

Acción colectiva y oportunidades políticas en escenarios de políticas públicas: el caso del desplazamiento forzado en Medellín*

James Gilberto Granada Vahos**

Resumen

Este artículo establece la relación teórica y conceptual entre acción colectiva y políticas públicas, profundiza el tema de las oportunidades políticas mediante el caso de la acción colectiva de la población desplazada en Medellín a partir de tres tipos de oportunidades generales: las divisiones formales del poder (entre el Ejecutivo y Judicial), la división del poder en el territorio (de lo nacional a lo local), y los aliados en el Estado (los gobiernos y el poder). Concluye con el reconocimiento de las acciones colectivas de la población desplazada en las que se destaca el aprovechamiento de las oportunidades políticas en escenarios de política pública.

Palabras clave

Acción Colectiva; Movilización; Oportunidades Políticas; Políticas Públicas; Desplazamiento Forzado; Medellín.

Fecha de recepción: noviembre de 2011 • **Fecha de aprobación:** febrero de 2012

Cómo citar este artículo

Granada Vahos, James Gilberto. (2012). Acción colectiva y oportunidades políticas en escenarios de políticas públicas. *Estudios Políticos*, 40, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 76-97).

* Este artículo es resultado parcial del proyecto de investigación: “Estado del arte sobre la relación acción colectiva y políticas públicas”. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Financiado por el Instituto de Estudios Políticos y el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), Universidad de Antioquia, código E01583.

** Trabajador social. Magíster en Ciencia Política. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: jamesgranada1@gmail.com.

Collective Action and Political Opportunities in Public Policies Scenarios

Abstract

This article provides the theoretical and conceptual similarities among collective action an public policy, and deepens the political opportunities theme, using the case of collective action of forced displaced population in Medellín, from three general types of general opportunities: formal divisions of power (between executive and judicial). The power divided in the territory (from national aspect towards local aspect); and the allies in the state (governments and power). It concludes with the recognition of the collective actions of the displaced population in which highlighted the use of political opportunities in public policy scenarios.

Keywords

Collective Action; Mobilization; Political Opportunities; Public Policies; Forced Displacement; Medellín.

Introducción

Los grupos poblacionales en Colombia mediante sus acciones colectivas, organizaciones y movimientos sociales, pasan por diversos momentos en la lucha por el reconocimiento, acceso, protección, garantía, restablecimiento y reparación de sus derechos. En este artículo se describen y analizan acciones colectivas que partiendo de oportunidades políticas logran acceder a las agendas pública y gubernamental en las políticas territoriales y nacionales, se considera que la acción colectiva se prolonga en el tiempo, consiguiendo desarrollarse en los momentos de diseño y formulación, de ejecución, e incluso de seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Se toma como ejemplo la movilización de la población desplazada en Medellín que, entre los años 1992-2004, luchó junto con otros actores para ingresar en la agenda pública y gubernamental, y que para el periodo 2004-2010 logra acceder a espacios institucionales. La población desplazada ha orientado gran parte de sus acciones en espacios institucionales en los que se diseñan y ejecutan políticas públicas, acciones estatales y gubernamentales, sin renunciar a su autonomía y a las acciones de hecho.

[78]

Se entiende que la acción colectiva no solo se realiza en los márgenes, por fuera y contra el Estado, sino que existen escenarios institucionales para desarrollar acciones colectivas reivindicativas. Las decisiones no siempre se toman en despachos y oficinas de los funcionarios de alto cargo, también se negocian y se construyen en espacios públicos en los que participa llega la ciudadanía. En Medellín han existido lugares para discutir y negociar decisiones, a los que llega la población desplazada, sus organizaciones y líderes.

Para este caso se estiman las acciones políticas realizadas por sectores excluidos y subordinados entre los que se cuentan las víctimas del conflicto armado, en particular, las personas desplazadas por la violencia, sus formas organizativas al igual que las acciones espontáneas, intermitentes y en la mayoría de los casos poco visibles. Se trata de superar las lecturas dicotómicas que pretenden separar el actuar colectivo en lo institucional/no institucional, se busca resaltar lo complejo de las relaciones de los diferentes actores políticos, estatales, sociales o mixtos, en diferentes escenarios públicos y privados, formales o informales, dentro, cerca o lejos de las instituciones.

Las acciones colectivas se desarrollan en un amplio espacio que se mueve entre lo formal y constitucional hasta lo informal y de hecho, en el que lo determinante no es la legalidad o la formalidad, sino las relaciones sociales y políticas entre actores en las que se crean oportunidades que posibilitan el accionar. Estas oportunidades toman relevancia para este artículo cuando se presentan en escenarios de política pública y con actores institucionales en los que se producen conflictos, discusiones y negociaciones entre diferentes actores políticos.

En el ciclo de las políticas públicas se enfatiza el momento de “formación de agendas”, en el que se hace más visible el conflicto, las negociaciones y los acuerdos políticos a la hora de identificar los problemas, de definirlos e inscribirlos como de interés para la sociedad, el Estado y los gobiernos. Es el momento político por excelencia de las políticas públicas en el que se disputan los discursos, significados y representaciones sobre el problema, entendiendo que el ciclo no es cronológico sino lógico, se debe considerar que lo político no es exclusivo de la formación de agendas, aunque allí sea más fuerte.

El texto se desarrolla entonces en dos grandes partes, una primera parte conceptual en la que se hacen algunos acercamientos al concepto de acción colectiva y su relación con las políticas públicas, la vinculación con la institucionalidad y el ciclo de las políticas públicas. La segunda parte desarrolla el ejemplo de las oportunidades políticas y las acciones colectivas de la población desplazada en Medellín en escenarios de políticas públicas. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

[79]

1. Una aproximación teórica. Acción colectiva y políticas públicas

En este apartado se retoman, en primera instancia, algunas aproximaciones al concepto de *acción colectiva*, a partir de variables que la relacionan con las políticas públicas; en segundo lugar, se enuncian de manera general las relaciones de las acciones colectivas y los sujetos que las producen con las instituciones.

Según el Manual de Ciencia Política de Miquel Caminal, la acción colectiva implica un “interés, objetivo o necesidad” común a un grupo de individuos, que al alcanzar el objetivo o satisfacer la necesidad, por lo

general, no podrán excluir a quienes no participaron, lo que implica que la acción colectiva produce por lo general “bienes públicos” (Caminal, 1996, p. 292). De manera que la acción colectiva no es necesariamente disruptiva, aunque implica un conflicto y la necesidad de enfrentar una problemática. Según Sidney Tarrow la acción colectiva “puede ser breve o mantenida, institucionalizada o subversiva, monótona o dramática. En su mayor parte se produce en el marco de las instituciones por parte de grupos constituidos que actúan en nombre de objetivos que difícilmente harían levantar una ceja a nadie” (Tarrow, 2004, p. 24).

Según los objetivos de este artículo se entiende la acción colectiva, en el marco de las instituciones o no, como un accionar racional de un grupo de personas, que responde ante una situación considerada problemática (o que se problematiza), dirigiendo las capacidades y recursos disponibles en un contexto determinado para exigir del Estado, las instituciones y otros actores, solución a sus problemas.

Las definiciones que se han retomado en torno a la acción colectiva no solo la conciben como contenciosa, de acuerdo con Marisa Revilla, quien retoma a Tilly, “la mayor parte de la acción colectiva tiene lugar dentro de las instituciones y se lleva a cabo por grupos constituidos que promueven valores e intereses ampliamente reconocidos políticamente y no exentos de conflicto” (Revilla, 2005, p. 32). Aunque, como se aclaró anteriormente, las acciones colectivas dentro de los marcos institucionales pueden ser combinadas en todo momento con otras acciones disruptivas. Riechmann, retomando a Cohen, considera que “[...] no hay diferencias esenciales entre la acción colectiva institucional y no institucional [...]”, ya que “[...] ambas entrañan conflictos de interés intrínsecos a las relaciones de poder institucionalizadas” (Riechmann, p. 92).

Se entiende entonces que la acción colectiva se puede desarrollar en diferentes lugares y momentos, pero el aspecto central para considerarla tal, es que se mantenga la reivindicación de quienes la realizan y el conflicto con sus oponentes. La acción colectiva se puede desarrollar en lugares institucionales, incluso buscando acuerdos para enfrentar problemas que afectan a quienes se movilizan, lo que no hace que el conflicto desaparezca, ni que los consensos con los oponentes sean generales y permanentes.

Se hace énfasis en las acciones colectivas que se desarrollan en lugares institucionales o próximos a estos, especialmente los relacionados con las

políticas públicas, que no se podrían catalogar como espacios meramente participativos. Las acciones colectivas que se relacionan con el tema de la política pública en cada uno de sus momentos, especialmente con la formación de agendas, son todas aquellas que implican un esfuerzo para que los temas y problemas considerados por los actores sociales sean por lo menos de interés gubernamental y se les busquen soluciones.

Las definiciones anteriores consideran la acción colectiva en una relación constante con el Estado y sus instituciones, en tanto suele implicar conflicto y negociación permanente con el poder y con lo formalmente instituido; en palabras de Tilly retomadas por Tarrow, una constante de la *oportunidad/amenaza* de la acción colectiva y la *permissividad/represión* del Estado (Cf. Tarrow, 2004, p. 43).

Tarrow presenta una concepción dinámica del Estado, al definirlo como “la arena en la que tiene lugar la competición política rutinizada, donde se busca solución a los conflictos de clase, estatus y políticos en general” (Tarrow, 1999, p. 75), con lo que muestra un lugar propiamente político de las relaciones en el Estado y con él.

A partir de la idea de estructura estatal trabajada por Herbert Kitschelt, se considera la estructura abierta o cerrada de los Estados, mientras que en la primera se posibilita la acción colectiva cerca de las instituciones, en la segunda se producen acciones de confrontación (Tarrow, 1999, p. 75). Alexis de Tocqueville considera la centralización o no de los Estados que relacionado con la afirmación anterior también produce tipos de acciones colectivas diferentes, más cercana de las instituciones en Estados descentralizados y acciones de confrontación cuando las instituciones están más centralizadas y más lejanas de los actores (Tarrow, 1999, p. 81).

Hans Peter Kriesi, diferencia cuatro tipos de relaciones del Estado con los movimientos sociales y las acciones colectivas: el primero, un Estado fuerte, excluyente y dominante, donde las posibilidades de acciones colectivas se limitan a pocos escenarios existentes, y las probabilidades de realizar acciones por fuera de la institucionalidad son reducidas. El segundo escenario es un Estado fuerte que permite o posibilita la inclusión, en el que es posible la acción colectiva cercana a las instituciones pero difícil, impedida y reprimida por fuera de la institucionalidad. La tercera posibilidad es un Estado que no permite el acceso formal, pero no es lo suficientemente fuerte para impedir el acceso informal y la

acción colectiva por fuera de las instituciones. El último escenario es un Estado débil, que no logra impedir las acciones al margen de la institucionalidad, y permite el acceso formal e informal al sistema (Kriesi, 1999, pp. 232-233).

Teniendo en cuenta estas propuestas se podría caer en ligerezas, según los tiempos, los lugares y los actores para considerar al Estado Colombiano como cerrado o abierto en su relación con las acciones colectivas. En el apartado siguiente se harán las consideraciones necesarias, teniendo en cuenta que las divisiones y la descentralización del poder posibilitan aperturas, cierres, inclusiones y exclusiones dentro del Estado, y de los gobiernos, para diferentes actores incluso en un mismo momento, dependiendo de los objetivos, reivindicaciones, acciones y aliados.

De los párrafos anteriores se puede retomar una de las hipótesis centrales de Tarrow y de diferentes autores que fundamentan su análisis en el proceso político: la acción colectiva solo es posible en la medida que responda a un cambio en las *oportunidades* y en las *restricciones*, enmarcadas en lo que se denomina estructura de oportunidades políticas (EOP) (Cf. Tarrow, 2004, p. 46). En el análisis también se deben considerar las capacidades propias de los actores para organizarse, interpretar oportunidades, crear discursos y movilizarse, que no siempre dependen de las oportunidades externas.

[82]

Desde John McCarthy se consideran los “grupos cuya función primaria no es la movilización, sin embargo ésta puede generarse en su seno”, entre otros considera “elementos de la propia estructura del Estado”, que “[...] se hallan en el límite de lo que se denomina ‘sociedad civil’, así como estructuras institucionales del Estado y del mundo de lo económico que puedan servir de contextos relacionales en la movilización de la protesta” (McCarthy, 1999, p. 206). La acción colectiva en políticas públicas es considerada como acciones que mantienen el conflicto, pero tramita alguno de sus objetivos en escenarios de políticas públicas o institucionales.

Este tipo de acción colectiva no puede ser considerada simplemente como acción institucionalizada, en primer lugar, porque los actores colectivos, organizaciones o movimientos mantienen la autonomía e iniciativa lejos de las instituciones; en segundo lugar, estos escenarios no son los únicos donde intervienen, manteniendo acciones organizativas e incluso de confrontación al margen de la institucionalidad, el conflicto permanece más allá de los acuerdos y negociaciones con el Estado y sus instituciones.

Hay que reconocer el importante papel que desempeñan los diferentes actores de políticas públicas, que van más allá de los actores formalmente institucionalizados, y que llega hasta otros actores que logran ingresar a los conflictos y negociaciones que se producen en los momentos en que los temas ingresan a la agenda pública y gubernamental para posteriormente incidir en el diseño y formulación de las políticas.

Estos actores entran en el proceso de toma de decisiones, mediante la configuración de una red de política pública, descentrando el papel del Estado como el gran y único actor en la toma de decisiones. Esto no indica, necesariamente, una pérdida de potestad del Estado para tomar decisiones y asumir obligaciones respecto a problemas públicos que requieren la decisión política gubernamental. En efecto, una gran cantidad de estudios empíricos indican que el Estado no está en decadencia, a pesar de la creciente importancia de los actores supranacionales, transnacionales y subnacionales, en la hechura de políticas públicas (Naranjo, 2009, p. 86).

Se entiende que las redes de política pública, en el diseño y formulación (y en la formación de agendas) de políticas públicas, es una forma de acción colectiva en la que los actores “movilizan recursos, visibilizan marcos culturales y se inscriben en una estructura de oportunidad política” (Naranjo, 2009, p. 87).

[83]

La acción colectiva en los escenarios institucionales, incluso “institucionalizados”, superan la participación formal que en muchos casos es promovida por actores estatales y gubernamentales reducida a la consulta para legitimar decisiones. De hecho gran parte de las acciones colectivas responden a problemas que ya han sido identificados en las agendas públicas, pero que no han sido abordados, Riechmann afirma que “Un elemento especialmente importante para el surgimiento de movimientos sociales es el *inmovilismo de las instituciones estatales y los actores políticos establecidos* ante un problema o crisis ya percibido como tal por sectores movilizables de la opinión pública” (Riechmann, p. 92).

La acción colectiva en las políticas públicas implica que los sujetos participan activamente en cada uno de los momentos y lugares en los que se forman las agendas, se diseñan, ejecutan y evalúan las políticas gubernamentales. Esta acción no siempre es resultado de invitaciones hechas por gobernantes y funcionarios, sino logros de los actores que llegan a espacios institucionales por cuenta propia.

La acción colectiva en escenarios de política pública puede llegar a ser disruptiva, especialmente en el momento de formación de las agendas, donde se está disputando la definición sobre los problemas, las posibles soluciones, los afectados, los responsables, entre otros. En este caso, al igual que en otras acciones colectivas disruptivas o contestatarias, se busca ampliar la base de derechos o de beneficiarios, avanzar en la democratización, incluso se convierten en luchas por el reconocimiento y en contra de la exclusión.

2. Acción colectiva y oportunidades políticas

2.1 Acción colectiva y política pública sobre desplazamiento forzado en Medellín

Aunque las clasificaciones existentes sobre el ciclo de las políticas públicas son numerosas, para el análisis de la política pública sobre desplazamiento forzado se retoman cuatro momentos del ciclo: 1) agenda pública y gubernamental, 2) diseño y formulación, 3) ejecución y 4) evaluación.

[84] La acción colectiva ha sido visible en algunas experiencias de políticas públicas territoriales en las que grupos poblacionales de pobres, vulnerados o víctimas, participan en los momentos en que se identifican y definen los problemas públicos, que mediante la movilización logran ser de interés para los medios de comunicación y llegan a los despachos de las administraciones. También acceden a espacios de discusión y decisión en los momentos de diseño y formulación de políticas públicas, incluso en la ejecución y evaluación.

Dos aspectos deben resaltarse para el caso analizado: en primer lugar, el carácter territorial de ciertas políticas que se incluyen en la agenda, se diseñan, se ejecutan y se evalúan en lo local, aunque mantengan relación con lo nacional; el segundo aspecto es que la población no solo llega como invitada a espacios ya habilitados para la participación, también realizan acciones de hecho, reinventan y crean nuevos espacios, en los momentos de hacer demandas, plantear propuestas, diseñar soluciones, ejecutarlas y evaluarlas. Se tienen por ejemplo las oportunidades políticas que se materializan en los municipios, aunque vengan desde territorios más amplios, es en lo local donde se hacen palpables y se posibilita el accionar de la población y de sus organizaciones.

Es el caso de las oportunidades generadas por la división del poder, aunque representan oportunidades en el ámbito nacional, estas se

materializan en municipios donde, por ejemplo, contar con el respaldo de pronunciamientos de la Corte Constitucional puede significar una posibilidad para que actores débiles se enfrenten o se opongan a un gobierno local cerrado a las demandas o, al contrario, un gobierno municipal incluyente puede fortalecer a actores municipales para que se enfrenten a un gobierno nacional cerrado, todo lo anterior dependiendo de otras variables como las capacidades de movilización de los sujetos sociales.

Si se realiza una lectura rápida por los diferentes ciclos o momentos de las políticas públicas, los movimientos sociales, sus organizaciones y miembros, tienen un papel en la lectura de las situaciones problemáticas, en la construcción de percepciones en torno a ellas, en la elaboración de discursos sobre los responsables y en el planteamiento de soluciones. Para el caso planteado, la población desplazada en diferentes momentos se ha manifestado para hacer visible su problemática, desde la década de 1990 la lucha se intensificó y se orientó al reconocimiento de la situación de victimización. La movilización permanente, no solo de las víctimas, abrió una discusión nacional y territorial sobre la problemática y obligó a buscar soluciones.

Durante esa década, y hasta 2003, la población desplazada se movilizó para que la ciudadanía se diera cuenta de su situación, se congregó buscando solución a algunas de sus necesidades más urgentes y para acceder de alguna manera a los derechos. Entre estos hechos se destaca la ocupación masiva de lotes urbanos, la toma de las universidades de Antioquia y Nacional sede Medellín, la toma de iglesias, el bloqueo de vías, además de acciones formales como las acciones de tutela (IEP-Municipio de Medellín, 2010).

Posteriormente la población desplazada se movilizó para dar a conocer la lectura que tiene de su situación problemática, de las personas afectadas por el desplazamiento y para proponer soluciones, especialmente luego del año 2004 se destaca el accionar en escenarios de políticas públicas en la identificación, definición, inscripción de problemas, así como en el diseño y formulación de soluciones (IEP-ACNUR, 2007).

Entendiendo el ciclo de las políticas públicas como lógico más que cronológico, se explica por qué la población desplazada sigue luchando por mantener sus reivindicaciones en lo público y gubernamental, incluso, el tema ha tomado un nuevo aire en la agenda pública nacional, pues además del debate se transita hacia las posibles soluciones. La población desplazada ha

mantenido una lucha en escenarios institucionales, y por fuera de estos, para que sus propuestas sean incluidas en las políticas municipales, incluso algunas de estas fueron recogidas en los diseños de la política pública de atención a la población desplazada tanto del departamento de Antioquia como en la del municipio de Medellín y en los Planes Integrales Únicos correspondientes. Se trata de acciones que no se han ceñido solo a los canales formales, han estado acompañadas de tomas, marchas, protestas y reivindicaciones diversas.¹

Al mismo tiempo la población ha participado en los momentos de planeación, ejecución, incluso en procesos de evaluación de las acciones estatales, acompañada y acompañando a organizaciones no gubernamentales, al Ministerio Público, entre otros. Las políticas públicas, sus momentos y escenarios son dinámicos, en los que se manifiestan, se crean y se aprovechan oportunidades, unas veces para avanzar en la conquista de derechos, en otros casos para continuar con el accionar mismo (IEP- ACNUR-Municipio de Medellín, 2009).

En el apartado siguiente se abordará la estructura de oportunidades políticas (EOP) para las acciones colectivas de la población desplazada en Medellín, en escenarios institucionales de política pública, valorando profundamente cambios presentados en las dinámicas institucionales en los niveles nacional y local, en las diferentes ramas del poder, las relaciones políticas de conflicto-negociación en diferentes lugares y momentos.

[86]

2.2 Los escenarios institucionales de política pública y las oportunidades políticas

Los escenarios institucionales y las oportunidades políticas se producen en diferentes territorios, pero se materializan en contextos particulares. Se retoman oportunidades y restricciones que se presentan en los ámbitos nacional, departamental y local, pero que se manifiestan en un territorio concreto: Medellín. Dieter Rucht sostiene que los movimientos y grupos solo son exitosos en la medida en que consideran y evalúan el entorno o contexto, consideran los aspectos culturales y sociales, aprovechan las ventajas que se

¹ Para ampliar esta información se puede consultar los informes de investigación: Instituto de Estudios Políticos (IEP)-Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2007); IEP-ACNUR-Municipio de Medellín (2009); Montealegre (2009).

presentan y evitan acciones que debiliten el movimiento (Cf. Rucht, 1999, p. 268).

Por su parte McAdam, retomando a Zdravomyslova, afirma que “las oportunidades son también, y a la vez, muy localizadas y específicas. En un primer momento, los movimientos pueden sacar partido de eventos globales o internacionales, pero aunque lo hagan, deben adaptarse a condiciones internas concretas” (McAdam, 1999, p. 70). Aunque se refieren a la relación internacional-nacional, es igualmente importante en la relación nacional-local.

A partir de los planteamientos de Sidney Tarrow (1983), Ana Rubio resalta “el grado de apertura o cierre para acceder al sistema político formal, el grado de estabilidad o inestabilidad de las alianzas políticas y la disponibilidad y postura estratégica de los aliados potenciales”, así como “las divisiones en la élite o su tolerancia/intolerancia hacia la protesta”, como elementos centrales de las oportunidades políticas (Rubio, 2004).

Se entiende por oportunidad política, “señales continuas [...] percibidas por los agentes sociales o políticos que les animan o desaniman a utilizar los recursos con los que cuentan para crear movimientos sociales” (Tarrow, 1999, p. 89), se deben considerar las estructuras de alianzas, tanto como las estructuras formales. Anthony Oberschall (1989) afirma que en un Estado democrático el gobierno se somete a controles internos y externos: partidos en la oposición, medios, poder judicial, organizaciones independientes, lo que hará que la oportunidad moral se convierta en oportunidad política y, en algún nivel, social.

Doug McAdam (1999) recopila los avances realizados en Estados Unidos y Europa sobre la estructura de oportunidades políticas (EOP), hace un paralelo entre Charles Brockett (1991), Kriesi *et al.* (1992), Dieter Rucht y Sydney Tarrow (1994), y para identificar los aspectos comunes elabora un listado de elementos clave que dan cuenta de las oportunidades.

En primer lugar, menciona “el grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado”, que se refiere a la importancia que tiene la estructura formal, legal e institucional de una comunidad política. El segundo aspecto “la estabilidad o inestabilidad de las alineaciones entre elites”. El tercero, “la presencia o ausencia de aliados entre las elites”, se ocupa de la relevancia que adquiere la estructura informal de poder del sistema político,

aunque profundiza una diferenciación sobre las alianzas permanentes y las coyunturales. Por último, se presenta la “capacidad del Estado y su propensión a la represión” (McAdam, 1999).

Retomando lo presentado por McAdam, se mencionan y ajustan las variables en el contexto nacional y local para la acción colectiva, especialmente de la población desplazada en escenarios de política pública. Se tiene una estructura de oportunidad política para la acción colectiva de la población desplazada en Medellín por lo general alrededor de las divisiones y alianzas formales e informales en el poder: 1) la división del poder en lo que se conoce como las ramas del poder público: Legislativa, Ejecutiva y Judicial; 2) la división del poder en el territorio, que se produce desde la descentralización del Estado y sus instituciones, Nación, departamentos, municipios, y en algunas ocasiones otras divisiones menores o intermedias; 3) los aliados en el Estado, los gobiernos, las instituciones y el poder. No se trata de un listado de variables para todas las acciones, en todos los territorios y en todos los tiempos, se revisan y se trasladan a situaciones concretas de un movimiento o acción determinada.²

[88]

2.2.1 Las divisiones formales del poder: entre el Ejecutivo y Judicial

Se consideran las tres ramas del poder público: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, haciendo énfasis en las tensiones y rupturas entre el poder Ejecutivo y el Judicial, que han permitido el ingreso de actores con sus demandas a lugares de decisión, logrando conquistar algunas de sus exigencias.³ Algunos actores estatales han tratado de impedir o negar el acceso a los derechos y al reconocimiento demandado por los sujetos colectivos. Es común que las “reacciones” o respuestas que niegan el acceso al reconocimiento y a los derechos precedan otras acciones. En el caso del desplazamiento

² Existen otros aspectos de la EOP, como lo es la represión estatal, en la que no hace énfasis este artículo, no es de interés profundizar tanto en los obstáculos como en las oportunidades en sentido estricto. Se mencionará en la medida en que sea necesario, por lo general en relación con otras variables.

³ En Colombia es conocida la postura de la Corte Constitucional orientada a la protección de los derechos consagrados en la Constitución Política, especialmente a favor de grupos poblacionales de víctimas, de mujeres, de lesbianas, gais y transgeneristas, entre otros. Son conocidos los pronunciamientos orientados a la protección de derechos, entre ellos la despenalización del consumo de la dosis mínima y la del aborto en tres casos especiales, la protección de los derechos de la población carcelaria y desplazada, el reconocimiento de derechos patrimoniales para parejas del mismo sexo.

forzado, los asentamientos de hecho realizados por la población afectada, fueron nombrados como “invasiones”, a estos se respondía con desalojos (Conferencia Episcopal de Colombia, 2001), acción estatal por excelencia en Medellín hasta el año 2004, con la que se pretendía frenar la ocupación informal y la llegada de población desplazada a la ciudad (Granada, 2009).

En 1996, una jueza determinó que tanto el municipio, como el departamento de Antioquia y la nación tenían responsabilidades en la atención a los desplazados; llamó la atención sobre los derechos mínimos que deberían ser facilitados a la luz del Derecho Internacional Humanitario; la atención se debería hacer mediante la ejecución efectiva del Programa de Atención a Desplazados por la Violencia (El Colombiano, 1996, 23 de septiembre). En el año 2002, frente a las ocupaciones de terrenos y los posteriores desalojos realizados por autoridades, la Corte Constitucional se pronunció llamando la atención a los gobiernos sobre la necesidad de ofrecer respuestas a los desalojados. Los primeros que hicieron uso de este fallo fueron los desplazados asentados en la Cima del Morro de Moravia, con periódico en mano se defendieron para evitar el desalojo, la Policía procedió a quitar los cimientos de nuevos ranchos y se marchó sin realizar el desalojo (Yarce, 2002, 29 de enero).

Con la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional profundiza la exigencia para que el gobierno nacional proteja y garantice el acceso real a los derechos de la población víctima del desplazamiento. La Rama Judicial desde sus pronunciamientos creó oportunidades políticas para que diferentes grupos poblacionales continuaran y avanzaran con la organización, se crearon lugares y se realizaron acciones que facilitaron la participación y la incidencia de la población desplazada en escenarios de decisión, logrando transmitir por lo menos sus opiniones en escenarios de políticas públicas.⁴

Luego en el Departamento de Antioquia se aprueba la Ordenanza 06 de 2006, por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el departamento de Antioquia, política que se verá reflejada posteriormente en el Acuerdo Municipal 049 de 2007 del Municipio de

⁴ Para ampliar el recorrido normativo se pueden consultar las sentencias emitidas por la Corte Constitucional y los autos de seguimiento.

Medellín, estas políticas son al mismo tiempo espacios a los que llega la población desplazada y en los que se crean nuevas oportunidades.

Es importante resaltar que las fisuras que se presentan entre los diferentes poderes Estatales no representan una amenaza para su estabilidad, sin embargo se constituyen en una posibilidad para que actores sociales busquen los lugares para ingresar sus demandas y obtener respuestas positivas a estas. En los últimos años, incluso hasta 2011, sigue siendo significativa la acción político-jurídica de la Corte Constitucional en particular, aunque se han reducido los roces, el Ejecutivo Nacional sigue estando “detrás” de la Corte a la hora de la definición e implementación de las acciones en favor de las víctimas, especialmente las del desplazamiento forzado.

2.2.2 La división del poder en el territorio: de lo nacional a lo local

Las diferencias entre lo nacional y lo local responden tanto a las características propias de los territorios y sus contextos, como a las expresiones y relaciones que se crean y mantienen desde los respectivos gobiernos. Algunas administraciones municipales de Medellín, definieron el desplazamiento forzado, a la población afectada y sus acciones como un problema de orden público, lo que explicaba que la única acción concreta eran los desalojos, mirada que se modificaba cuando intervenía otro nivel superior de gobierno, la mayoría de las veces el poder Judicial.

Se pueden notar momentos en los que se desataca, en un mismo Estado fuerte, dos posturas diferentes: antes del año 2000 un Estado fuerte y cerrado a las acciones y demandas de la población desplazada en el nivel local, y fuerte y medianamente abierto en el nivel nacional. Después del año 2000, pero con mayor énfasis a partir de 2004, se notan unos gobiernos más abiertos en Medellín y más cerrados en lo nacional.

Es el caso de los constantes desalojos efectuados antes del año 2004 en Medellín, cuando se utilizaba la represión con excesos de fuerza en las que se destruían las pertenencias de los desplazados (El Colombiano, 1996, 11 de julio), por lo general con el argumento de que los ocupantes estaban en zonas de alto riesgo (Castaño Hoyos, 21 de abril; El Tiempo, 2002, 19 de noviembre). Estos terminaban en negociaciones en la medida en que la población lograba algún tipo de presión, era común que las soluciones ofrecidas se redujeran a

retornos (El Colombiano, 1996, 19 de julio) sin ningún tipo de garantías, las respuestas estructurales se dejaban a los gobiernos departamental y nacional. Desde el Concejo Municipal y la Asamblea Departamental se buscaban salidas al problema, asimismo la Personería de Medellín afirmaba que a los desplazados no se les podía desconocer sus derechos, razones suficientes para ser sujetos de soluciones estatales del nivel local (El Colombiano, 1996, 20 de julio), situación que daba un respiro a la población y era un apoyo para continuar con las luchas por sus derechos.

La descentralización del poder en un Estado plantea ventajas a la acción colectiva debido a que el Estado está más cerca para hacer las demandas, pero además la división del poder en los territorios facilitó a los desplazados mantener demandas en diferentes lugares, produjo posiciones desde el gobierno nacional que protegía sus derechos y pedía al gobierno local y al departamental acciones más adecuadas con el fin de no forzar los retornos (El Colombiano, 1996, 26 de julio).

Terminando el periodo 1996-2003, se producen algunos cambios en las relaciones entre población e instituciones estatales, comienza la ejecución de programas para la atención, se definen responsabilidades de manera más clara: comienza a funcionar la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada en Medellín (UAO); y comienza a reunirse el Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada (Montoya Piedrahita, 2002, 18 de marzo). Las divisiones del poder ofrecen a los desplazados y sus organizaciones posibilidades de maniobra y amparo, de manera que entre 2002-2004 la situación se modificó notablemente, las oportunidades y aperturas para los desplazados aumentaron en lo departamental y municipal, mientras en lo nacional se producían cierres a sus demandas.

El periodo posterior, 2004-2010, plantea oportunidades para la población desplazada asociadas a las aperturas en los gobiernos locales que reconocen a la población desplazada sus pérdidas, necesidades y capacidades, además posibilita que la misma acción colectiva sea valorada como autónoma y para que se desarrolle en espacios institucionales.

2.2.3 *Los aliados en el Estado, los gobiernos y el poder*

Luego de 2004 los desplazados asentados en Medellín encontraron las mayores posibilidades en el Departamento y el Municipio, al igual que

en la rama Judicial. A pesar de que en el Plan de Desarrollo Municipal del periodo 2004-2007 la problemática del desplazamiento tenía poca relevancia, los avances jurídicos nacionales y normativos departamentales abrirían posibilidades a un cambio significativo. Además de la reactivación del Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (CLAIPD), con la participación de representantes de la población; comenzó a operar la “Alianza PIU” mediante una unión temporal⁵ que posibilitó las discusiones de política pública, de los pronunciamientos de la Corte, los avances departamentales y el enfoque de derechos.

La “Mesa de trabajo de organizaciones, líderes y lideresas de organizaciones de población en condición de desplazamiento” significó un impulso importante a la participación y organización de la población desplazada en lo que se denominó “Alianza PIU” (Municipio de Medellín, 2006b y 2006a). Se realizaron encuentros, se entablaron diálogos, se acordaron criterios para la elección de representantes a diferentes espacios institucionales. Se crearon los “espacios de deliberación” en los que se promovía la discusión y el fortalecimiento organizativo.

[92]

En el año 2005 se presentaron dificultades para la definición de representantes de la población desplazada a diferentes espacios: no fueron claros los mecanismos de elección, la Alianza PIU que venía funcionando comenzó a dejar de operar, la Secretaría de Bienestar Social dejó de reconocer la Mesa de Organizaciones existentes y la forma en que operaba (Municipio de Medellín, 2006c). La Mesa de organizaciones, acompañada de Acción Social y la Personería de Medellín eligió tres representantes al Comité, superando algunos obstáculos que se presentaban (Municipio de Medellín, 2006d).

Se pueden resaltar algunos espacios incluyentes en los que la población desplazada comenzó a participar, a llevar sus propuestas y en los que era escuchada, especialmente en el diseño y formulación de la política pública municipal en el año 2007, algunos de los espacios promovidos por la Unidad Técnica Conjunta (UTeC) y el Ministerio Público, instituciones que reconocieron la autonomía de las organizaciones y su calidad de actores políticos. En noviembre de 2007 el Concejo de Medellín, mediante el

⁵ Las ONG operadoras eran la Asociación Campesina de Antioquia (ACA), Fundación Sumapaz, Centro de Recursos Integrales para la Familia (Cerfami), y la corporación Manos de Amor y Paz (Manapaz); todas con experiencia en el trabajo con la población desplazada y sus organizaciones.

Acuerdo 049, aprobó la política pública de atención integral a la población desplazada, parafraseando a Rucht y Tarrow, se trató de la materialización de oportunidades políticas, mediante acciones colectivas, que posibilitaron la aparición de nuevas oportunidades, ya no solo para los actores que venían actuando sino para los que iban apareciendo.

Se estableció que todas las instituciones que tuviesen programas para población desplazada garantizarán su participación efectiva con los criterios de diferenciación. Según uno de los objetivos de la política, se busca “Promover el reconocimiento de la población víctima del desplazamiento forzado como sujetos de derecho y actores sociales con capacidad de incidencia pública y de participación en la toma de las decisiones que los afectan, y la formación e información de la sociedad receptora para desactivar la discriminación y fomentar prácticas de solidaridad” (Alcaldía Municipal de Medellín, 2007, Art. 5). Este objetivo se desarrolló en una línea estratégica, que definía y buscaba implementar programas para el reconocimiento. Se dejaron plasmadas en este documento posibilidades para que las organizaciones pudieran permanecer en escenarios institucionales. Si bien la existencia de una norma no garantiza su cumplimiento, significó un precedente y se convirtió en una herramienta que facilita actuar y exigir de las instituciones acciones afirmativas de reconocimiento, esto posibilita que las organizaciones y movimientos sociales se fortalezcan para actuar dentro y en los márgenes de la institucionalidad.

[93]

Para el año 2008 instituciones, funcionarios públicos, organizaciones sociales, algunos concejales y líderes de la población desplazada se movilizaron en diferentes espacios para que la política pública aprobada en 2007, quedara recogida en el Plan de Desarrollo. Se realizaron reuniones de diferentes instituciones y organizaciones⁶ que elaboraron propuestas de inclusión del tema en el Plan de Desarrollo, en la que se destaca una adecuación institucional que ubica el tema del desplazamiento forzado en un lugar más apropiado, se crea posteriormente la “Gerencia técnica de atención integral al desplazamiento forzado”, que lidera el diseño del Plan Integral Único (PIU) para la atención a la población desplazada que opera desde el año 2009.

⁶ Personería de Medellín, Corporación Región, Unidad Técnica Conjunta, convenio Acnur-Dapard, Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (Andas), Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Además del representante de la población desplazada en el Consejo Territorial de Planeación.

Los logros alcanzados son producto de la acción de la población desplazada, que estuvo acompañada de diversos actores en diferentes lugares institucionales, y que facilitó la apertura de oportunidades para la acción. La población mantuvo la atención en el tema, presionaron al Municipio para el nombramiento de la Gerente técnica y la asignación de recursos y acciones aprobadas en el plan, mantuvieron el accionar en el Comité Local y en los ejercicios de diseño del Plan Integral Único en el año 2009.

Esta es la primera manifestación concreta, junto con las discusiones del Plan de Desarrollo, que tienen las organizaciones de población desplazada en la participación en la ejecución de la política pública, luego de mantener las discusiones públicas, y el diseño de la política pública municipal. Es decir, la población actúa en los momentos de formación de agendas, diseño y ejecución de la política. En el año 2010 se establece el Plan Anual, se recogen las acciones, se destinan recursos para efectuar la caracterización, el fortalecimiento organizativo y posibilitar la participación de la población desplazada. Durante el tiempo descrito la población desplazada mantuvo la acción colectiva en los escenarios institucionales y por fuera de estos.

Conclusiones. Superando dicotomías

[94]

La descripción hecha sobre las acciones colectivas y las oportunidades políticas relacionadas con ellas dan cuenta de posibilidades surgidas en diferentes lugares pero materializadas en lo local. Las oportunidades que se abren en instancias formales determinan de alguna manera cierto tipo de acciones colectivas que por lo general se producirán en instancias formales. Esto no quiere decir que las acciones de la población desplazada se reduzcan a estos espacios, entre 2006 y 2010, mientras aumentaron las acciones de la población en instancias institucionales también aumentaron en las calles, se realizaron marchas, protestas, tomas, ocupación de terrenos, entre otras. La organización de la población desplazada, a pesar de haberse fortalecido en instancias formales, no ha renunciado ni reducido su autonomía, ni sus acciones de hecho, en algunos casos se avanza en materia organizativa, se han transformado las demandas puntuales en discursos por los derechos, y son defendidos desde la formalidad-informalidad, desde el derecho-el hecho.

Llegar a los escenarios de política pública y construir con otros actores, incluso estatales, soluciones a las problemáticas no implica consensos totales sobre la concepción de los problemas, las definiciones y las soluciones

definitivas, se mantienen los conflictos y las acciones colectivas reivindicativas. La acción colectiva en los escenarios y momentos de política pública es un avance en el reconocimiento de los sujetos colectivos que la realizan, a la vez este accionar es posible en la medida que ya existe un reconocimiento. Es una situación recíproca, de ida y vuelta, una situación dinámica entre la lucha por el reconocimiento y el reconocimiento mismo.

Superar las dicotomías incluye pensar los procesos dinámicos considerados por Tarrow y Rucht. Se aprovechan y se crean nuevas oportunidades políticas, si bien es cierto que la EOP “condiciona” de alguna manera las acciones colectivas de las organizaciones, esta sigue dependiendo de los procesos internos de las organizaciones, un Estado y gobierno abierto no implica que las acciones colectivas se reduzcan a la institucionalidad. Un aspecto político en la relación acciones colectivas-políticas públicas radica en la relación del poder y con el poder, de conflicto y negociación. Se mantiene la acción colectiva disruptiva porque se mantiene el disenso, no se logran acuerdos totales y acabados, la agenda pública permanece abierta sobre el tema de los derechos (y de las víctimas). Aunque se logran acuerdos en el diseño de estrategias de atención, que además son ampliadas, cualificadas y revisadas de manera permanente con una agenda pública que no se cierra.

[95]

En el caso de Medellín se tiene que las acciones colectivas de la población desplazada han avanzado notablemente en los espacios institucionales, sin abandonar las acciones de hecho y autónomas que no siempre se dirigen o tienen que ver con la relación con el Estado. Sin embargo es claro que estas acciones de hecho se han alejado cada vez más de la violencia y de una manera decidida de acciones ilegales, a la vez que el Estado ha dejado de responder de manera violenta a las demandas realizadas por la población desplazada, abriendo y posibilitando más y mejores espacios.

Referencias bibliográficas

1. Caminal Badia, Miquel. (1996). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
2. Castaño Hoyos, José Alejandro. (2001, 21 de abril). Desplazados de Villa Tina otra vez lanzados a la calle. *El Colombiano*, p. 10A.
3. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 [en línea]. (22 de enero de 2004). Corte Constitucional. Bogotá, D. C., Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. [Consultado 7 de mayo de 2010].

4. Conferencia Episcopal de Colombia (Reunión como autor). Uribe de Hincapié, María Teresa (coord.). (2001). *Desplazamiento forzado en Antioquia*. Bogotá.

5. Departamento de Antioquia. Ordenanza 06 de 2006. Asamblea Departamental.

6. El Colombiano. (1996, 11 de julio). Desplazados de Urabá, desalojados de Villa Tina. *El Colombiano*, p. 5C.

7. El Colombiano. (1996, 19 de julio). Aplazada reunión para dar solución a desplazados. *El Colombiano*, p. 3D.

8. El Colombiano. (1996, 26 de julio). En Medellín ¿Qué administración asume el problema de los desplazados? Comisión perfila oferta de retorno de los desplazados a Urabá. *El Colombiano*, p. 4C.

9. El Colombiano. (1996, 23 de septiembre). El Estado sí es responsable de los desplazados, aclara juez al fallar tutela en favor de los desplazados de Urabá. *El Colombiano*, p. 1C.

10. El Colombiano. (1996, 20 de julio). Asamblea y Concejo revisaran problema de desplazados. *El Colombiano*, p. 4C.

11. El Tiempo. (2002, 19 de noviembre). Nuevo desalojo en Villa Tina. *El Tiempo*, p. 18.

12. Granada Vahos, James Gilberto. (2008). Desplazamiento forzado y acción colectiva: la mesa de organizaciones de población desplazada de Medellín. Tesis para optar al título de Magíster en Ciencia Política. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia. IEP.

[96]

13. Granada Vahos, James Gilberto y González Díaz, Sandra Milena. (2009). Acción colectiva de las organizaciones de población desplazada en Medellín: ciclos, contextos, repertorios y perspectivas. *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

14. Instituto de Estudios Políticos (IEP), Municipio de Medellín. (2010). González Díaz, Sandra (coord.). Acciones colectivas de la población desplazada asentada en el municipio de Medellín, 1996-2009: derechos reivindicados, procesos de negociación y resultados obtenidos. Informe final. Proyecto: Acceso al goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín, 2009 [recurso electrónico].

15. Instituto de Estudios Políticos (IEP), Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Municipio de Medellín. (2009). Lopera Morales, Juan Esteban (coord.). Diseño y formulación del Plan Integral Único 2010- 2017 [recurso electrónico].

16. Instituto de Estudios Políticos (IEP), Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2007). Naranjo Giraldo, Gloria Elena (coord.) Evaluación exploratoria sobre la experiencia de construcción de agenda pública sobre el problema del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín [recurso electrónico].

17. McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.

18. Montealegre Rivera, Luz Marina. (2009). Seguimiento y análisis de los obstáculos y oportunidades en el proceso de formación de agenda gubernamental sobre el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín 2006-2008 [recurso electrónico].

19. Montoya Piedrahita, Catalina. (2002, 18 de marzo) Política de atención a desplazados, ¿por fin? Al día llegan 49,8 personas. Y un pueblo pequeño se asienta en la ciudad. *El Colombiano*, p. 1D.

20. Municipio de Medellín. Acuerdo 49/2007. Diciembre.

21. Municipio de Medellín. (2006a). Alianza PIU. Ejecución del plan integral único de atención a la población desplazada del municipio de Medellín en 5 de sus componentes: diagnóstico, fortalecimiento organizativo, espacios de deliberación, gestión de la corresponsabilidad y sistemas de información, monitoreo y control.

22. Municipio de Medellín. (2006b). Alianza PIU. Ejecución de los componentes de: diagnóstico, fortalecimiento organizativo, espacios de deliberación, sistemas de información, monitoreo y control y gestión de la corresponsabilidad. Informe final.

23. Municipio de Medellín. (2006c). Alianza PIU. Fortalecimiento organizativo.

24. Municipio de Medellín. Alianza PIU. (2006d). Mesa de organizaciones de población en condición de desplazamiento del municipio de Medellín.

25. Municipio de Medellín. Secretaría de Bienestar Social. Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (CLAIPD). (2006). (Acta de reunión).

26. Municipio de Medellín. Secretaría de Bienestar Social. Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (CLAIPD). (2007) (Acta de reunión).

27. Naranjo, Gloria; Lopera, Juan y Granada, James. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 81-105.

28. Revilla Blanco, Marisa. (2005). Ciudadanía y acción colectiva en América Latina: tendencias recientes. *Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 27, pp. 29-41.

29. Rubio García, Ana. (2004). Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales [en línea]. *Revista Electrónica Cuatrimestral*. Año I-Número 3. Disponible en: <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/383/circunstancia/ano-i---numero-3---enero-2004/estados-de-la-cuestion/perspectivas-teoricas-en-el-estudio-de-los-movimientos-sociales>. [Consultado 16 de septiembre de 2009].

30. Tarrow, Sidney. (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. España: Alianza.

31. Yarce, Elizabeth. (2002, enero 29). Cuando la basura es una solución. *El Colombiano*, p. 8A.