de asistencia humanitaria de la Pastoral Social de Manizales y paralelamente analizar algunos artículos puntuales de la ley que favorecen la participación de las ‘víctimas’ y que, por tanto, favorecen la doble incidencia. **Resultados y Conclusiones.** Al final se proponen cinco lineamientos de política pública, organizados en tres categorías, que permiten incrementar la eficacia de la ley en materia de asistencia, atención y reparación integral de los sobrevivientes del desplazamiento forzado en la ciudad de Manizales.

Palabras clave: lineamientos de política, doble incidencia, políticas públicas, sobrevivientes, ley de víctimas.

* Los contenidos centrales de este artículo hacen parte del proyecto de investigación, realizado por el autor en la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad de Caldas, titulado “Relaciones de incidencia entre la ley de víctimas y los sobrevivientes del desplazamiento forzado, como base para la formulación de lineamientos de política pública en la ciudad de Manizales” y se articulan al Proyecto de Investigación que el autor desarrolla dentro de la línea “Prácticas y Formación Docente” del grupo de investigación “Educación y Formación de Educadores” de la Universidad Católica de Manizales.

** Universidad Católica de Manizales, Colombia E-mail: vilebu36@yahoo.es. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2981-7789>

Abstract

Objective. To identify the double incidence between process and execution of Act 1448 from 2011, known as “Victims’ and land restitution Act”, and people surviving forced displacement in order to propose strategies and formulate public policy lineaments which allow fostering the positive incidence such Act has had in the attention and comprehensive reparation of forced displacement ‘victims’. **Methodology.** It was determined that the impact, from the survivors to the Act, would be analyzed in terms of participation and influence while the incidence from the Act to the survivors would be analyzed in terms of the impact and efficacy in the field of integrated care. This required going to a group of survivors who are part of the humanitarian programs of the Social Pastoral group in Manizales and simultaneously analyze some specific articles of the Act that favor the participation of ‘victims’ and therefore favor double incidence **Results and conclusions.** In the end, five public policy guidelines organized into three categories, which allow increasing efficacy of the Act as far as assistance, attention and comprehensive reparation of forced displacement survivors in the city of Manizales, are proposed.

Key words: policy lineaments, double incidence, public policies, survivors, victims’ Bill.

Introducción

El presente artículo se deriva de la investigación sociojurídica, realizada entre los años 2011 y 2013, “Relaciones de incidencia entre la ley de víctimas y los sobrevivientes del desplazamiento forzado, como base para la formulación de lineamientos de política pública en la ciudad de Manizales”. Uno de los propósitos que marcó esta investigación fue el de identificar la doble incidencia que existe entre el proceso de ejecución de la Ley 1448 de 2011, conocida como “ley de víctimas y restitución de tierras”, y las personas sobrevivientes del desplazamiento forzado; particularmente, aquellas que hacen parte de los programas de asistencia humanitaria de la Pastoral Social de Manizales.

La incidencia de la población en condición de desplazamiento forzado sobre la ley de víctimas se determinó a partir de la intervención que esta ha tenido en el proceso de formulación y ejecución de la ley en la ciudad de Manizales, analizando el caso específico de las personas que pertenecen a la Asociación de Familias Campesinas en condición de Desplazamiento Forzado de Caldas (ASOFADECAL). Mientras que la incidencia de la ley sobre las *víctimas* se determinó por medio del cumplimiento de los principios que inspiraron su aprobación y que se resumen en “la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno”. En otras palabras, la incidencia de la ley se estableció a partir del análisis que se hizo sobre las

distintas maneras en que esta contribuye a la reparación integral y al pleno restablecimiento de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado en la ciudad de Manizales.

Esta investigación tuvo como objetivo el diseño de estrategias que permitieran potenciar la incidencia positiva que ha tenido la mencionada ley en la atención y reparación integral de las ‘víctimas’ del desplazamiento forzado y la formulación de lineamientos de política pública para aquellos casos en los que se encontró que la ley no ha sido incidente en materia de atención, asistencia y reparación integral de los sobrevivientes del desplazamiento forzado. Dentro de la investigación se utilizó el concepto de *sobrevivientes* y no el de *víctimas* para hacer referencia a las personas afectadas por el fenómeno del desplazamiento forzado, ya que en algunos estudios realizados por la victimología se afirma que “la situación de sobrevivientes les da diferentes posibilidades, como la de ser sujetos de la reconstrucción de sus proyectos de vida” (López Jaramillo, 2005, p. 21); estas consideraciones fueron objeto de análisis dentro del marco de referencia que orientó la presente investigación.

Por otra parte, es necesario señalar que debido a la complejidad del fenómeno social trabajado se utilizaron conceptos y categorías que involucran distintos campos del conocimiento entre los que cabe resaltar el campo jurídico, sociológico, psicológico y político; sin embargo se debe advertir que, para efectos prácticos de la investigación, categorías como *eficacia* e *incidencia* y conceptos como el de *daño* o *víctima* que son fundamentales dentro del estudio y la comprensión del fenómeno del desplazamiento forzado no se profundizaron desde los campos de conocimiento antes mencionados sino que se abordaron a partir de lo que André-Noël Roth denomina “la disciplina del análisis de las políticas públicas”, la cual “es una perspectiva de estudio para la comprensión del Estado y de la acción pública desde un enfoque dinámico, desde la perspectiva de la acción concreta de las organizaciones públicas” (2006, p. 63).

Finalmente, se debe aclarar que en esta investigación no se evalúa la eficacia de la Ley 1448 de 2011 entendida como *norma jurídica* sino, por el contrario, su eficacia como *política pública* para la atención y reparación integral de los sobrevivientes del desplazamiento forzado a través de su desarrollo político más que jurídico; es decir, por medio del desarrollo de la política pública como posibilidad de formulación y aplicación de la ley.

La doble incidencia

Se encontró que en el marco de la política pública, *la incidencia* es una categoría que debe ser analizada con detenimiento. Se hizo necesario tener en cuenta que la Ley 1448 de 2011, se enmarcaba dentro de la llamada “justicia restauradora (o restitutiva)” y que tiene como objetivo la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto interno armado, motivos por los que se esperaba que fuera una ley incidente en la población a la que iba dirigida.

La incidencia es un término que se utiliza con frecuencia en el ámbito político para señalar la influencia y la repercusión que tiene una propuesta en un sector determinado de la sociedad. Pero la incidencia es a la vez un concepto que va en doble vía, ya que no solo señala la influencia que tiene una propuesta en un grupo social sino que también señala la influencia que el grupo tiene en la propuesta.

Teniendo en cuenta esta precisión hay que decir que el análisis que se propuso se realizó con base en la doble incidencia que existe entre la “ley de víctimas y restitución de tierras” y la “población sobreviviente de desplazamiento forzado”. En este sentido se encuentra que la tercera acepción de la palabra *incidencia*, la define como “influencia o repercusión” (RAE, 2012).

Estos términos describen con mayor precisión lo que se esperaba de este análisis, ya que se buscó determinar la *incidencia* con base en la participación e *influencia* que han tenido los líderes y los representantes de las asociaciones de víctimas del desplazamiento forzado en la ley a través de los mecanismos que en ella se contemplan para tal fin. También se buscó determinar la incidencia en términos de la *repercusión* que tiene la ley de víctimas en materia de asistencia y atención integral a los sobrevivientes del desplazamiento forzado. Por estos motivos se definió que la incidencia, desde los sobrevivientes hacia la ley, se analizaría en términos de *participación e influencia*; mientras que la incidencia, desde la ley hacia los sobrevivientes, se analizaría en términos de *repercusión y eficacia* de la ley en materia de atención integral.

Después de hacer esta precisión se pasó a analizar algunos artículos puntuales de la ley que favorecen la participación de las víctimas y que fortalecen la doble incidencia; todo esto, con el fin de proponer los lineamientos de política pública que permitan reforzar aquellos aspectos en los que la doble incidencia ha sido eficaz, además de proponer estrategias para superar los aspectos en los que se debe mejorar, con el fin de ofrecer una atención integral eficiente a los sobrevivientes del conflicto interno armado.

La participación de las víctimas: incidencia de los sobrevivientes del conflicto interno armado en la ley

Como se definió anteriormente, la incidencia de la población en condición de desplazamiento forzado sobre la ley de víctimas se determinó a partir de la participación que ellos han tenido en el proceso de aplicación local de dicha ley. Esto se logró analizando el caso de Manizales y específicamente la participación que han tenido los integrantes del programa ASOFADECAL de la Pastoral Social de la Arquidiócesis de Manizales y algunos miembros de la Asociación Abriendo Horizontes, que tiene su sede en esta ciudad.

Dentro de la Ley 1448 de 2011 se encontraron estrategias que favorecían la incidencia en este sentido, ya que permitían que los sobrevivientes del conflicto interno armado participaran de distintas maneras en el proceso de ejecución de la ley.

Algunas de las estrategias se pueden encontrar en el artículo 103 en el que se dictan medidas para la “creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de restitución de tierras despojadas” y en el artículo 107 en el que se determina la manera como se debe constituir el “consejo directivo” de dicha unidad. En estos artículos se dispone que entre las personas que debían conformar el mencionado consejo deben estar entre otros: dos representantes de la “Mesa Nacional de Participación de Víctimas”, que es la instancia que reúne a los representantes de algunas asociaciones de víctimas en el país, lo que constituye un avance importante en términos de la incidencia que tienen los sobrevivientes del conflicto interno armado en las decisiones que se toman a nivel nacional en el marco de la Ley 1448.

El título VIII de la ley recibe el nombre de “Participación de las Víctimas”, dentro de este título encontramos el artículo 193 en el que se dan las disposiciones para la “creación de las Mesas de participación de las víctimas” y el artículo 194 en el que se habla de “otras herramientas de participación”. Estos artículos son más explícitos al momento de tratar el tema de la intervención de los sobrevivientes en el desarrollo de la ley, al tiempo que los motiva a organizarse por medio de mesas de participación, con el fin de que sus voces tengan mayor eco en las diferentes instancias definidas.

Las estrategias de participación señaladas permitieron determinar que el éxito de la doble incidencia dependería de que los voceros y representantes de las víctimas fueran escuchados y tuvieran voz y voto en las decisiones que se tomaran dentro de las mesas de participación de las víctimas, de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de la Unidad Administrativa Especial de gestión de tierras despojadas y de todos aquellos mecanismos contemplados para garantizar dicha participación.

La atención integral: incidencia de la ley en los sobrevivientes del desplazamiento forzado

Por otra parte, se buscó determinar la incidencia que ha tenido la ley en la población sobreviviente del desplazamiento forzado. En este sentido, se analizó en términos de la repercusión que ha tenido —y que puede tener— la ley en términos de *asistencia, atención y reparación integral*.

Para realizar este análisis fue necesario recurrir nuevamente a las disposiciones contenidas en la ley de víctimas, en la cual se encontraron apartes que regulan los principios que la inspiraron. Por ejemplo, el Título III regula el tema de la “ayuda humanitaria, atención y asistencia”, el capítulo I se centra en la “ayuda humanitaria a las víctimas” y el artículo 47, titulado “Ayuda humanitaria”, especifica la clase de asistencia que recibirán los sobrevivientes en los siguientes términos:

las víctimas de que trata el artículo 3° de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma. Las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia.

La asistencia de la que se habla en este artículo, es la de *atención humanitaria de emergencia*; es decir, hace referencia a aquella atención dirigida a satisfacer las *necesidades inmediatas* que se derivan del hecho victimizante, que en este caso sería el episodio de desplazamiento forzado; sin embargo, estas disposiciones no propenden por una atención integral ni buscan reparar o atender los daños consecuentes que se derivan de la victimización o del hecho victimizante.

Asimismo se encontró en el Capítulo II titulado “Medidas de Asistencia y Atención a las Víctimas”, específicamente en el artículo 49, las precisiones jurídicas sobre los conceptos de *asistencia* y *atención* dentro de este contexto.

Se entiende por asistencia a las víctimas el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Por su parte, entiéndase por atención, la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación.

En materia de atención, se encontró que en el artículo 62 se establecen tres fases o etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado, a saber:

1. Atención inmediata.
2. Atención humanitaria de emergencia.
3. Atención humanitaria de transición.

La primera etapa hace referencia a “la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria” (art. 63). En otras palabras, la atención inmediata es aquella ayuda humanitaria que se le ofrece a los sobrevivientes después de ocurrir la victimización y consiste en ofrecer las condiciones mínimas para garantizar la subsistencia de quienes padecieron el hecho victimizante.

Según la ley, la atención inmediata debe ser prestada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en condición de desplazamiento y para acceder a ella, las víctimas deberán presentar una declaración sobre los hechos que configuran su situación (art. 61); esta declaración es el primer paso para registrar a la víctima en el Registro Único de Víctimas (RUV), que será manejado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 154.

La segunda etapa hace referencia a la atención humanitaria de emergencia y consiste en “la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento, una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima” (art. 62).

La ley es clara en determinar el procedimiento para que los sobrevivientes del desplazamiento forzado puedan acceder a la *atención humanitaria de emergencia* cuyo fin es garantizar una subsistencia mínima de las víctimas que hayan sido incluidas en el RUV. En consecuencia el artículo 64, parágrafo 01, establece que:

la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.

La atención humanitaria de transición, que constituye la tercera etapa de la atención contemplada por la ley, en el artículo 65 se define como

[...] la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la *atención humanitaria de transición* es la que se ofrece a los sobrevivientes del conflicto interno hasta cuando ellos puedan contar con los elementos necesarios para garantizar su subsistencia mínima. Según la ley, durante este período el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe adelantar acciones pertinentes para garantizar la *alimentación* de los hogares en condición de desplazamiento forzado y el *alojamiento temporal* durante esta fase debe ser garantizado por los entes territoriales y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las víctimas.

Por otra parte, la atención y *reparación integral* de las víctimas propende por el retorno o la reubicación de los sobrevivientes del desplazamiento forzado, que decidan voluntariamente reubicarse o retornar a sus tierras, siempre y cuando las condiciones de seguridad sean favorables. En la medida de lo posible, los sobrevivientes que hayan decidido retornar a sus tierras deben permanecer allí para que el Estado pueda garantizar el goce efectivo de sus derechos y para que puedan gozar de los esquemas especiales de acompañamiento ofrecidos por este.

Las disposiciones sobre la atención humanitaria contenidas en los artículos señalados anteriormente, así como la reglamentación que propende por la atención y reparación integral de los sobrevivientes, permitió determinar el doble sentido de la incidencia ya no desde el poder que tienen los sobrevivientes para influir en las decisiones que se toman dentro de la ejecución de la ley sino desde la repercusión directa que tiene esta en las condiciones de vida de los sobrevivientes, a partir del cumplimiento —parcial o total— de las afirmaciones contenidas en dichos artículos por parte de los organismos e instituciones del Estado encargados de ejecutar dichas disposiciones.

Eficacia de la doble incidencia

Partiendo de la eficacia como expresión jurídica hay que reconocer dos sentidos del término: “eficacia interna” y “eficacia externa (sociológica o material)” (Hierro, 2010, p. 73). De manera muy general, y desde una mirada positivista del derecho, se puede decir que en el primer sentido la eficacia señala la capacidad que tienen las normas jurídicas de producir efectos, pero esta capacidad solo se adquiere cuando se hayan cumplido las condiciones que regulan su creación y su entrada en vigencia, así como cuando se encuentran en conformidad con otras normas ya existentes y cuando no han sido derogadas.

El segundo sentido resulta más complejo, en tanto que el autor reconoce distintas clases de eficacia entre las que cabe resaltar la eficacia como éxito la cual consiste en considerar que “una norma jurídica es eficaz si tiene éxito en materializar o en promover la materialización de un determinado estado de cosas deseado por el emisor (en principio, deseable también para la sociedad)” (Hierro, 2010, p. 167). Desde la teoría pura del derecho expuesta por Hans Kelsen

(2005) se considera que la norma no solo goza de la validez, sino de la eficacia soportada en una manifestación empírica de la misma norma.

En este punto es necesario precisar que el objetivo de la investigación no fue hacer una evaluación de la eficacia jurídica de la norma, sino realizar un análisis de la eficacia de la ley de víctimas en tanto política pública y su desarrollo como materialización del contenido de la ley en una población específica. Por esto no se profundizó en la definición jurídica de la eficacia, aunque se reconoce la importancia que esta tiene dentro del quehacer jurídico.

Pese a esta aclaración, no se desconoce que las aproximaciones al concepto de eficacia jurídica señaladas anteriormente aportaron elementos importantes para la comprensión de la eficacia de la doble incidencia como una de las categorías centrales del trabajo. Es así como, teniendo en cuenta los propósitos que se perseguían con la investigación, se optó por asumir una definición de eficacia desde el análisis de las políticas públicas; entendiendo este análisis como “una perspectiva de estudio para la comprensión del Estado y de la acción pública” (Roth, 2006, p. 63). En este sentido, se aceptó que la *eficacia* es un término que se utiliza comúnmente en el ámbito de la gestión social y que suele confundirse con *eficiencia* y *efectividad*, pero las tres señalan aspectos distintos. La *eficiencia* apunta al buen uso de recursos para la atención de asuntos sociales; la *efectividad* señala el impacto de una propuesta en el ámbito social; mientras que la *eficacia*, que es el término que nos ocupa, tiene que ver con los resultados de una propuesta dentro del ámbito de la gestión social.

Se consideró que la participación de los sobrevivientes del conflicto interno armado, y específicamente de los sobrevivientes de los episodios de desplazamiento forzado, era eficaz siempre y cuando su voz fuera escuchada dentro de la Mesa de Participación de las Víctimas y de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, así como en las demás instancias en las que la ley acepta y requiere de su participación. Si las propuestas de los líderes de las asociaciones de personas en condición de desplazamiento forzado eran tenidas en cuenta por los integrantes de estas organizaciones, con el ánimo de orientar los esfuerzos de la ley hacia la reparación integral y hacia la plena restitución de derechos de los sobrevivientes del desplazamiento forzado y del conflicto interno armado, se consideraba apropiado hablar de una participación eficaz de los sobrevivientes.

En otro sentido, la Ley 1448 de 2011 se consideraba eficaz si la mayoría de las personas que aparecen en el RUV podían acceder a los tres niveles de atención que garantizan su subsistencia mínima; hay que anotar que esta atención debía ser gratuita, eficaz y oportuna.

A pesar de que la ley de víctimas establece mecanismos y espacios que favorecen la *doble incidencia* y de que esta propuesta tiene su sustento teórico y epistémico en las referencias que hasta ahora se han revisado; en el trabajo de campo realizado, con la población sobreviviente que pertenece a asociaciones de víctimas en la ciudad de Manizales y con las entidades del Estado e

instituciones privadas que atienden a los sobrevivientes en esta Ciudad, se encontraron algunas dificultades al momento de analizar la eficacia de las relaciones de doble incidencia; motivo por el que se plantean algunas estrategias a manera de lineamientos de política pública con el fin de mejorar la doble incidencia entre la Ley 1448 de 2011 y los sobrevivientes del desplazamiento forzado y, por ende, las condiciones de vida de la población a la que va dirigida esta ley, a saber: los sobrevivientes del conflicto interno armado en Colombia.

Lineamientos de política: ¿cómo aumentar la eficacia de la ley de víctimas en materia de atención integral?

Habiendo dilucidado los parámetros para determinar la eficacia de la doble incidencia entre los sobrevivientes del desplazamiento forzado y la Ley 1448 de 2011, en tanto política pública para la atención del fenómeno del desplazamiento forzado y teniendo presente que una característica fundamental de toda política pública es que esta sea producto “del diseño de una acción colectiva intencionada” (Aguilar, 1996, p. 26), se procedió a analizar el asunto de los lineamientos como un camino para superar las dificultades encontradas en cuanto a la doble incidencia para intervenir desde la academia en el diseño y las acciones intencionadas que se emprendan a partir de la ejecución de la ley.

Al explorar el sentido del término, se encontró que:

un **lineamiento** es una **tendencia**, una **dirección** o un **rasgo característico** de algo. El término también puede ser utilizado como un **conjunto de órdenes o directivas** que un **líder** realiza a sus seguidores o subordinados [...] Por otra parte, un lineamiento es el [programa](#) o **plan de acción** que rige a cualquier institución. (Guerrero, 2013, p. 52)

Se pudo determinar que el objetivo general que orientó esta investigación recogía los aspectos antes señalados lo que implicaba el diseño de un conjunto de acciones que eventualmente pueden marcar una dirección dentro del proceso de ejecución de la Ley 1448 de 2011 y que seguramente a futuro la harán más eficaz.

Cuando se hacía referencia al diseño de *estrategias y a la formulación de lineamientos de política pública*, se estaba proponiendo la elaboración de un plan de acción que le permitiera a la ley analizada fortalecer aquellas acciones que evidenciaron el cumplimiento de los objetivos que la inspiraron e implementar así nuevas acciones para aquellos casos en los que se evidenció poca eficacia en materia de asistencia, atención y reparación integral de los sobrevivientes del conflicto interno armado y del desplazamiento forzado en Colombia.

Esta propuesta no solo resultó importante desde el punto de vista social sino que, además, estuvo articulada con un principio jurídico y constitucional porque como reza el texto de la Constitución Política de 1991: Colombia busca tutelar de manera amplia los derechos de los sobrevivientes. Por ejemplo,

los numerales 1°, 6° y 7° del artículo 250 de la Carta Política, advierten la necesidad de brindar protección y asistencia a las víctimas, así como garantizar sus derechos, el restablecimiento del derecho y la reparación integral, por intermedio de la Fiscalía General de la Nación. (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2012, p. 1)

Es así como la preocupación por brindar una asistencia eficaz a los sobrevivientes, y el afán por garantizar de manera efectiva sus derechos, asumió —sin proponérselo— un principio constitucional que marcó el objetivo de la investigación.

Ante el objetivo de proponer lineamientos de política pública para aumentar la eficacia de la ley en materia de atención y reparación integral, Molina afirma que:

el tema de la institucionalidad pública, en relación con la eficiencia de las políticas sociales en los países de nuestra región, es en estos momentos materia de profundos análisis dada la diversidad de cada nación y los distintos niveles de desarrollo de sus economías. (1995, p. 167)

El análisis de la eficiencia, entendida como el buen uso de recursos para la ejecución de políticas sociales, es un tema preponderante en la actualidad de los países latinoamericanos porque se busca que estas políticas sean viables desde el punto de vista económico de cada país; pero también se busca que sean políticas eficaces en cuanto a la solución de problemáticas sociales y en la consecución de los resultados que de ellas se esperan obtener.

En busca de la eficiencia y la eficacia Molina también analiza el asunto de la participación que, como se ha definido anteriormente, es un elemento característico de las políticas públicas y un factor importante al momento de determinar la doble incidencia.

En este sentido para Molina:

la participación es de gran importancia para la profundización del sistema democrático, así como en el fortalecimiento del proceso de descentralización. Además, a través de la participación ciudadana se acumulan nuevos recursos, tanto desde el punto de vista de la creatividad que aportan los beneficiarios como de su propio trabajo, lo que los identifica con los programas que se están realizando y aseguran su continuidad. (1995, p. 175)

Así pues, la participación se convierte en la herramienta que tienen las víctimas del conflicto armado para enriquecer la propia ley y para aumentar la eficacia de la misma; pero para esto la persona en condición de desplazamiento forzado, el sobreviviente del conflicto interno —o cualquier ciudadano colombiano— debería conocer y utilizar los mecanismos que favorecen su participación, ya que “para que haya participación, es necesario mantener informados a los beneficiarios” (Molina, 1995, p. 179).

Esta advertencia llevó a plantear una necesidad que se encontraba implícita en el objetivo general de la investigación y que consiste en la preocupación por indagar sobre los mecanismos que el Estado colombiano ha utilizado para mantener informados a los sobrevivientes del conflicto armado interno de las acciones que se llevan a cabo dentro del proceso de ejecución de la ley; al igual que los mecanismos de participación a los que ellos, como destinatarios de la ley, pueden acceder con el fin de aumentar la eficacia de la atención y la reparación integral contemplada.

Los aportes de Sergio Molina, unidos a las reflexiones anteriores sobre política pública, permitieron orientar la investigación hacia el objetivo de proponer una serie de lineamientos que contribuyan a mejorar las relaciones de doble incidencia con el fin de hacer que la Ley 1448 de 2011 sea más eficaz en materia de atención y reparación integral de los sobrevivientes.

Resultados

De acuerdo con los resultados obtenidos a la luz de las precisiones hechas en el punto anterior, y a partir de las coincidencias encontradas durante el trabajo de campo realizado con sobrevivientes de desplazamiento forzado y con algunos funcionarios de las instituciones involucradas en la implementación de la ley de víctimas, se puede concluir que los siguientes lineamientos permitirán incrementar su eficacia en materia de asistencia, atención y reparación integral de los sobrevivientes del desplazamiento forzado en la ciudad de Manizales.

Lineamientos de política pública y estrategias para aumentar la eficacia de la Ley 1448 de 2011¹

¹ Para la ejecución de la investigación se recurrió a varias instituciones públicas y privadas que tienen que ver con el manejo de información sobre el fenómeno del desplazamiento forzado o que intervienen directamente en la atención a la población en condición de desplazamiento forzado que reside en Manizales. Entre estas instituciones se encuentran la Pastoral Social de Manizales, la Defensoría del Pueblo Regional Caldas, el CEDAT de la Universidad de Caldas y la Unidad de Víctimas Dirección Territorial Eje Cafetero. Por parte de los sobrevivientes, el trabajo de campo se desarrolló con miembros de la Asociación Abriendo Horizontes y de la Asociación de Familias Campesinas en condición de Desplazamiento Forzado de Caldas (ASOFADECAL), que fue la unidad de análisis dentro de la investigación.

A partir de la revisión documental, del trabajo de campo realizado en diferentes instituciones y teniendo en cuenta el objetivo general de la investigación, se puede concluir que para incrementar la eficacia de la Ley 1448 de 2011 es necesario comprender e implementar las siguientes estrategias y lineamientos de política pública. Veamos cuales son.

Lineamientos sobre la gestión institucional:

Propender por el fortalecimiento interno en términos de liderazgo, empoderamiento de procesos de transformación social, formación entorno a las políticas públicas dentro de las asociaciones de víctimas, de las instituciones estatales y de los organismos privados que atienden el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Esto con el fin de que exista una verdadera articulación entre asociaciones de víctimas e instituciones que intervienen en la atención de los sobrevivientes, de tal modo que sus acciones estén orientadas a ofrecer de manera efectiva y eficiente la atención y reparación integral a los sobrevivientes.

Facilitar los trámites de acceso a los beneficios económicos a los que los sobrevivientes del desplazamiento forzado tienen derecho, ya que en la actualidad el desembolso de estos recursos es demasiado lento. Para satisfacer este lineamiento es necesario realizar capacitaciones periódicas, que tengan un carácter didáctico, unidas a un acompañamiento a los sobrevivientes por parte de los funcionarios públicos involucrados en los asuntos relacionados con la reparación económica.

Lineamientos sobre la gestión sociopolítica:

Involucrar a la empresa privada y a las organizaciones sociales en el proceso de atención, asistencia y reparación integral de las ‘víctimas’ del conflicto interno armado y de los sobrevivientes del desplazamiento forzado, por medio de su vinculación preferente a la vida productiva de la ciudad contemplando beneficios tributarios por parte del Estado para aquellas empresas u organizaciones que certifiquen la vinculación laboral de estas personas.

Lineamientos sobre la concepción de la política pública:

Plantear un sistema independiente, especializado y diferencial para la atención de los sobrevivientes del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que no todas las ‘víctimas’ del conflicto interno armado tienen las mismas ‘carencias’ o ‘necesidades’. En este punto se debe tener en cuenta que a las ‘víctimas’ del desplazamiento forzado, dentro del hecho victimizante, se les violan varios derechos fundamentales lo que hace que las carencias de esta población sean muy particulares y a la vez complejas. Por tanto, se requiere de un enfoque y de una atención diferencial distinta a la que se le ofrece a las demás ‘víctimas’ del conflicto armado colombiano.

Realizar una veeduría del manejo de los recursos destinados a la atención, asistencia y reparación de las “víctimas del conflicto armado” y hacer un seguimiento por parte de las entidades del Estado y de organizaciones sociales sobre la continuidad de los proyectos que se adelantan con estos recursos.

Diseñar políticas públicas que enfrenten las causas del desplazamiento forzado y que no solo estén dirigidas a ‘administrar’ las crisis producidas por este fenómeno sino que conlleven a prevenir este tipo de hechos, con el objetivo de cumplir la responsabilidad constitucional que tiene el Estado derivada del artículo 2° de la Constitución Nacional donde se afirma que “uno de los fines esenciales del Estado es asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Solo en aquellos casos en los que eventualmente resulte imposible para el Estado dar cumplimiento a este fin constitucional y se presenten episodios de desplazamiento forzado se justifica el hecho de diseñar políticas públicas dirigidas a administrar las crisis, pero estas deben estar dirigidas a lograr una plena restitución de los derechos de los sobrevivientes y no se deben limitar a garantizar solamente el primer nivel de atención (atención inmediata) contemplado en la Ley 1448 de 2011.

Consideraciones finales

A partir de las reflexiones realizadas durante el desarrollo de la investigación, y recogidas a grandes rasgos en este trabajo, se puede concluir que el análisis de las políticas públicas es una responsabilidad compartida que debe vincular a las instituciones gubernamentales, a las organizaciones sociales, a la empresa privada, a la academia y a todos los ciudadanos, que respondiendo a tal condición se interesen por ser parte activa de las dinámicas sociopolíticas del país.

Se concluye que a partir del principio de la doble incidencia, la Ley 1448 de 2011 conocida como “ley de víctimas y restitución de tierras” puede ser considerada como política pública para la atención del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia y que la doble incidencia es un principio fundamental para determinar si una iniciativa social, política o jurídica —como en este caso— se configura o no como política pública.

Tanto el diseño de estrategias como la formulación de lineamientos son mecanismos que tienen los ciudadanos para realizar aportes y eventualmente intervenir en el curso que toman las acciones que se enmarcan dentro del desarrollo de las políticas públicas en el país.

Finalmente, se puede concluir que los lineamientos de política pública y las estrategias que aquí se señalan para aumentar la eficacia de la Ley 1448 de 2011 son un aporte desde la reflexión académica, que propone una reparación integral que sea eficiente y la plena restitución de los derechos de los sobrevivientes del desplazamiento forzado y en general de todos los sobrevivientes del conflicto interno armado en Colombia, como un paso fundamental en la construcción permanente de la paz con justicia social.

Por este motivo se hace un llamado urgente a aquellos funcionarios públicos, líderes y representantes de las asociaciones de víctimas, mandatarios locales y a todas aquellas personas que por la naturaleza de sus cargos tienen en sus manos la ejecución directa de esta ley, que articulen en la medida de las posibilidades los lineamientos que aquí se proponen porque ellos permitirán aumentar la eficacia de la ley y al mismo tiempo permitirán mejorar las condiciones de vida de un sector importante de la sociedad que sigue esperando que el Estado reconozca y restituya plenamente sus derechos para convertirse en agentes y constructores de la paz que tanto anhelamos.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1996). *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bustamante, V. y López, M. (2014). Configuración de la Ley 1448 de 2011 como política pública para la reparación integral de los sobrevivientes del desplazamiento forzado en Colombia. *Máximo Gris Revista Electrónica*. Recuperado de <http://maximogris.net/revista/?p=5483>.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (10 de diciembre 2012). *Marco jurídico de protección a las víctimas en Colombia*. Recuperado de http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=151884&folderId=204977&name=DLFE-4661.pdf.
- RAE. (2012). *Diccionario de la Real Academia Española*. Recuperado de .
- Guerrero, M. (2013). *Diseño de las políticas internas para la administración de personal de la superintendencia de compañías, amparados por el Código del Trabajo* (tesis de pregrado). Universidad Tecnológica Equinoccial, Quito.
- Hierro, L. (2010). *La eficacia de las normas jurídicas*. Ciudad de México, México: Editorial Fontamara.
- Kelsen, H. (2005). Validez y eficacia del derecho. En H. Kelsen, E. Bulygin, R. Walter, *Validez y eficacia del derecho*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea.

- López, O.L. (2005). Un nuevo enfoque para abordar el desplazamiento forzado en Colombia. *Revista del Departamento de Trabajo Social*, 7, 21-32.
- Molina, S. (1995). Una institucionalidad pública para la política social. Política pública y nueva gestión pública en relación con los enfoques de gobernabilidad y gobernanza. En J. Vial, D. Raczynski, C. Pizarro, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago de Chile, Chile: CIEPLAN, UNICEF.
- Roth, A.N. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.