

CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

No. 6

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Pregrado en Ciencias Políticas

CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

No. 6

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Pregrado en Ciencias Políticas





Juan Luis Mejía Arango
Rector

Julio Acosta Arango
Vicerrector

Hugo Alberto Castaño Zapata
Secretario General

Jorge Alberto Giraldo Ramírez
Decano Escuela de Ciencias y Humanidades

Santiago Leyva Botero
Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Alejandra Ríos Ramírez
Jefa del pregrado en Ciencias Políticas

Alejandra Ríos Ramírez
Editora académica

Mateo Navia Hoyos
Corrector

ISSN: 2389-9840

Portada:

Mauricio Arroyave Salazar

Diseño, diagramación e impresión

Pregón S.A.S.

Medellín,
Octubre de 2014

Universidad EAFIT

Misión

La Universidad EAFIT tiene la Misión de contribuir al progreso social, económico, científico y cultural del país, mediante el desarrollo de programas de pregrado y de postgrado –en un ambiente de pluralismo ideológico y de excelencia académica– para la formación de personas competentes internacionalmente; y con la realización de procesos de investigación científica y aplicada, en interacción permanente con los sectores empresarial, gubernamental y académico.

Valores Institucionales

Excelencia:

Calidad en los servicios ofrecidos a la comunidad
Búsqueda de la perfección en todas nuestras realizaciones
Superioridad y preeminencia en el medio en el que nos desenvolvemos

Tolerancia:

Generosidad para escuchar y ponerse en el lugar del otro
Respeto por las opiniones de los demás
Transigencia para buscar la conformidad y la unidad

Responsabilidad:

Competencia e idoneidad en el desarrollo de nuestros compromisos
Sentido del deber en el cumplimiento de las tareas asumidas
Sensatez y madurez en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas

Integridad:

Probidad y entereza en todas las acciones
Honradez o respeto de la propiedad intelectual y de las normas académicas
Rectitud en el desempeño, o un estricto respeto y acatamiento de las normas

Audacia:

Resolución e iniciativa en la formulación y ejecución de proyectos
Creatividad y emprendimiento para generar nuevas ideas
Arrojo en la búsqueda de soluciones a las necesidades del entorno

Los atributos de comunidad como potenciadores de la inclusión y la pertenencia política: El caso de la política pública de desplazamiento en Medellín

Claudia Mejía Betancur

Politóloga de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT

Introducción

El Conpes 3726 muestra el desplazamiento forzado como principal hecho victimizante en Colombia, con el 83,4% (Cfr. DNP, 2012: 11). Asimismo, Antioquia y Medellín se presentan como grandes centros de expulsión y recepción de población desplazada, y según el plan de desarrollo municipal para 2011 existían en Medellín aproximadamente 224.326 víctimas de este fenómeno (Cfr. Alcaldía de Medellín, 2012).

Estas personas, provenientes de 649 municipios, están recibiendo algunas ayudas, aunque, hasta ahora solo se han logrado unos 1.000 hogares con soluciones de vivienda, 1.262 familias con derechos restituidos, 3.312 unidades productivas funcionando, y 60.000 personas que han recibido orientación (Cfr. Alcaldía de Medellín, 2012). Asimismo, aparecen procesos de revictimización, principalmente con amenazas y asesinatos de líderes de asociaciones de víctimas (Cfr. CODHES, 2010), al igual que desplazamientos al interior de la ciudad. Todo esto evidencia una insuficiencia de recursos y aspectos a mejorar en la intervención, lo cual sugeriremos se puede gestionar mediante la participación efectiva de los afectados.

Ese es el punto de partida de este trabajo, que en primer lugar explicará por qué el desplazamiento forzado es un problema de justicia distributiva, en tanto afecta la consolidación de los fines y propósitos de vida de quienes lo sufren, al marginarlos de una



participación en igualdad de condiciones. Además, se defenderá la participación de esta población en la construcción de políticas públicas, partiendo de una definición amplia de este concepto que incluye como elemento determinante la conexión de las políticas con su entorno institucional. Asimismo, se justificará la importancia de dicha participación, con base en la distinción entre reparación y ayuda en caso de extrema necesidad. En la segunda parte, desde una perspectiva de análisis institucional y desarrollo, se examinarán las alternativas de política pública que surgen frente a esta situación, concentrándose en las reglas que han propiciado los espacios de participación desde finales de los noventa, y en las reivindicaciones por parte de la población afectada, las cuales dan cuenta de una disposición a la acción colectiva y otros atributos de la comunidad que pueden propiciar mejores escenarios mediante la participación efectiva.

En síntesis, partiendo de que existe un problema de justicia distributiva en la no inclusión de la población desplazada en la construcción de las políticas públicas, que su inclusión es deseable y justificable, y que existen grandes probabilidades de que ella se concrete, se propondrá llevar esta perspectiva a la práctica en la ciudad de Medellín.

La participación efectiva como respuesta a un problema de justicia social

Las personas afectadas por el desplazamiento generalmente provienen de condiciones de pobreza previa que se agudiza al ser víctimas de esta problemática (Cfr. Ceballos, 2012: 226), pues la mayoría pertenecen a los estratos 1 y 2 (Cfr. DNP, 2012: 11), y muchos emigran dejando atrás pertenencias y medios de subsistencia, por lo cual llegan a la ciudad con escasos recursos, y se establecen en lugares con escaso acceso a los servicios y a la presencia del Estado. En otras palabras, el desplazamiento pone en vilo el goce efectivo de derechos como acceso a vivienda, educación, salud, trabajo, libertad de elegir domicilio y propiedad (Cfr. Ceballos, 2012: 226), y a su vez ello margina a sus víctimas de participar en las discusiones sobre esta problemática. Esto se debe, entre otras cosas, a que los gobernantes en ocasiones no se interesan por atender a este grupo poblacional, al percibir que aparentemente no tienen incidencia política debido a su situación económica precaria (Cfr. Pogge, 2005: 123).

Ello evidencia un problema complejo. Por un lado, existe un conflicto de distribución, en el sentido en que estas personas se ven marginadas de los recursos provenientes de la cooperación social, entendida esta como una forma de organización funcional de la sociedad. Bajo los términos de John Rawls, las víctimas del desplazamiento ven afectados sus bienes primarios sociales,¹ especialmente en relación con el “acceso a los diversos puestos y posiciones sociales [...], y a los beneficios socioeconómicos ligados a esos puestos y posiciones, en particular el ingreso y la riqueza, los poderes y prerrogativas” (Cfr. Botero, 2005: 20). Para Rawls (2004), estos bienes primarios sociales deben distribuirse

¹ Estos bienes primarios sociales son las precondiciones para que las personas puedan ejercer su racionalidad y razonabilidad en la toma de decisiones, que constituyen a su vez la naturaleza de la persona.

justamente, y ello se cumple al otorgarle a cada persona el mayor grado de libertad posible que sea compatible con la misma proporción de libertad para los demás individuos, y cuando estos tienen igual posibilidad de acceso a las posiciones dentro de la sociedad, justificando las desigualdades solo en caso de que beneficien en mayor medida a “los menos aventajados” de la sociedad.

Es decir, “mientras que la distribución del ingreso y de las riquezas no necesita ser igual, tiene no obstante que ser ventajosa para todos, y al mismo tiempo los puestos de autoridad y mando tienen que ser accesibles a todos” (Rawls, 2004: 68). Así pues, el desplazamiento forzado propicia una situación de injusticia, ya que, aunque “el principio de igualdad equitativa de oportunidades sólo exige que se garantice a todos la posibilidad de acceder a las posiciones sociales, y no la misma probabilidad de hacerlo” (Botero, 2005: 22), es esa posibilidad la que se pone en cuestión, pues partir de una distribución inequitativa de la riqueza, restringe casi absolutamente a las víctimas y su capacidad de ejercer la ciudadanía, y de acceder a posiciones sociales aceptables o a la representación política.

Además, la condición de marginalidad de la población desplazada no solo se expresa económicamente, sino también por su calidad de “víctimas”, pues esta genera una carga discriminatoria al existir una idea extendida sobre su responsabilidad en su propia victimización y como “portadores de los males que aquejan a las ciudades” (Uribe, 2011: 219). Por esta razón, pasan a ocupar un lugar secundario dentro de la sociedad, lo cual corresponde con lo que Nancy Fraser denomina *reconocimiento fallido*, que consiste en jerarquías que se establecen en una sociedad con base en características como el género, la raza, o en este caso, la condición de víctimas, impidiendo que se participe en la vida social como pares, es decir, para la autora, en condiciones justas (Cfr. Fraser, 2008: 40).

Sin embargo, este no es solo un problema de distribución o reconocimiento, pues la población víctima del desplazamiento forzado también se ve afectada por problemas de procedimiento como la imposibilidad de sufragar al tener su documento inscrito en el municipio de origen, la posible pérdida de sus documentos de identidad al migrar, o la ruptura de la cohesión social y de las redes que facilitarían la participación política. Todo esto corresponde a lo que Nancy Fraser denomina *representación fallida político-ordinaria* (Cfr. Fraser, 2008: 44), relacionada con procedimientos de toma de decisiones que en determinado contexto, y no de manera absoluta, excluyen a ciertos individuos de una participación justa.

Adicionalmente, en teoría las víctimas de desplazamiento se consideran ciudadanos del Estado colombiano y pueden ejercer sus derechos, siendo considerados sujetos de justicia. No obstante, autores como María Teresa Uribe afirman que “la condición de liminalidad que prefigura el desplazamiento forzado, unida a la pérdida de protección de sus propios gobiernos y a la copresencia de varios órdenes políticos con sus respectivas exigencias normativas, constituyen, en la práctica, una negación de la ciudadanía y de la nacionalidad” (Uribe, 2011: 234). Con base en los planteamientos de Uribe, puede decirse que ellos son víctimas de lo que Fraser llama *desenmarque*; esto es, que quedan fuera



de los límites de una comunidad política y de las discusiones sobre la redistribución, el reconocimiento y los procedimientos de toma de decisiones, negándoseles la posibilidad de hacer reivindicaciones y de ser sujetos de justicia (Cfr. Fraser, 2008: 45), ya que dicha comunidad política en ciertas zonas es difusa y múltiple, y por lo tanto, incapaz de albergar reivindicaciones de justicia y garantizar derechos plenos.

Otro argumento para que la población desplazada participe en la política pública se encuentra en que el concepto de este tipo de intervención estatal considera que ella “hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez, 2009: 159). Así, una política pública en rigor precisa considerar la forma como se ha desarrollado el problema a intervenir y las interacciones que se han dado a su alrededor (Cfr. Cuervo, 2007: 81). Aunque la participación no es un elemento trascendental en una definición mínima de política pública, incluir la población afectada podría ser la forma para establecer esa conexión de las políticas públicas con su entorno institucional. Además, esta participación permite aprovechar la disposición a la acción colectiva, que en términos de Elinor Ostrom supone la existencia de redes de participación civil. Estas redes serían una vía para generar procesos de confianza, la cual “es detonante de relaciones de reciprocidad, reputación y cooperación, todo lo cual recrea las condiciones para configurar una red de confianza” (Cfr. Eslava, 2013: 3). Esta confianza cobra importancia en las políticas públicas a partir del concepto de capital social, el cual supone la cooperación voluntaria, y tiene que ver con “aspectos de la organización social, tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada” (Ostrom & Ahn, 2003: 166). De esta forma, las redes de participación desincentivan la no cooperación, facilitan la comunicación, fomentan la reciprocidad y dan cuenta del éxito de procesos de cooperación anteriores que propician su continuidad (Cfr. Ostrom & Ahn, 2003: 167). Así pues, la participación efectiva es importante en tanto puede acercar las respuestas institucionales a los problemas a los que pretende actuar y logra incentivar la creación de confianza y capital social.

Finalmente, una razón para replantear los términos en los que se da la participación es la respuesta que da el Estado al problema. Para ello es útil recurrir a Jan Narveson, particularmente, distinguiendo entre la reparación y los casos de extrema necesidad como formas de asistencia. En la primera, existe una obligación exigible hacia quien recibe la asistencia, debido a una falta u ofensa por parte de quien la entrega. Por su parte, la ayuda en casos de extrema necesidad supone que ella se presta porque quien la recibe tiene su vida en peligro, o se expone a vivir en condiciones extremas de miseria de no recibirla. (Cfr. Narveson, 2012: 240). Así, encontramos que el Estado colombiano ha respondido bajo la lógica de la reparación, que incluso ha llamado así. De esta manera reconoce su deber de resarcir a quienes han sido víctimas de este delito debido a una falta de su parte que posibilita la vulneración de sus derechos.

Esto se puede problematizar entendiendo que, el justificar la ayuda proporcionada en el hecho victimizante, y no en la pérdida de los derechos, y en las dificultades políticas que ello genera, podría pensarse que esa anulación de los derechos no es en sí misma

una preocupación. Algo que apoyaría esta visión es que a otros grupos en situación de miseria y con violaciones similares de sus derechos, pero que no han sido desplazados, no se les proporciona una ayuda importante porque no se considera culpable al Estado. Esto puede ser grave porque “hay un peligro de confundir la obligación estatal de reparar a las víctimas con la de proveer servicios básicos a todos los ciudadanos” (Ceballos, 2012: 241), pues este no necesariamente entiende que esas vulneraciones deben en principio ser evitadas, por el simple hecho de que afectan a los individuos en la consolidación de sus proyectos de vida, independientemente de si son o no consecuencia de una falla de la institucionalidad. Además, interpretar así el deber de asistencia exige mecanismos para probar la existencia de dicha falla, imponiendo procedimientos y obstáculos que excluyen a quienes no conocen o no logran seguir los lineamientos.

Análisis institucional y desarrollo aplicado al caso

En esta parte se utilizará la metodología del Análisis Institucional y Desarrollo, examinando, más allá de los actores y acciones que hacen parte de una política pública, los factores que influyen sobre ellos, sus interacciones y los resultados obtenidos, identificando y evaluando la incidencia de estos factores sobre escenarios futuros de intervención estatal (Cfr. Polski & Ostrom, 2009: 6). Los resultados de realizar este análisis se resumen en el gráfico.

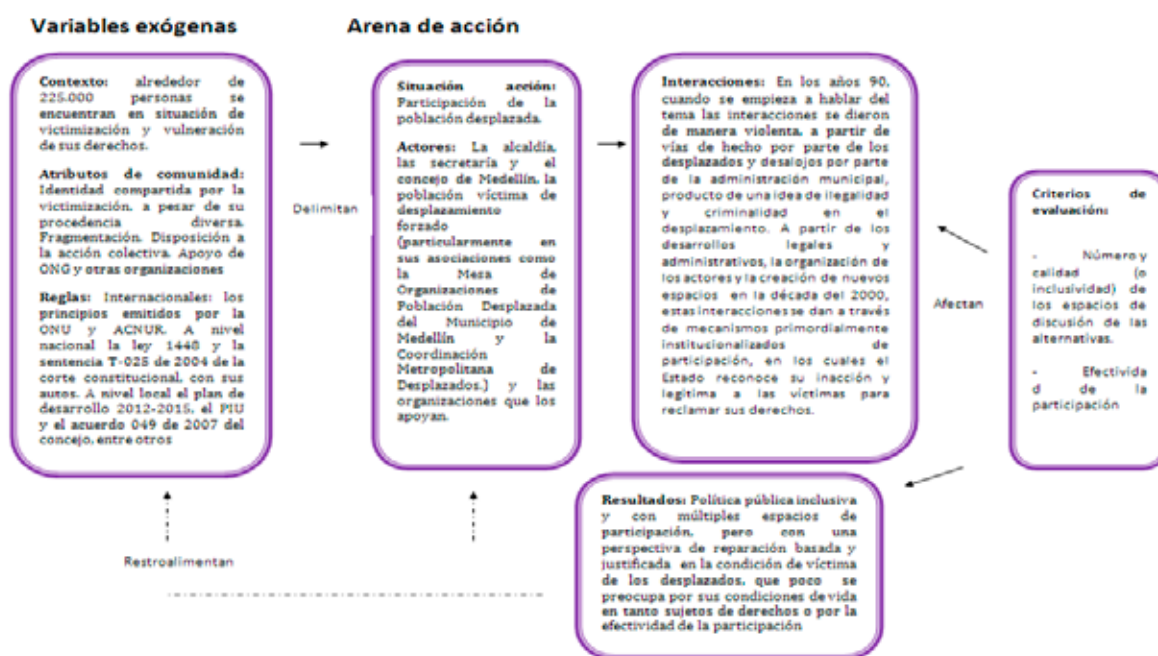


Gráfico 1. AID. Fuente: Elaboración propia con base en Polski & Ostrom, 1999.

Profundizaremos en dos factores: las reglas que delimitan la participación de las víctimas como un asunto digno de atención, y ciertos atributos de la comunidad que pueden potenciar las políticas públicas, a saber, la disposición a la acción colectiva y la confianza como base del capital social.

a. La percepción pública del problema a partir de las reglas

Frente al desplazamiento, el plan de desarrollo municipal propone, en su programa Medellín protege los derechos humanos, acciones para mejorar las condiciones de la población víctima del desplazamiento forzado, respondiendo a ciertas demandas históricas en este sentido. En primer lugar, se encuentra la llamada “agenda internacional” (Cfr. Cuervo, 2007; Cfr. Eslava, 2011), pues los principios emitidos por diferentes organismos internacionales son un referente que, según los mismos documentos legales afirman, impulsa el tema. Igualmente, a partir del ordenamiento jurídico y las decisiones judiciales, se introduce el tema en las discusiones públicas, estructurando una *agenda judicial*, esto es, que el tema se empieza a discutir “proveniente del activismo del sistema en función de la aparente protección de los derechos fundamentales” (Eslava, 2011: 107). Los desarrollos legales más importantes para propiciar la participación de las víctimas del desplazamiento forzado son:

Tabla 1. Agenda judicial frente a la participación.

Documento	Entidad	Importancia
Ley 387 de 1997	Congreso de la república	Implica la primera actuación legislativa. A pesar de la dispersión de competencias que creó da pie para que la participación de los desplazados se ponga en discusión (Rodríguez y Rodríguez, 2010b)
Principios rectores de los desplazamientos internos	ONU (Comisión de derechos humanos ECOSOC)	El principio 22 señala que no debe discriminarse a esta población en el ejercicio de su derecho a “asociarse libremente y participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios” (ONU, 1998: 13), así como en el ejercicio de sus demás derechos políticos
Sentencia T-025 de 2004	Corte Constitucional	Destaca la posibilidad de que las asociaciones de desplazados defiendan legalmente los derechos de los mismos, a través de mecanismos como la tutela. Además esta sentencia declara un Estado de cosas inconstitucional, dadas las constantes violaciones de derechos a causa del desplazamiento, que ordena con fuerza vinculante actuaciones concretas de diversos organismos del Estado
Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y de las personas desplazadas (Principios Pinheiro)	ONU (Comisión de derechos humanos ECOSOC)	Particularmente en el principio 14 se establece la necesidad de representatividad de las poblaciones vulnerables en la toma de decisiones (ONU, 2005:33)
Auto 383 de 2010	Corte Constitucional	Le hace seguimiento a la sentencia T-025. Muestra que en términos de participación “todavía persisten fallas en términos de entrega de información oportuna y relevante, que haga de ésta un instrumento para la adopción de soluciones duraderas y no sólo un requisito formal” (Corte Constitucional, 2010). Este auto además obliga a las entidades territoriales a estructurar Planes Integrales Únicos y prioriza para ello a Medellín
Ley 1448 de 2011	Congreso de la república	Creó los escenarios institucionales y los mecanismos para restablecer los derechos de esta población, entre ellos la UARIV. La denominada ley de víctimas crea las mesas de participación de víctimas y los comités territoriales de Justicia Transicional.
Conpes 3726 de 2012	DNP	Desarrolla la ley 1448. Estipula los lineamientos, las metas, el presupuesto y los mecanismos de evaluación del Plan Nacional de atención y reparación integral a Víctimas, dentro del cual la participación de la población desplazada es importante en tanto fuente de información para los diagnósticos. Se asigna el presupuesto y se crea un protocolo para el funcionamiento de las mesas de víctimas.

Fuente: Elaboración propia.

Se destaca el efecto de la Corte Constitucional, pronunciándose y propiciando deliberación a través de más de 84 autos, sentencias y audiencias públicas en las que se discute la política. Además, estimuló espacios de participación y movilizaciones locales y nacionales, y recientemente permitió que las víctimas de las denominadas *Bacrim* puedan reclamar sus derechos y participar de estos espacios (Cfr. Colprensa, 2013, 18 de mayo). Sin embargo, “la principal limitación que ha tenido el efecto deliberativo ha sido precisamente la inclusión de esta población en la discusión y la decisión de las políticas que la atañen” (Rodríguez & Rodríguez, 2010b: 179). Esto sucede porque los debates se circunscriben a temas técnico-jurídicos que excluyen a quienes no tienen los conocimientos, causando que “la voz de la sociedad civil que más influencia ha tenido en el proceso ha sido la de las organizaciones académicas y de derechos” (Rodríguez & Rodríguez, 2010a: 188), y no la de los desplazados; y Medellín históricamente no ha sido ajena a este fenómeno.

A pesar de ello, con la Ley 347 de 1997 y mediante movilizaciones, las organizaciones sociales y de desplazados captaron inicialmente la atención de la administración municipal. Esto estuvo acompañado de un esfuerzo de los medios de comunicación por visibilizar el problema mediante reportajes o entrevistas que mostraban la magnitud del problema (Cfr. Uribe, 2001: 54). De esta manera, en 2001 se convoca el primer Comité Local de Atención a la población desplazada de Medellín, abriendo la puerta para la participación. Luego, la sentencia T-025 logra institucionalizar definitivamente el tema, pues en respuesta surge el Acuerdo 049 de 2007, mediante el cual el Concejo municipal crea formalmente la política pública de desplazamiento, establece lineamientos para las actuaciones locales en el tratamiento del tema, y presenta una apuesta por la participación de la población desplazada en este proceso, dirigida a la recopilación de información para diagnosticar el problema.

Luego surge el Plan Integral Único del municipio de Medellín 2010–2017, que además de establecer acciones concretas de protección, prevención y reparación frente al desplazamiento, en su línea cuatro abre espacio para el reconocimiento y la participación de la población desplazada, buscando su identificación como sujetos de derecho y su incidencia sobre el tratamiento del problema (Cfr. Alcaldía de Medellín, 2009: 4). Dicho Plan fue actualizado en 2011 bajo las disposiciones del Auto 383 y la Ley 1448, dándole un peso mayor a la participación ciudadana a partir del acompañamiento institucional.

Existe pues una historia de interacciones alrededor del desplazamiento, que en un principio comprendía principalmente el uso de la fuerza o de vías de hecho de parte del Estado y la sociedad civil,² y que se hacen más institucionalizadas a medida que existen mayores desarrollos legales y administrativos, y que la población desplazada se va organizando.

2 Esto se explicará más adelante en el desarrollo de la acción colectiva.



Es decir, basados en Elinor Ostrom encontramos que las reglas en uso, es decir, “las que se aplican, se supervisan y se imponen cuando los individuos eligen las acciones que se llevarán a cabo” (Ostrom, 2011: 109), hacia finales de los noventa, eran principalmente las informales. En la actualidad, las reglas formales y el derecho son los patrones que tienen mayor influencia sobre las interacciones entre los diferentes actores públicos y privados, pues hacia finales de la década del 2000, finalmente, los espacios de participación se convierten en líneas específicas de política pública reconocidas jurídicamente, aunque con los problemas de efectividad que muestra el diagnóstico inicial. Además, al mismo tiempo esas reglas le dan forma a los atributos de la comunidad y potencian su disposición a la acción colectiva y a la creación de capital social.

b. Atributos de comunidad

Empezando por la acción colectiva, debe decirse que a finales de los noventa cuando el desplazamiento se agudizó en Medellín, las víctimas realizaban predominantemente manifestaciones y acciones de hecho, lideradas por organizaciones como el Movimiento social de desplazados (Mosda), con el apoyo de ONG como la Asociación Nacional de AyudaSolidaria (ANDAS) y de la Asociación Campesina de Antioquia (ACA). En ese entonces, la principal respuesta del Estado fue “la represión de la Fuerza Pública, bajo el pretexto de que los desplazados estaban siendo orientados por grupos ilegales” (Granada y González, 2009: 120), tratando de evitar que los desplazados se instalaran en la ciudad, y presionando su retorno.

Asimismo, muchos desplazados se abstenían de participar políticamente por miedo a ser identificados por los actores ilegales al entrar en bases de datos (Cfr. Uribe, 2001: 55), o a ser estigmatizados por la sociedad, o a ser desalojados, especialmente aquellos habitantes de asentamientos de desplazados (Cfr. Uribe, 2001: 54). En parte esto se debía a la desconfianza hacia algunas de las instituciones del Estado como la secretaría de gobierno o planeación, ya que se temía que estos podían forzar su retorno a sus lugares de origen.

Por otra parte, en los 90 se hablaba de fragmentación y rivalidad entre “nuevos” y “viejos” desplazados que habían llegado en diferentes oleadas a la ciudad, lo cual además se acentuaba por su procedencia tan variada, determinando la manera en la que se organizaban para incidir políticamente. Sin embargo, a pesar de la pérdida del arraigo y de la procedencia diversa de la población, en aquella época “[l]a comunicación de la población desplazada entre ella misma funcionaba por las redes de amistad y familiaridad que tenían construidas en muchos casos incluso desde antes del desplazamiento forzado” (Granada, 2008: 106). Fue así como entre 1996 y 2002 se dieron movilizaciones que dan cuenta de su capacidad para organizarse, las cuales se resumen en la siguiente gráfica.

Gráfica 2.



Fuente: Elaboración propia con base en Uribe, 2001; Granada & González, 2009; Granada, 2012.

A mediados de la década del 2000 se destaca la creación de la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada del Municipio de Medellín como un esfuerzo por aglutinar 29 organizaciones de víctimas. En su surgimiento pesaron las experiencias anteriores, los desarrollos legales y el apoyo institucional; y también las condiciones hostiles del sistema que los llevaron a organizarse (Cfr. Granada & González, 2009: 123), uniendo esfuerzos en 2006 con la Coordinación Metropolitana de Desplazados. En esto ha sido fundamental el apoyo de ONGs, organizaciones internacionales y universidades (Cfr. Uribe, 2001: 66), que han presionado al Estado, asesorado legalmente y publicado informes, incidiendo de esta forma en la política pública. Se destaca aquí la iglesia católica, la cual en 1995 publicó un informe que visibilizó la magnitud del desplazamiento y propició su reconocimiento por parte del Estado (Cfr. Ceballos, 2012: 224), y que a través de Pastoral Social ha gestionado recursos de cooperación internacional y coordinado acciones de otros actores.

Así pues, son sobre todo las características de la comunidad lo que ha permitido la consolidación de espacios como el Comité Municipal de Justicia Transicional y las mesas departamental y municipal de víctimas.³ Y aun si aparentemente persisten problemas de comunicación, el nivel de organización le ha permitido a la población desplazada obtener ciertos logros mediante la acción colectiva, como en 2008 llegar a más de 100 organizaciones (Cfr. Granada, 2008: 191), y actualmente, que 82 de ellas participen de la Mesa Municipal de Víctimas (Cfr. Hernández, 2013, 24 de abril). Estas acciones que dan cuenta de una disposición a la acción colectiva y potencializarían el capital social. La gráfica 3 muestra cómo se han desarrollado, intensificándose desde 2003.

3 Mecanismos surgidos con la Ley 1448.

Gráfica 3.



Fuente: Elaboración propia con base en Uribe, 2001; Granada & González, 2009; Granada, 2012.

Podemos pensar entonces en una identidad colectiva en tanto víctimas de esta situación, ya que “puede hablarse [...] de la población desplazada como un grupo o conjunto diferenciable de individuos, pues, si bien el desplazamiento es un drama que se padece en principio de manera individual, es a la vez una vivencia colectiva, social” (Ceballos, 2012: 233). Y de esta manera, la confianza se convierte en un elemento articulador, ya que encontramos rasgos de miedo y desconfianza, debido a la presencia de grupos ilegales y a la debilidad institucional, pero además porque el hecho de cooperar hace que los desplazados dependan de los demás y sientan cierta incertidumbre. Sin embargo, sobre ese miedo ha prevalecido una conciencia por ayudar al otro, por gestionar juntos las ayudas estatales, reclamar sus derechos y presionar para ser incluidos en los espacios de discusión política. Esto permite hablar de experiencias de construcción de capital social.

Igualmente, estas redes de confianza finalmente han integrado los individuos a la vida política, al poner el tema en la agenda pública. Pero, teóricamente esto también debería significar una incidencia efectiva sobre los resultados de las políticas públicas, y es allí donde no está tan claro el efecto de esos atributos de la comunidad, pues el Estado sigue controlando la mayoría de las decisiones. Al parecer, se escuchan las necesidades y propuestas de la población desplazada, pero las decisiones que se toman están limitadas por las capacidades institucionales y la poca disponibilidad de recursos, por lo cual algunas propuestas ni siquiera se consignan ni son consideradas.

Consideraciones finales

Cabe preguntarse entonces cuáles son las probabilidades de llegar a este escenario deseado. Por una parte, existen factores que lo favorecen como la toma de conciencia por parte de la administración municipal acerca de la necesidad de atender el problema, pues se reconoce un esfuerzo adicional del gobierno local para crear estructuras administrativas más allá de las exigidas legalmente, como el programa de atención a víctimas del municipio, la unidad de desplazamiento forzado y la personería delegada para la Atención

a Víctimas. Asimismo, se ha notado un acompañamiento institucional, logrando cierto nivel de conocimiento por parte de las víctimas sobre sus derechos, que posibilita que los reclamen, y también es clara la proliferación de espacios, tanto en número como en inclusividad de actores, que abren las puertas a una participación más efectiva.

No obstante, hay factores que podrían ponerla en riesgo, como la existencia de intermediarios, que exigen contribuciones, estafan a las víctimas o se aprovechan de los recursos que existen para estos temas. Igualmente, la inexistencia de un protocolo de participación de las víctimas⁴ en el municipio ha creado inconvenientes procedimentales y de comunicación para elegir los representantes y articular las mesas departamental y municipal de víctimas, así como los comités de justicia transicional. Particularmente, la falta de representantes de la Mesa de víctimas de Medellín en la Mesa Departamental dificulta la articulación (Cfr. Verdad Abierta, 2012, 21 de agosto).

Por otra parte, existen desincentivos a participar por el miedo y amenazas directas. Sumado a esto, asuntos como la poca disponibilidad de los recursos, inconvenientes organizativos y de preparación de las asociaciones, y la poca participación de grupos poblacionales como los jóvenes y las mujeres, hacen que esa participación tenga problemas de efectividad. Igualmente aparecen retos como la creación de instancias administrativas en los diferentes niveles de gobierno para atender los temas relacionados con desplazamiento, lo cual ha presionado para lograr coordinación entre las entidades estatales, pero también crea desafíos para la participación de la población desplazada, entendiendo que, dado que la política pública local y nacional están conectadas, se deben buscar articulaciones nacionales.

Así pues, vemos que estos problemas de fondo no se solucionan con más mecanismos judiciales y la incorporación de los puntos de vista de los desplazados en las políticas públicas como un insumo para diagnosticar el problema y un requisito legal, sino con el reconocimiento de sus derechos en igualdad de condiciones a los demás ciudadanos del Estado, que tienen el derecho a participar cuando lo consideren necesario y puedan hacerlo, y no porque se vean obligados a hacerlo por disposiciones legales. Esto implica principalmente la modificación de los planes de acción concretos buscando nuevas formas para mantener la puerta abierta para la participación, sin limitar sus objetivos y condiciones de presencia, ya que, al llevarse a la práctica, aparentemente se ha olvidado la razón de ser moral y política de esta participación, la cual sí está contenida en los documentos más generales.

Asimismo, sería interesante que la deliberación se centrara en asuntos directamente relacionados con una asignación más eficiente de los bienes económicos y simbólicos (como derechos y obligaciones), para contrarrestar los problemas de desigualdad mencionados, pues hasta ahora la participación se ha concentrado en la recolección de información, pero las decisiones, especialmente aquellas que tienen incidencia económica y fiscal,

4 Su existencia había sido prescrita por la Ley 1448

han seguido concentradas en la estatalidad. Asimismo, la discusión sobre los derechos, privilegios y medidas de satisfacción también ha sido restringida por limitaciones de recursos económicos.

Finalmente, es importante fortalecer el componente de comunicación de la política. Se debe continuar con la difusión, buscando que todos los actores conozcan y apliquen los procedimientos y reglas existentes, ya que existen asimetrías en la información. Partiendo de las percepciones de los mismos involucrados sería importante el uso de medios alternativos y nuevas estrategias de comunicación como las redes sociales, ya que en este campo se encuentran falencias. Este elemento pondría a la población juvenil, que a pesar de ser incluida bajo un enfoque diferencial no participa con mucha frecuencia. Además, para aprovechar la confianza se debería hacer uso de espacios comunitarios que ya tienen presencia en las zonas, pues a partir de estas se puede lograr mayor receptividad que directamente con la institucionalidad. En esto, el apoyo de las diferentes organizaciones que han acompañado el proceso debe mantenerse, pero cuidando que ellas no reemplacen la participación directa de las víctimas, sino que les brinden herramientas que les faciliten a los desplazados por sí mismos incidir en la política pública.

Todo esto permitiría que la población desplazada efectivamente hiciera reivindicaciones en tanto sujetos de derechos, lo cual aliviaría el problema del *desenmarque* y los pondría en posición de discutir asuntos como la distribución, el reconocimiento y los procesos ordinarios de toma de decisiones, que serían entonces la vía para acceder a sus derechos como ciudadanos en pleno, y no como cualquiera persona que dicho Estado repara a causa de sus fallas, incluso en caso de que no sea ciudadano suyo.

Bibliografía

- Alcaldía de Medellín (2009) “Plan integral único -piu- del municipio de Medellín 2010 – 2017. Para la atención integral a la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia”.
- _____ (2012) “Plan de desarrollo 2012-2015: Medellín un hogar para la vida”.
- _____ & Corporación región (2011) “Las innovaciones en el diseño e implementación de la política pública de atención a la población desplazada en Medellín, por la gerencia para atención de población desplazada”.
- Botero, J. J. (2005) “Introducción: Rawls, la filosofía política contemporánea y la idea de sociedad justa”. En: Botero, Juan José. (Ed) *Con Rawls y contra Rawls. Una aproximación a la filosofía política contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Filosofía, pp. 11-28.
- Ceballos, M. A. (2012) “Protección diferenciada de derechos en Colombia. La condición de desplazado como clave de acceso al derecho a la vivienda”. En: Gallego, G. M. y M. J. González, (Eds.) *Conflicto armado, justicia y reconciliación*. Bogotá: Siglo del hombre editores, pp. 219-273.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 [en línea]. (2004, 22 de enero). Corte Constitucional. Bogotá. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Consultado el 25 de Marzo de 2012.

- _____. Auto 383 de 2010 [en línea]. (2010, 10 de diciembre) Corte Constitucional. Bogotá. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a383-10.htm>. Consultado el 25 de marzo de 2012.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012) Documentos Conpes 3726. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas. Bogotá.
- Colprensa (2013, 18 de Mayo) “Corte ordena reparar a víctimas de bacrim”. En: *El Colombiano*. En: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/corte_ordena_reparar_a_victimas_de_bacrim/corte_ordena_reparar_a_victimas_de_bacrim.asp. Consultado el 26 de Mayo de 2013.
- Consejo de Medellín (2007) Acuerdo 049. Por el cual se adopta la Política Pública para la Prevención del Desplazamiento Forzado, la Protección, Reconocimiento, restablecimiento y reparación de la Población afectada por el desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín
- Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento Codhes (2010, 27 de Enero). *CODHES informa* (76).
- Cuervo, J. I. (2007) “Las políticas públicas: entre modelos teóricos y la práctica gubernamental”. En: *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 65–96.
- Eslava, A. (2011) *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Universidad EAFIT.
- _____. (2013) (Inédito) “Politización de la confianza”.
- Fraser, N. (2008) *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.
- Granada, J. (2008) *Desplazamiento forzado y acción colectiva la mesa de organizaciones de población desplazada de Medellín*. Tesis de Maestría. Instituto de Estudios Políticos, IEP-UDEA, Medellín. Recuperada el 25 de Mayo de 2013 de:
- _____. (2012) “Acción colectiva y oportunidades políticas en escenarios de políticas públicas”. En: *Estudios Políticos*, No. 40, pp. 76-97.
- _____. & González, S. (2009, junio-diciembre) “Acción colectiva de las organizaciones de población desplazada en Medellín. Ciclos, contextos, repertorios y perspectivas”. En: *Estudios Políticos*, No. 35, pp. 107-130.
- Hernández, Y. C. (2013, 24 de Abril) “¿Qué pasa con el protocolo de participación de las víctimas?” En: http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=744:ique-pasa-con-el-protocolo-de-participacion-de-victimas&catid=83:general&Itemid=197. Consultado el 26 de Mayo de 2013
- Narveson, J. (2003) “We don’t owe them a thing! A tough-minded but soft-hearted view of aid to the faraway needy”. En: *The Monist. An International Quarterly Journal of General Philosophical Inquiry*. No. 86, vol. 3. The Hegeler Institute.
- Organización de Naciones Unidas (1998, 11 de Febrero) Principios rectores de los desplazamientos internos. Documento E/CN.4/1998/53/add.2
- _____. (2005, 28 de Junio) Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio

- de los refugiados y las personas desplazadas (principios Pinheiro) Documento E/CN.4/Sub.2/2005/17
- Ostrom, E. (2011 [1990]). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (Segunda ed.). (L. Merino, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- _____, A. T. K. & Olivares, C. (2003, Enero-Marzo) "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". En: *Revista Mexicana de Sociología*, No. 65, vol. 1, pp. 55-233.
- Polski, M. & Ostrom, E. (1999) *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. Bloomington: Indiana University, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University. Documento de Trabajo W9827.
- Pogge, T. (2005) *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Barcelona: Paidós.
- Rawls, J. (2004) *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica
- Rodríguez, C. & Rodríguez, D. (2010a) *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
- _____. (2010b) "Contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)". En: Rodríguez Garavito, C., J. C. Guataquí [et al.]. *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
- Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue, & F. Varone, (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Uribe, M. T. (Ed.) (2001) *Desplazamiento forzado en Antioquia*. Vol.9. Valle de Aburrá. Bogotá: Secretariado nacional de pastoral social conferencia episcopal de Colombia.
- _____. (2011) "Contrapunto entre apátridas y desplazados". En: López, L. (Ed.) *Un retrato fragmentado. Ensayos sobre la vida social, económica y política de Colombia, siglos XIX y XX*. Medellín: La Carreta.
- Velásquez, R. (2009) "Hacia una nueva definición del concepto de "política pública"". En: *Desafíos*, No. 20, pp. 149-187.
- Verdad Abierta (2012, 21 de Agosto) "Los enredos de la Mesa de Víctimas en Medellín". *Verdad Abierta*. En: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/4167-los-enredos-de-la-mesa-de-victimas-en-medellin>. Consultado el 26 de Mayo de 2013