

**MEDELLÍN, DE SUJETO DE REPARACIÓN COLECTIVA A
GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN**

Medellín, de sujeto de reparación colectiva a garantías de no repetición:

revisión del proceso de agenda de política pública

Martha Giovanna Pérez Zapata

Asesora: MA. Paola Andrea Escobar Blanco

Universidad EAFIT

Resumen

Este artículo revisa el proceso de inserción en la agenda gubernamental que ha llevado a cabo la Alcaldía de Medellín de la Estrategia de Garantías de No Repetición por considerarse un ejercicio valioso en términos de innovación en dicha fase del proceso de política pública. Dicho proceso es abordado desde el enfoque de policy window de Jhon Kingdom (1984), desde dónde se definen tres corrientes fundamentales para que una política pública tenga éxito en su proceso de inserción en la agenda: (a) El reconocimiento de un problema, (b) Generación de propuestas alternativas, y (c) Eventos políticos diversos.

PALABRAS CLAVES : Policy window, políticas públicas, innovación, Garantías de No Repetición.

Abstract

This article revises the process of integration into the government agenda that has carried out by the Municipality of Medellin of the Guarantees of non-repetition Strategy by considered a valuable exercise in terms of innovation in this phase of the process of political public policy . This process is approached from the perspective of policy window by Jhon Kingdom (1984) , from where three fundamental approaches are defined for a public policy to be successful in the process of integration on the agenda: (a) Recognition of a problem (b) Generation of alternative proposals , and (c) Various political events .

KEY WORDS : Policy window , public policy, innovation, guarantees of non-repetition .

Medellín, de sujeto de reparación colectiva a garantías de no repetición: revisión del proceso de agenda de política pública

Las negociaciones adelantadas entre el Gobierno Nacional y la Guerrilla de las FARC en la Habana Cuba que fueron iniciadas en el año 2012, han generado en el país un ambiente propicio hacia la búsqueda de transformaciones sociales que nos permitan construir una paz sostenible y duradera, por parte de diferentes sectores: público, organizaciones no gubernamentales, academia, empresarios.

Entre otras cosas, lo que se encuentra en el centro de esta búsqueda, es cómo encontrar por parte no sólo del Estado, sino de la sociedad en general, una manera de garantizarle a toda la población sus derechos, toda vez que un escenario de conflicto armado interno tan sistemático y tan duradero como el que ha vivido Colombia, los derechos humanos han sido ampliamente vulnerados a un gran porcentaje de la población¹.

La ciudad de Medellín no ha sido la excepción, ya que ésta es la segunda ciudad del país con mayor número de víctimas del conflicto armado interno², y la primera en términos proporcionales frente a los demás municipios del país.

Es así entonces como un panorama de estos, nos habla sin lugar a dudas de un problema de orden público, no sólo por el alto impacto de las afectaciones que tienen quienes

¹ Según el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, titulado Basta Ya, el conflicto armado interno en Colombia ha dejado un total de 6 millones de víctimas que equivale aproximadamente al 15% de la población del país; de las cuales, 5.700 millones han sido desplazadas, 220.000 han sido asesinadas, 27.000 fueron secuestradas, 25.000 desaparecidas, 10.000 víctimas de minas antipersonas, ha habido 1.890 masacres y 95 atentados con bombas.

² 443.840 personas en Medellín, según datos de la Red Nacional de Información de la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado, con corte al 31 de diciembre de 2015.

ven vulnerados sus derechos humanos, sino por la magnitud del mismo en términos de cantidad de personas que sufren estas vulneraciones; es entonces desde allí que es importante su análisis desde el campo de las políticas públicas, al ser estas –las políticas públicas- las herramientas que buscan dar soluciones a problemas de estas características.

Además, al ser Colombia un estado social de derecho como lo reza el artículo primero de nuestra Constitución Política (1991); y consagrar el derecho constitucional a la paz en el artículo 15 del mismo documento; el Estado se convierte en el garante principal de los derechos humanos de toda la población que aquí habita, lo que implica que garantizar el goce efectivo de los derechos de los colombianos es, sin lugar a dudas, una función preponderante del Estado y por tanto, un tema central que se debe estudiar en el campo de análisis del gobierno y las políticas públicas.

Para contextos como el colombiano, en los que se busca pasar de un conflicto armado a una situación de paz³, existe en la doctrina internacional un conjunto de medidas jurídicas y políticas denominada justicia transicional. Este abordaje tiene sus orígenes en 1995 con la publicación del libro *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes* (Kritz: 1995); en él, entre otros asuntos, el autor plantea que la justicia transicional tiene cuatro pilares básicos que son: Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición; de la misma manera lo reitera el relator especial de las Naciones Unidas, Pablo de Greiff en su informe sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (2012).

³ Con ello la autora se refiere, no sólo a la finalización del conflicto entre el Gobierno y el grupo armado FARC, sino, a partir de allí, todas aquellas medidas y reformas institucionales y económicas principalmente que le apuntarían al logro de una paz estable y duradera

En Colombia, las medidas de justicia transicional se han comenzado a trabajar desde el año 2005 con la sanción de la ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz; la Ley 1424 de 2010, de atención a víctimas de desmovilizados; la ley 1448 de 2011, ley de víctimas y restitución de tierras y la Ley 1592 de 2012, de reforma para justicia y paz.

Una vez revisadas por la autora las medidas planteadas en esta legislación, vemos que éstas fundamentalmente le han tratado de apuntar a procesos de verdad y de justicia; de manera superficial a procesos de reparación, y poco o nada han abordado las medidas de garantías de no repetición, salvo en la Ley de Víctimas No. 1448 de 2011, donde se hace mención a ellas.

De otro lado, en el contexto internacional, vemos que el pilar o principio de garantías de no repetición, se ha desarrollado principalmente en transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, procesos en donde el principal vulnerador de los derechos humanos ha sido el Estado y por tanto, este principio ha sido históricamente pensado en términos de reformas de carácter institucional y estatal. (Van Bovende: 1993; Orentlicherde: 2005).

Sin embargo, gracias a desarrollos realizados por Pablo de Greiff, relator especial de las Naciones Unidas para el fomento de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (2015), se ha ampliado la interpretación de este principio y se viene entendiendo como fundamental en contextos como el colombiano, donde el conflicto ha sido sistemático y los actores vulneradores de derechos humanos han sido tanto legales como ilegales y por tanto, se entiende que las garantías de no repetición deben beneficiar a toda la sociedad, entendiendo su potencial en la medida en que de nada sirven los esfuerzos realizados por reparar los daños de la violencia (principio de reparación), si las causas que la generaron no se resuelven, para prevenir que se repitan hechos violentos y violaciones a los derechos humanos.

En términos generales, se pueden definir entonces las garantías de no repetición, como uno de los principios o pilares fundamentales de la justicia transicional, que busca implementar medidas dirigidas a la sociedad en general que, de un lado, reparen a las víctimas de vulneraciones de derechos humanos y que de otro, prevengan que dichas vulneraciones se vuelvan a repetir en el futuro. Es así que hablamos que éstas tienen una doble dimensión: reparadora y preventiva.

Siguiendo a Pablo de Greiff (Ibíd), las garantías de no repetición deben provenir tanto del Estado como de la sociedad en su conjunto y debe cumplir con tres objetivos: 1. Extender la autoridad del Estado; 2. Reforma institucional; 3. Cambios en la cultura; ello con el fin de darles a éstas garantías, un carácter no sólo reparador, sino también preventivo.

Sin embargo, y a pesar de los desarrollos conceptuales que se han realizado, aún queda un gran reto y es el de cómo lograr que las garantías de no repetición sean: “objeto de formulación de políticas concretas y deliberadas, que puedan ser planificadas, presupuestadas, implementadas y monitoreadas.” (Greiff: 2015). Siendo este entonces el reto que se deben plantear los estados, para dar cumplimiento a este principio de la justicia transicional.

El contexto planteado en términos de vulneración de derechos, llevó a la Alcaldía de Medellín desde el año 2013, a adelantar un ejercicio que inicialmente buscaba que la ciudad fuera declarada como sujeto de reparación colectiva en los términos definidos en la ley de víctimas y restitución de tierras (2011) y que luego, a través de revisiones y asesorías, mutó a ser una Estrategia de Garantías de No Repetición y Cultura de Paz para Medellín, que lo que ha planteado básicamente es cómo dar respuesta a los objetivos y reto definido por Pablo de Greiff, siendo entonces el proceso de inserción de dicha Estrategia en la agenda gubernamental como futura política pública lo que se plantea indagar en este trabajo.

Es así que se propone investigar ¿Ha sido innovador el proceso de inserción de la Estrategia de Garantías de No Repetición en la agenda gubernamental de la Alcaldía de Medellín, como una primera fase de política pública? Y a partir de ello resolver preguntas como: ¿Cómo ha sido el proceso de agenda de la Estrategia de Garantías de No Repetición en Medellín?, ¿Qué hace falta para para terminar el proceso de agenda? ¿Es este proceso innovador en términos de políticas públicas?.

La importancia de preguntarse acerca de la innovación en este tipo de procesos tiene que ver con la posibilidad que tienen los diferentes actores al interior de una institución de ver de una manera distinta los problemas públicos y por tanto, sugerir soluciones que si bien de manera aislada no son innovadoras, a la hora de plantearse de una manera más amplia u holística podrían llegar a serlo.

Todo ello partiendo de la hipótesis preliminar de que la ciudad de Medellín se encuentra frente a un proceso de agenda de una posible política pública que es innovadora no sólo en el país sino en el mundo a través de la Estrategia de Garantías de No Repetición y Cultura de Paz. Sin embargo, y dado que no es suficiente con un adecuado proceso de inserción en la agenda gubernamental, aún hace falta definir claramente los pasos siguientes para lograr que dicha estrategia se convierta en una política pública concreta con programas, presupuestos, indicadores y responsables de llevar a cabo las medidas planteadas, que sea susceptible de seguimiento, evaluación y ajustes según el caso.

Es así entonces como el objetivo que se pretenden abordar es básicamente analizar en términos de innovación el proceso de agenda de política pública que se ha llevado a cabo en Medellín para la formulación de la política pública de garantías de no repetición, y para lograrlo, se pretende describir el proceso de agenda, identificar si ha sido innovador o no dicho proceso y

las razones por las cuales lo ha sido, y por último, hacer recomendaciones que le permitan a la Alcaldía continuar con el proceso de formulación e implementación de dicha estrategia en términos de política pública.

Este trabajo entonces, se encuentra dividido en tres partes, en la primera se hace un acercamiento del tema desde el punto de vista teórico sobre políticas públicas y de manera específica al ciclo de políticas públicas como herramienta conceptual, para desde dicho ciclo, centrarnos en la fase de inclusión en la agenda gubernamental por ser ella la fase objeto de análisis. Como parte de la inserción en la agenda se revisará el enfoque de corrientes múltiples de Jhon Kingdom (1984) y por último, se abordará el concepto de innovación que es central en el desarrollo de este trabajo. La segunda parte aborda de manera puntual el caso de Medellín y de la inserción en la agenda gubernamental de la Estrategia de Garantías de No Repetición, lo que se plantea podría o debería llegar a ser una política pública; y por último, se encuentra un apartado de conclusiones y recomendaciones al proceso desarrollado por la Alcaldía de Medellín.

Marco teórico

Para abordar este caso, se tomará como punto de partida la perspectiva teórica del análisis de políticas públicas, ya que teniendo en cuenta las consideraciones de Subirats *et al.* (2008,) esta perspectiva busca explicar el funcionamiento de la acción pública como medio para comprender su operatividad o, dicho de otra manera por los mismos autores, lo que se busca desde aquí, es comprender la complejidad de los procesos de decisión pública al descomponerlos en las diferentes variables del objeto de análisis (Subirats *et al.*, 2008); en el caso de la estrategia

de garantías de no repetición para la ciudad de Medellín, nos centraremos de manera específica en la formación de la agenda como veremos más adelante.

Dentro de esta perspectiva, una de las herramientas más utilizadas es el *policy cycle* o *policy process*, propuesta por Jones en 1970 (Citado en Roth, 2002, p.49), en la que se descompone la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas que son: (1) Identificación de un problema e inscripción en la agenda gubernamental, (2) Formulación de soluciones, (3) Toma de decisión, (4) Implementación y (5) Evaluación. Si bien esta herramienta tiene sus críticas por algunos autores porque ya ha cumplido su ciclo (Sabatier, 1999), vale decir que aún es analíticamente valiosa en cuanto a que “La noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política” (Aguilar, 1993, p.15).

Por ser la Estrategia de Garantías de No Repetición de Medellín, una propuesta de política pública que se encuentra en construcción⁴, ya que como se mencionó anteriormente busca dar respuesta a una problema considerado socialmente como tal, como lo es la vulneración de derechos humanos, y tiene la implicación del gobierno al ser éste el principal garante de estos derechos; se analizará para este caso la primera fase del ciclo, es decir, la formulación del problema y la inscripción en la agenda gubernamental, centrándonos de manera específica en el proceso de inscripción en la agenda, básicamente porque desde allí, con una mirada a priori, se podrían identificar elementos innovadores para este ejercicio en particular, al lograr que el tema de garantías de no repetición y cultura de paz sea considerado importante por los tomadores de decisiones en Medellín.

⁴ Afirmación realizada por la autora, toda vez que esta estrategia cumple con las definiciones planteadas por diferentes autores para políticas públicas, en especial según lo planteado por Roth (1993, 27), cumple con sus cuatro elementos centrales: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso.

En este sentido, el proceso de incorporación en la agenda tiene que ver con:

“... que se tome en cuenta, por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo, ese problema de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos. Esta incorporación a la agenda puede considerarse por tanto como una especie de filtro de los problemas por parte de los actores públicos” (Subirats *et al*, 2008, p.44)

O dicho en palabras de Aguilar (1993, p. 24): “No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones públicas que deben ser objeto de la acción gubernamental”, es así como el paso de las cuestiones públicas a las cuestiones públicas que deben ser objeto de la acción gubernamental es lo que llamamos inclusión en la agenda.

Siendo entonces, este proceso de inclusión en la agenda lo susceptible de analizar en el caso de la Estrategia de Garantías de No Repetición en la ciudad de Medellín; sin embargo, hay todavía una distinción que se debe hacer de manera fundamental para entender este proceso y es la diferenciación entre dos tipos de agenda (Cobb & Elder, 1972): la agenda sistémica o social y la agenda institucional, política o gubernamental. La primera tiene que ver con los asuntos que la comunidad considera que deben ser atendidos gubernamentalmente y, la segunda, corresponde a las prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato. De esta manera, cuando hablamos de inserción en la agenda de ésta estrategia, nos referimos al paso de la agenda social a la la agenda gubernamental.

Según Jhon Kingdon (1984) en su enfoque de las corrientes múltiples, hay dos categorías que afectan la inclusión en la agenda: (a) los participantes o actores, y (b) el proceso a través del cual los puntos de una agenda y las alternativas se vuelven prominentes. En este

último centremos nuestra atención para el caso Medellín, y que en términos del proceso se divide en tres: (1) Reconocimiento de un problema, (2) Generación de propuestas alternativas, y (3) Eventos políticos selectos. Es así como, “de la combinación de estos procesos dependerá en última instancia el resultado de una política pública (...), pero cuando estos tres procesos coinciden las probabilidades de éxito se incrementan” (Casar & Maldonado, 2008, p.13), esto es lo que Kingdon llama la ventana política o *Policy Window*, que en términos de Roth (2002, p. 68) es:

“Cuándo un problema encuentra la solución adecuada y la política se interesa en él se abre una ventana política (policy window), entonces las corrientes entran en resonancia y así las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema. Fuera de estos momentos contingentes de “encuentro”, es inútil tratar de introducir una temática o una solución nueva en la agenda”.

De esta manera, en el caso de estudio lo que se analizó, a la luz del enfoque de las corrientes múltiples de Kingdon, el paso de la agenda social a la agenda política de las causas de la violencia en Medellín para evitar su repetición futura, así como si la innovación está o no presente en cada una de las corrientes definidas por el autor, y cómo la presencia de la innovación ha sido o no un factor decisivo en el proceso de inserción en la agenda gubernamental de la estrategia de garantías de no repetición y cultura de paz para Medellín.

En cuanto a definiciones teóricas o conceptuales, hace falta aproximarnos a lo relativo a la innovación en las políticas públicas, ya que es precisamente esto lo que se quiere revisar en este caso de análisis, para ello entonces se tomará como referente los modelos de innovación y difusión de políticas públicas propuestos por autores como Jack Walker,

Vijay Mahajan y Robert A. Peterson, Paul Sabatier, Frances Stokes Berry y William Berry (Citados en Morales, 2015).

Según Morales (2015), unos de los principales postulados del modelo de innovación y difusión de políticas públicas tienen que ver con que es ambiguo ya que básicamente es innovadora una política pública cuando es nueva para quien la adopta, y en segundo lugar, con que existen dos formas para que un gobierno implemente una innovación: (a) por determinantes internos, y (b) por modelos de difusión –emulación del comportamiento de otros gobiernos- (Walker, citado en Morales, 2015).

Sin embargo, Sabatier (citado por Morales, 2015), define que hay dos variables para que un agente decida innovar y estas tienen que ver con motivación y disponibilidad de recursos. Por último, el tercer postulado de este modelo define que existe una corriente que tiene en cuenta las dos formas de innovación e igualmente considera la presencia de otras políticas públicas ya establecidas que pueden alterar la ejecución de la nueva política.

Como vemos que las definiciones del concepto innovación en el campo de las políticas públicas, no brindan suficientes elementos de análisis y van desde el estudio de las políticas de innovación del gobierno que definen como “un programa que es nuevo para el gobierno que lo adopta” (Walker, 1969) hasta la definición de Leopoldo Díaz Moure (2005, p. 1), “este término se refiere tanto a la definición de nuevos temas dentro de contextos autónomos políticos y plurales, como a la aproximación o estudio de una política pública desde diferentes enfoques”.

Se hace necesario entonces aclarar el concepto y adoptar uno más amplio desde las ciencias sociales: el de la innovación social, que plantea las innovaciones sociales como nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que simultáneamente dan respuesta a las necesidades

sociales y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones generando bienestar en la sociedad y al mismo tiempo produciendo mejora en su capacidad para actuar (Hubert, 2011)

En este sentido entonces, se plantea innovación en la agenda de políticas públicas como toda nueva idea que busca darle respuesta a las demandas sociales y que busca crear nuevas maneras de interrelacionarse para generar bienestar o solucionar de manera más eficiente las problemáticas sociales identificadas.

Es así como lo que se pretende en este artículo, es identificar si efectivamente la Estrategia de Garantías de No Repetición para la ciudad de Medellín es o no innovadora, analizando para ello la innovación en cada uno de los factores de procesos trabajados desde el enfoque de las corrientes múltiples explicado anteriormente.

Metodología

La metodología definida para abordar este estudio de caso ha sido de tipo cualitativa, ya que en palabras de Galeano (2004, p. 23), entre otros, los objetivos de esta metodología están orientados a reconocer prácticas sociales (sistematización de experiencias, investigación evaluativa o a construir categorías desde la realidad misma que se estudia. Así, la revisión documental y de prensa, así como las entrevistas semiestructuradas serán sus principales herramientas.

Lo que aquí se propuso en términos metodológicos, fue hacer un rastreo de cómo se ha ido configurando la Estrategia de Garantías de No Repetición para la ciudad a partir de la evolución del tema desde su nacimiento como un proceso de reparación colectiva para la ciudad

hasta su inclusión en la agenda gubernamental (Medellín sujeto de reparación colectiva a Estrategia de Garantías de No Repetición).

El rastreo documental incluyó informes internos de trabajo, bitácoras, actas y demás documentos de la Alcaldía que dan cuenta del proceso de formulación de la Estrategia de Garantías de No Repetición como posible política pública y previamente, de la postulación de la ciudad de Medellín como sujeto de reparación Colectiva.

Igualmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas con los algunos actores que han hecho parte de este proceso y que representan o representaron principalmente las diferentes dependencias de la Acladía con intereses específicos en este proceso.

Caso de Estudio: Estrategia de Garantías de No Repetición en la ciudad de Medellín, una aproximación desde el enfoque de Corrientes Múltiples

a. Reconocimiento de un problema

Según lo identificado, los habitantes de Medellín han sufrido graves violaciones a los derechos humanos, hecho que ha llevado entre otras, a que la ciudad sea reconocida como una de las ciudades más peligrosas del mundo, de manera especial en la década de los noventa, época del auge del narcotráfico tal como afirman Giraldo, J & Rendón, A., en la introducción al libro Territorio, crimen y comunidad (2015).

Si bien las cifras de homicidios, hurtos y violencia en general han ido disminuyendo considerablemente⁵ aún en la ciudad se percibe un ambiente violento y propicio para vulneraciones a los derechos humanos de los habitantes (Ibíd, 2015).

Esta problemática se ha trabajado desde la institucionalidad desde diversos frentes: mayor fuerza pública, cámaras y dispositivos tecnológicos para la seguridad, atención a víctimas del conflicto armado, atención a población en procesos de reinserción, campañas de cultura ciudadana y convivencia, recreación deporte y cultura, participación ciudadana, entre otras.

Es así que por citar algunos ejemplos, la Alcaldía de Medellín, en las últimas administraciones, ha creado modelos de atención únicos y pioneros en la país para atender población desplazada y población víctima, tales como: el Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, la Gerencia de Atención a Población Desplazada y el Retorno Colectivo al municipio de San Carlos; así como modelos y programas para atención a población reinsertada como el Programa Paz y Reconciliación o el Centro de Formación para la Paz y la Reconciliación –CEPAR-, y de manera más reciente se creó el Museo Casa de la Memoria; y por último, para citar sólo algunas de las iniciativas locales, se postuló a Medellín como una de las 100 ciudades resilientes del mundo, por lo que desde el año 2014, la ciudad cuenta con una oficina de Resiliencia financiada por al Fundación Rockefeller (100 resilient cities, 2016).

Sin embargo, en cada uno de estos frentes se ha trabajado y pensado de manera fragmentada, siendo así como cada secretaría o dependencia de la Alcaldía de Medellín ha llegado a los territorios que ella misma prioriza y trabaja desde su ámbito de acción como una problemática única en sí misma, y sin pensarla en relación con otras circunstancias que ocurren

⁵ Según cifras de la Policía Metropolitana de Medellín, para tomar un ejemplo, los hurtos han disminuido de 730 en el año 2010 a 186 en 2015.

dentro del territorio, o sin entender que lo que se está trabajando es sobre las consecuencias y no sobre las causas de una problemática macro que debería ser abordadas de manera más holística.

Es así como, de acuerdo con los entrevistados y la documentación de la estrategia de garantías de no repetición, lo que se plantea desde la estrategia es entender que las vulneraciones de derechos en la ciudad que ha conllevado el largo ciclo violento vivido por el conflicto armado, ha generado diferentes daños a los ciudadanos de Medellín, y que en este sentido, es necesario trabajar sobre estos daños; así lo plantea Ursula Baigorria (2016), profesional de la Unidad Municipal de Atención a Víctimas que acompañó este proceso al explicar que el problema que se busca abordar desde la estrategia, es la violencia vivida en la ciudad y los daños que dicha violencia dejó en sus habitantes.

Desde esa visión de la problemática inicial en términos de reparación de los daños causados, que se pretendía abordar, surge de lo que habría sido un ejercicio previo que más adelante daría paso a la estrategia de garantías de no repetición: un proyecto que buscaba que toda la población de la ciudad fuera reconocida como un sujeto de reparación colectiva⁶, o dicho de manera más simple, buscaba que a todos los habitantes de la ciudad se les reparara por los daños causados por el periodo de violencia, lo que implicaba en términos simples realizar ejercicios de reparación simbólica para la ciudad, lo que fuera que ello significara.

⁶La reparación colectiva es un componente de la reparación integral establecida en la Ley 1448 de 2011, fue posteriormente reglamentada por el Decreto 4800 de 2011, en el que se establecen los principales objetivos de este tipo de reparación, consistentes en “el reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, la reconstrucción del tejido social, la reconstrucción de la confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado y la recuperación y/o desarrollo de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica”. Al tiempo, el Decreto 4800 establece que la reparación colectiva comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material, y simbólico con un enfoque transformador y diferencial.

Si bien este ejercicio no fue exitoso por diversas razones de carácter técnico, administrativo, jurídico y/o procedimental, es en términos generales porque se hacía muy difícil definir cuestiones como ¿Y quién es el sujeto colectivo que se ha constituido previamente?, ¿Quién o quiénes serían los representantes de ese sujeto colectivo? ¿Si es el daño a Medellín, es el daño a Medellín a qué? ¿A las organizaciones? ¿A la cultura? ¿Cómo medir esos daños o cómo evaluarlos? ¿Cuáles fueron en específico los daños que la violencia generó en todos los habitantes de Medellín de la misma manera y que por tanto habría que reparar?, entre otros.

Sin embargo, este proyecto inicial abrió la puerta para que la Alcaldía de Medellín y sus diferentes dependencias buscaran maneras innovadoras de entender el problema de la vulneración de los derechos humanos en nuestra ciudad, y los daños colectivos que hemos sufrido como sociedad frente a estas vulneraciones y la manera como se debe ver esta problemática de manera amplia y general para evitar que siga sucediendo a futuro.

Así entonces durante la administración de Aníbal Gaviria Correa, y un poco también como respuesta al anuncio del Gobierno Nacional de iniciar diálogos de negociación con la guerrilla de las FARC-EP, se crea de manera informal un comité que al interior de la Alcaldía se encargaría de discutir temas relacionados con las implicaciones de dichos acuerdos en la ciudad, es así como en el marco de este comité, y en palabras de Sebastián Londoño (2016) coordinador de la política pública de seguridad y convivencia para la ciudad de Medellín y quien ha hecho parte de este comité como representante de la Secretaría de Seguridad: “Este comité fue un escenario en el que confluyeron actores con intereses comunes y en términos de pensar algunos temas de postacuerdo, incluso darse la discusión de si es postconflicto, postacuerdo, etc. En el marco de ese comité empiezan a surgir muchos temas frente a cómo aportar a la

construcción de paz desde la ciudad aprovechando el momento histórico que está viviendo el país, pero sin ligarlo necesariamente e inescindiblemente al proceso de negociación de la Habana”

Este escenario institucional informal que comenzó llamándose Comité de Reparación Colectiva, luego Comité de Garantías de No Repetición y que actualmente es denominado Comité Postconflicto, como se dijo anteriormente y en palabras de Montoya & Parra (2016) “Es un esfuerzo por encausar la acción del gobierno municipal hacia procesos de intervención estatal relevantes para la construcción de paz, posicionar acuerdos institucionales más eficaces y con mayor alcance, y en general dar significado desde el discurso y la acción a la paz territorial”. Dicho Comité ha estado conformado por diferentes actores de la Alcaldía con interés en el tema como son: la Vicealcaldía de Gobernabilidad, Seguridad y Servicio a la Ciudadanía; la Secretaría de Seguridad; la Secretaría de Gobierno a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos; de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas; del Programa Paz y Reconciliación; el Museo Casa de la Memoria; la Consejería Municipal para la Convivencia, la Reconciliación y la Vida; la oficina de Resiliencia para Medellín; y posteriormente ingresaron la Secretaría de las Mujeres y la Secretaría de Juventud.

Desde allí, con el apoyo de diferentes asesores externos como Clara Sandoval, investigadora y docente de la Universidad de Essex en Inglaterra; Camila Moreno, Directora del Instituto Colombiano de Justicia Transicional; Roelf Mayer, Líder de Paz en Sudáfrica; y Pablo de Greiff, Alto Relator de las Naciones Unidas para la Reparación, es que Medellín se plantea que es necesario entender las causas estructurales del conflicto y de las violaciones de los derechos humanos en nuestra ciudad, que nos permitan no sólo mirar lo sucedido para reparar los daños causados, sino además pensar en cómo transformarlo para mirar hacia el futuro; siendo parte de ello el ejercicio de “Medellín Basta Ya”, que inició en 2015 con el apoyo del Centro

Nacional de Memoria Histórica, el Ministerio del Interior, y la Alcaldía de Medellín y que básicamente lo que busca es hacer un informe de memoria histórica de las violencias que ha padecido la ciudad en el marco del conflicto armado y sus violencias relacionadas entre 1980 y 2013.

De manera paralela, la Secretaría de Seguridad venía adelantando el proceso de formulación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia para Medellín, una política pública que en términos generales, y en palabras de su coordinador, Sebastián Londoño (2016), buscaba recoger los aprendizajes de la ciudad, no de la Alcaldía, sino de toda la ciudad, reuniendo: organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, academia, entre otras, en un modelo que podría denominarse modelo Medellín y que tiene que ver con un modelo en el que la Alcaldía de Medellín ha tomado el liderazgo en temas de seguridad y convivencia, pero en un marco de gobernanza donde hay muchos actores que inciden y que tienen responsabilidades, y que si bien no todos dependen de la Alcaldía, sí ha sido necesario que ésta se encargue de articular acciones para el logro de objetivos comunes; entre estos actores, además de las dependencias de la Alcaldía, se encuentran varias que dependen directamente del nivel nacional como lo son el Ejército, la Policía, la Fiscalía, entre otras.

Es así entonces como durante 2013 a 2015, la Alcaldía de Medellín a través de la Vicealcaldía de Gobernabilidad, Seguridad y Servicio a la Ciudadanía formuló una Política Pública de Seguridad y Convivencia que buscaba ser un punto de llegada en el sentido que trató de recoger y sistematizar los aprendizajes de ese modelo integral de gestión de la seguridad y convivencia que informalmente denominaron “modelo Medellín”, pero que de otro lado, buscaba ser un punto de partida, ya que pretendía poder anticiparse o ser proactiva frente a los retos de

seguridad y convivencia que plantea una ciudad tan compleja como Medellín, y pensar qué se debe hacer a futuro para que esos ciclos de violencia no se vuelvan a repetir.

En síntesis, la Política Pública de Seguridad y Convivencia para Medellín se planteó con cuatro enfoques: de derechos, poblacional, territorial y de género, a través de seis escenarios, siete lineamientos estratégicos y cuatro instrumentos como se presenta en el gráfico No. 1.

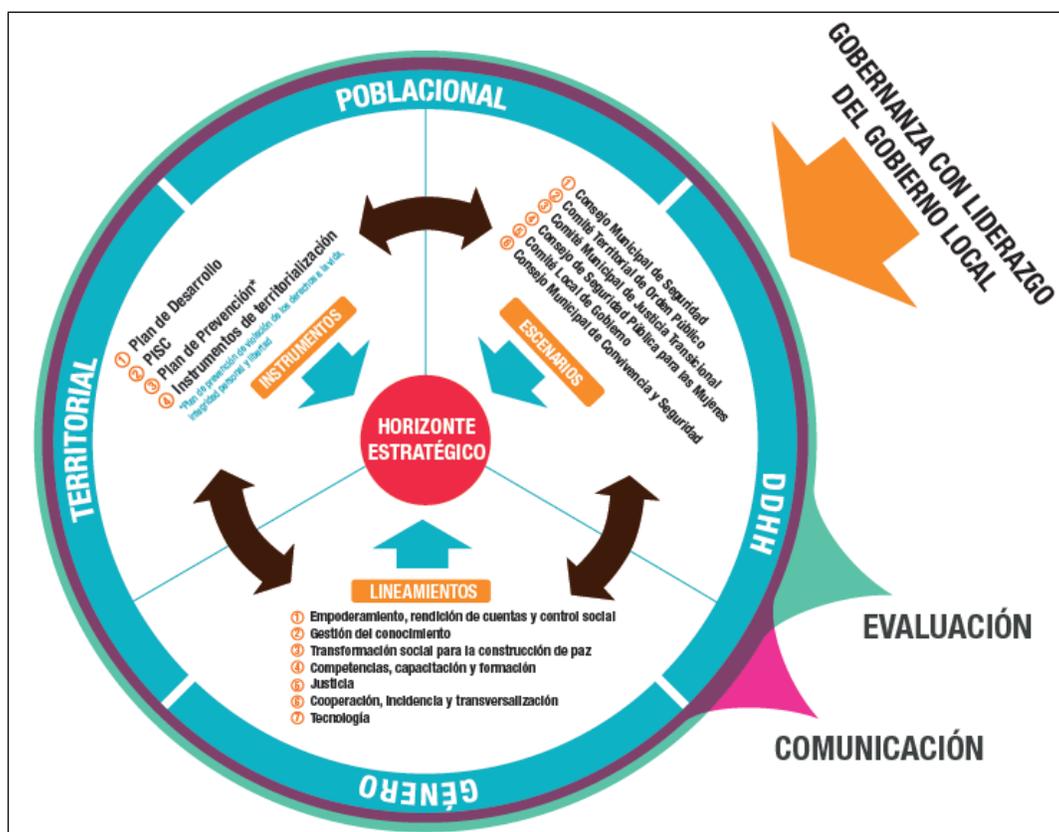


Gráfico No. 1: Tomado de la Política Pública de Seguridad y Convivencia para el Municipio de Medellín (2015).

Como se puede observar, uno de los siete lineamientos estratégicos de esta política pública se llama Transformación Social para la Construcción de Paz ya que desde esta orilla de la institucionalidad, la Secretaría de Seguridad, también se venía pensando en cómo lograr dar un paso más allá que permitiera no sólo entender a profundidad la violencia de la ciudad sino también generar transformaciones para que esta violencia no se vuelva a repetir.

Una vez se entiende que tanto desde la política pública de seguridad y convivencia, como desde ese escenario informal de la Alcaldía de Medellín denominado Comité de Posconflicto, se encuentra un punto en común, se define entonces que aquel lineamiento de la política pública llamado Transformación Social para la Construcción de Paz, de desarrollará a través de una estrategia de Garantías de No Repetición; razón por la cuál entonces lo que inicialmente se pensó como una política pública en sí misma, pasa a hacer parte de una política pública más amplia y compleja que entiende que las garantías de no repetición son un componente fundamental a la hora de pensar una gestión integral de la seguridad en la ciudad en una coyuntura histórica que demanda pensar además en procesos de construcción de paz desde los diferentes territorios.

En ese sentido, lo que se plantea a futuro y se vislumbra en este artículo, sería desligar la Estrategia como componente de la política pública de seguridad y convivencia, y convertirla en una Política Pública en sí misma dadas sus dimensiones que inclusive trascienden a la anteriormente mencionada.

b. Generación de propuestas alternativas

Si bien es claro que a la fecha no se tienen plena e inequívocamente identificadas y comprendidas las causas del conflicto armado y las vulneraciones de derechos humanos en la ciudad, durante el proceso mediante el cual se ha insertado en la agenda pública la Estrategia de Garantías de No Repetición y Cultura de Paz, ya se tenían pistas importantes sobre dichas causas, gracias especialmente a las conclusiones arrojadas por la investigación sobre Violencias en el Marco del Conflicto armado en Medellín 2010 – 2015- Hacia la construcción de una estrategia de Garantías de No Repetición por una Cultura de Paz para Medellín, un documento producido por Irene Arcila para la Corporación Región(2015); y a otros documentos producidos por investigadores de larga trayectoria y reconocimiento como Gerard Martin y Jorge Giraldo, entre otros.

Partiendo entonces de estos diagnósticos frente a las causas de violencia que ha afectado a Medellín, la Alcaldía de Medellín entonces, una vez identificado el problema de manera genérica, realiza un diagnóstico participativo por medio del cual los habitantes de la ciudad pudieron opinar frente a lo que ellos consideraban que serían Garantías de No Repetición; siendo así como nació un proyecto específico financiado por la Alcaldía de Medellín y la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- y ejecutado por la Corporación Región; cuyo objetivo era el “Diseño de una metodología de abordaje para la formulación de una estrategia de Garantías de No Repetición en la Ciudad de Medellín y sobre su ruta de implementación” (Corporación Región, 2015) y que básicamente buscaba trabajar tres componentes:

- Actualización del Estado del Arte de la Violencia en Medellín

- Trabajo de campo para identificación de daños, patrones de victimización y expectativas de Garantías de No Repetición

- Consulta ciudadana

Siendo entonces este trabajo particular, pues permitió generar propuestas de solución diferentes a las ya existentes a la problemática de la vulneración de derechos en la ciudad, a través de un proceso en el que se realizaron 14 grupos focales y 944 encuestas ciudadanas para identificar causas, daños, y futuras posibles Garantías de No Repetición (Ibíd, 2015).

Esto dio como resultado diez (10) medidas identificadas por la ciudadanía que le aportaría a las Garantías de No Repetición:

- Impulsar programas de desarrollo territorial o poblacional que permitan disminuirlas brechas de la inequidad.
- Impulsar campañas de transformación cultural que, teniendo como centro la institución educativa, promuevan el desarrollo y fortalecimiento de valores y prácticas democráticas para la convivencia, el conocimiento de lo que ha pasado en la ciudad y el fortalecimiento de subjetividades democráticas.
- Reconocimiento de la responsabilidad del Estado y preservación de la memoria histórica con carácter diferencial.
- Implementar, por parte de la Alcaldía de Medellín, un proceso interno de formación en derechos humanos para todos sus funcionarios/as y contratistas.
- Fortalecimiento de las organizaciones sociales y de base de la ciudad
- Programas de prevención y lucha contra el reclutamiento forzado o vinculación de niños, niñas o adolescentes a grupos armados.

- Promoción de espacios de convivencia ciudadana en los territorios.
- Procesos de desarme, desmovilización y reintegración
- Creación o fortalecimiento de procesos de atención en salud mental y colectiva, con enfoque diferencial y que se concrete en los territorios de la ciudad.

En este sentido entonces, desde la identificación de propuestas para solucionar la problemática identificada, vemos que, si bien dentro de las medidas identificadas con la comunidad no necesariamente existe medidas innovadoras, plantearlas todas como parte de una solución integral y mirarlas de manera articulada como acciones que le apuntan a un mismo objetivo es innovador, principalmente porque como lo plantea Hubert, esta visión integradora busca dar respuesta a la necesidad social de gozar efectivamente de sus derechos y por lo tanto, evitar las vulneraciones futuras de ellos, y al mismo tiempo, pretende generar unas nuevas relaciones sociales y entre la sociedad y las instituciones, para el caso en cuestión entre la sociedad con la Alcaldía de Medellín y sus diferentes dependencias; que redunden en el beneficio de la población.

c. Eventos políticos diversos

Es de anotar que durante el tiempo en que se ha llevado a cabo el proceso de inserción en la agenda gubernamental de la estrategia de garantías de no repetición, han sucedido diferentes eventos políticos a nivel internacional, nacional, departamental y local que han contribuido a que la estrategia tenga un mayor eco en los actores claves a la hora de insertarla en la agenda, o que han sido aprovechados por los actores que desde el inicio han estado interesados en que ésta sea objeto de acción gubernamental para impulsarla. Entre ellos se pueden nombrar:

- En el ámbito internacional, encontramos el diálogo político de alto nivel sobre garantías de no repetición –De la aspiración a la política: retos y lecciones en prevención de violaciones masivas-, llevado a cabo durante el 14 y 15 de octubre de 2015 en Estocolmo, Suiza. A este encuentro liderado por el relator especial de las Naciones Unidas Pablo de Greiff; fue invitado Medellín con su estrategia de garantías de no repetición.

- El proceso de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011); le da respaldo a este proceso al sentar las bases de aplicación de Justicia Transicional en Colombia, para el caso específico, las Garantías de No Repetición.

- Los Diálogos de Paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, que ha puesto en el centro de la agenda pública todos los procesos de construcción de paz desde los territorios y de postconflicto.

- La estrategia del gobernador de Antioquia Sergio Fajardo “Preparémonos para la Paz”, como respuesta a los diálogos de Paz de la Habana y que puso en la agenda la necesidad de construir paz desde los territorios.

- La inclusión de la Estrategia de Garantías de No Repetición como parte del lineamiento de transformación social para la construcción de paz, como parte de la formulación de la Política Pública Municipal de Seguridad y Convivencia.

Todos estos eventos han generado condiciones favorables para que la Estrategia de Garantías de No Repetición haya sido insertada en la agenda gubernamental, y que por tanto, se encuentre pertinente avanzar en la formulación de una política pública particular en materia de Garantías de No Repetición para la ciudad y por qué no, para el país.

De esta manera, vemos como estos eventos han sentado las bases para la inserción de estos temas en la agenda gubernamental no sólo de la Alcaldía de Medellín, sino del país y por tanto, han y aun hoy continúan motivando la formulación de estrategias como la de Garantías de No Repetición que han sido innovadoras en sus procesos de reconocimiento del problema y generación de alternativas de solución de manera principal.

Conclusiones y Recomendaciones

Al revisar los hallazgos encontrados en términos de cada una de las corrientes definidas por Kingdon en el enfoque de corrientes múltiples para la inserción de un tema en la agenda pública, vemos que de manera particular ha sido la primera, la relacionada con la formulación del problema de política pública en donde mayor innovación se ha detectado. De tal forma, que podemos concluir que esta Estrategia de Garantías de No Repetición, es innovadora en la manera en que define el problema y relacionándolo con la segunda corriente, en la manera en que plantea estrategias de solución al buscar definir las medidas de no repetición de manera participativa con la población; y que sobretodo, crea la posibilidad de un relacionamiento nuevo y más cercano de la sociedad en general con la institucionalidad, principalmente del orden local.

Como segunda conclusión, podemos hablar de que si bien la fase de identificación del problema e inserción en la agenda pública ha sido hasta ahora exitosa e innovadora, aún falta trabajo por realizar por parte de la administración municipal para lograr que ésta se convierta en una política pública local de garantías de no repetición. Siendo entonces importante continuar con el ciclo de política pública, a través de la formulación de soluciones al problema identificado, esto es, evitar que las causas del conflicto armado sigan reproduciéndose en la

ciudad, para ello será necesario validar desde el punto de vista técnico y político las medidas generales encontradas con la comunidad. Esto implicará entonces definir claramente cuáles medidas se pueden llevar a cabo desde la administración o qué arreglos institucionales habría que hacer para lograrlo.

Posteriormente, deberá procederse con el diseño de los instrumentos de dicha política pública, que podrán ser programas, proyectos y acciones concretas a implementar para dar forma a las medidas generales definidas en la estrategia; así mismo, se hace necesario definir responsables concretos, metas y presupuestos para garantizar que dichas medidas se lleven a cabo, pero sobre todo diseñar modelos de medición para monitorear y evaluar los logros y alcances de éstas.

Por último, pero no menos importante, se plantea la necesidad de definir claramente la dependencia dentro de la administración encargada de liderar esta estrategia, ya que si bien se comprenden las dependencias involucradas en la misma, no se percibe una cabeza o doliente de la estrategia que se pueda encargarse de articular o coordinar esfuerzos y que los resultados -en términos de las acciones que desde aquí resulten y que deben ser implementadas- sean de carácter vinculante para las demás dependencias.

Los hallazgos aquí encontrados nos permiten trabajar no sólo en esta política pública de manera particular, sino en términos generales en cómo innovar en políticas públicas, específicamente desde la formulación de los problemas públicos a solucionarse, y la manera de articular o incluir diferentes actores para definir soluciones a los mismos; pero quizás lo más importante de este estudio tiene que ver con plantear que dicha innovación no siempre tiene que estar dada desde los actores sociales o entes externos a los gubernamentales, ya que desde los propios actores gubernamentales encargados de llevar a cabo las políticas públicas, puede haber

procesos de innovación que nos llevaría a plantear la necesidad de fortalecer las burocracias públicas y la necesidad de contar con profesionales hacedores de políticas públicas al interior de las administraciones públicas, sean estas del orden nacional, departamental o municipal.

Aquí entonces se abre la posibilidad de explorar más a detalle los procesos de innovación, no sólo en la fase de formulación de las políticas públicas, sino en la otras fases del ciclo, de igual forma se abre la posibilidad de continuar explorando otros factores que inciden en la construcción de políticas públicas desde los mismos funcionarios públicos y los procesos internos de las administraciones públicas.

Bibliografía

Libros y artículos

- **Aguilar, L. F.** (1993). Estudio Introdutorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 15-72). México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- **Casar, M. A., & Maldonado, C.** (2008). *Formación de Agenda y Procesos de Toma de Decisiones: Una Aproximación desde la Ciencia Política*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas -CIDE-.
- **Cobb, R & Elder, C.**(1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston. Allyn and Bacon.
- **Colombia (1991)**. Constitución Política de Colombia, en Gaceta Constitucional, núm. 116, 20 de julio de 1991, Bogotá.
- **Congreso de la República de Colombia (2011)**. *Ley 1448, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 48096 de junio 10 de 2011. Bogotá.
- **Congreso de la República de Colombia (2011)**. *Decreto 4800, Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 48280 del 20 de diciembre de 2011. Bogotá.
- **De Greiff, P (2015)**. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (Documento A/HRC/30/42).

- **Galeano, M. (2004).** *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa.*

Medellín. Fondo Editorial Universidad Eafit.

- **Giraldo, J. & Rendón, A (2015).** *Territorio, Crimen y Comunidad.* Universidad

EAFIT. Medellín. p.7.

- **Grupo General de Memoria Histórica (2013).** *¡Basta ya!, Colombia: Memorias*

de Guerra y Dignidad (2013) Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá.

- **Hubert, A. (2011).** *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in*

the European Union. Bureau of European Policy Advisers p. 9.

- **Kingdon, J. (1984).** *Agendas, Alternatives and Public Policy.* Boston. Little

Brown.

- **Kritz, N. (1995).** *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with*

Former Regimes. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

- **Morales, L. (2015).** *Modelos de innovación y difusión de las públicas. En S. d.*

Públicas, Documentos de Investigación No. 1: Recursos para el análisis de las Políticas

Públicas (págs. 26-30). Bogotá: Universidad del Rosario.

- **Moure, L. D. (2005).** *Nuevos temas en el análisis de políticas públicas.* Extraído

de: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevasperspectivas.pdf>

- **Orentlicher, D (2005).** Informe de la Sra. Diane Orentlicher, experta

independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la

impunidad - Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los

derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Consejo Económico y Social de las

Naciones Unidas. (Documento E/CN.4/2005/102/Add. 1 de la ONU).

- **Roth, A. N.** (2002). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- **Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F.** (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

- **Sabatier, Paul (ed.)**. (1999). *Theories of Policy Process*. Boulder. Westview.

- **Walker, J.** (1969). *The Diffusion of Innovations among the American States*. *American Political Science Review*, 63, pp 880-899. doi:10.2307/1954434.

Páginas web

- **Centro Internacional para la Justicia Transicional (2009)**. Qué es la Justicia Transicional. <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>.

- **Red Nacional de Información (2015)**. Reporte Víctimas registradas en Medellín. <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

- **100 resilient cities (2016)**. *100 resilient cities*. Recuperado el 19 de abril de 2016 de: http://www.100resilientcities.org/about-us#/_/

Entrevistas

- **Baigorria, U. (2016)**. Entrevista sobre Estrategia Garantías de No Repetición. (G. Pérez Zapata, entrevistadora).

- **Londoño, S.(2016)**. Entrevista sobre Estrategia Garantías de No Repetición en el marco de la Política Pública de Seguridad y Convivencia. (G. Pérez Zapata, entrevistadora).