



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**EPISODIO DELIBERATIVO EN TORNO A LA
VIOLENCIA EN MÉXICO:
El caso de los Diálogos por la Paz con el Poder Ejecutivo
Federal**

Tesis presentada por

Alejandra Pérez Torres

para obtener el grado de

MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B. C., México
2012

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

Dr. Carlos Alejandro Monsiváis Carrillo

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación fue desarrollada en el programa de Maestría en Desarrollo Regional de El Colegio de la Frontera Norte, auspiciado por el programa de becas de maestría del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), instituciones que contribuyeron de forma material y humana para la concreción de este proyecto que inició en el 2010.

Mis más sinceros agradecimientos al doctor Alejandro Monsiváis Carrillo, quien despertó mi interés por el tema y ha seguido paso a paso el proceso de este trabajo con comentarios constructivos y continuo apoyo. Un agradecimiento especial a la doctora Julia Monárrez Fragoso y a la doctora Ligia Tavera Fenollosa por haber aceptado formar parte del Comité de tesis, quienes a distancia me dejan grandes aprendizajes que espero seguir incorporando en otros trabajos.

Agradezco a la Dirección General de Docencia, Coordinación de Desarrollo Regional, Coordinación de Servicios Escolares y planta docente de El Colef por su apoyo y comprensión. También agradezco al Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, en especial a Emilio Álvarez Icaza, Rocato Bablot y Javier Sicilia quienes amablemente me apoyaron durante el trabajo de campo. Le doy las gracias a la organización Ciudadanos por una Causa en Común, principalmente a Ma. Elena Morera de Galindo de quien aprendí mucho. Quedo en deuda con Sara Irene Herrerías Guerra quien me abrió las puertas de Províctima y me brindó su ayuda para contactar a otros entrevistados. De la misma forma agradezco a Jorge Alberto Lara Rivera y Juan Manuel Llera Blanco.

A mis compañeros de generación mi más sincero reconocimiento a su talento y profesionalismo, y por qué no decirlo, a su resistencia que muchas veces fue contagiosa y me impulsó a seguir adelante. A Alberto mi admiración y profundo agradecimiento.

Este trabajo lo dedico a mis padres y hermano por ser y estar en todo momento, aun a distancia.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO.....	9
1.1 Relación entre el Estado y la sociedad en la democracia.....	10
1.2 El enfoque deliberativo de la democracia.....	12
1.3 La propuesta metodológica: Episodio deliberativo.....	18
1.3.1 Las dimensiones analíticas: inclusión, diálogos, acuerdos y resultados.....	21
1.3.2 Presentación de resultados.....	26
1.3.3 Los instrumentos metodológicos.....	27
1.4 Apuntes finales.....	30
CAPÍTULO II. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD Y LOS SÍNTOMAS DE VIOLENCIA EN MÉXICO: DEL PROBLEMA PÚBLICO A LA MOVILIZACIÓN SOCIAL.....	32
2.1 La lucha contra el narcotráfico.....	33
2.1.1 La Estrategia Nacional de Seguridad (2006-2012).....	36
2.2 Conformación de la opinión pública.....	41
2.2.1 Los vacíos en el acceso a la información: el rol de la sociedad, el gobierno y los medios de comunicación.....	43
2.3 Antecedentes de los Diálogos por la Paz: la definición del problema público.....	55
2.4 Apuntes finales.....	61
CAPÍTULO III. EPISODIO DELIBERATIVO: UN ANÁLISIS.....	64
3.1 Presentación de los casos de análisis.....	64
3.2 Grados de inclusión y características de diálogo.....	66

3.2.1	La inclusión como dimensión de análisis.....	66
3.2.2	Diálogo como dimensión de análisis.....	72
3.3	Acuerdos adoptados y resultados de la acción pública.....	80
3.3.1	Acuerdos como dimensión de análisis.....	80
3.3.2	Resultados como dimensión de análisis.....	84
3.4	Una evaluación del episodio deliberativo.....	92
	CONCLUSIONES.....	97
	BIBLIOGRAFÍA.....	101
	ANEXOS.....	i

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1	Presentación de resultados.....	26
Cuadro 2.1	Contenidos del Pacto Nacional por la Paz y el Pacto Ciudadano por la Paz.....	60

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 2.1	Número de agresiones contra periodistas en México (2003-2011).....	46
Gráfica 2.2	Total de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincencial a nivel nacional de 2006 a 2011 (según cifras del gobierno federal).....	48
Gráfica 2.3	Total de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad Delincencial por estado de 2006 a 2011 (según cifras del gobierno federal).....	49
Gráfica 2.4	Total de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad Delincencial por estado y año de 2006 a 2011 (según cifras del gobierno federal).....	50
Gráfica 2.5	Comparativo de cifras de homicidios a nivel nacional por año (2006-2011), publicadas por: Gobierno federal, Revista Nexos, Semanario Zeta y México Unido contra la Delincuencia.....	51
Gráfica 2.6	Comparativo de cifras totales de homicidios a nivel nacional (2006-2011), publicadas por: Gobierno federal, Revista Nexos, Semanario Zeta y México Unido contra la Delincuencia.....	52

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1	Fases del episodio deliberativo.....	20
Figura 1.2	Niveles de cumplimiento en las dimensiones de análisis.....	22
Figura 2.1	Distribución de los enfoques y directrices de la Estrategia Nacional de Seguridad.....	40

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1	Descripción de las dimensiones analíticas.....	25
Tabla 3.1	Características de inclusión en los encuentros.....	67
Tabla 3.2	Características de diálogo en los encuentros.....	73
Tabla 3.3	Características de acuerdos en los encuentros.....	81
Tabla 3.4	Características de resultados en los encuentros.....	84
Tabla 3.5	Comparativo de las dimensiones de cada encuentro.....	93
Tabla 3.6	Resultados del proceso de intercambio público entre El MPJD y el Ejecutivo federal.....	95

RESUMEN

El estudio de los Diálogos por la Paz, un evento público entre el Poder Ejecutivo Federal y el Movimiento por la Paz con justicia y Dignidad, analizado desde el enfoque deliberativo de la democracia pretende establecer un puente entre los principios normativos de este enfoque y la realidad sociopolítica de un caso empírico en el que se discuten las consecuencias de la violencia a partir de la puesta en marcha de una estrategia de seguridad. La tesis pone a prueba la utilidad de lo que se ha llamado en la investigación *episodio deliberativo* compuesto de directrices analíticas y criterios de observación extraídos de las discusiones acerca de la democracia deliberativa, para ello se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas, revisión hemerográfica y análisis de registros públicos. Los resultados dan muestra de que los Diálogos por la Paz implican un proceso de negociación y conflicto con encuentros privados previos sobre asuntos técnicos y administrativos, que a su vez influyen, positiva o negativamente, los mecanismos de interlocución públicos y por ende los acuerdos y resultados de la deliberación. La investigación pone en relevancia aspectos tales como la configuración de un problema público, el conflicto y la negociación, así como la conformación de los resultados colectivos, estos elementos abonan a la discusión sobre la instrumentación de la deliberación pública en casos empíricos.

ABSTRACT

The study of the “Diálogos por la Paz” a public event where the Federal Executive Branch and Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad is analyzed from a deliberative democracy approach that seeks to establish a bridge between the normative principles of this approach and the sociopolitical reality of an empirical case where the consequences of violence from the implementation of a security strategy are discussed. This research tests the intention of what has been called in this investigation “deliberative episode” composed of analytical guidelines and observation criteria extracted from the discussion about deliberative democracy, through semi-structured interviews, journalistic reviews and analysis of public records. The results showed that “Diálogos por la Paz” involves a process of negotiation and conflict derived from previous private administrative and technical issues, which in turn influence the mechanism of interlocution and hence the agreements and results of public dialogue. This research highlights the relevant aspects such as the configuration of a public problem, the conflict and negotiation, as well the making of the collective results; these elements contribute to the discussion about the instrumentation of the public deliberation in empirical cases.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene por objetivo analizar a partir del enfoque deliberativo de la democracia, el proceso de intercambio público que se dio en los Diálogos por la Paz¹ entre el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (EL MPJD) y el Poder Ejecutivo Federal.

Las propuestas teóricas acerca de las innovaciones democráticas, entendidas como las “instituciones que han sido específicamente diseñadas para incrementar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones” (Smith, 2009: 1), son ejemplo de ello; en términos generales, algunas investigaciones han puesto en relevancia el problema de inclusión, interés por participar, capacidades de la sociedad y gobierno (o falta de ellas) y dispositivos de información que efficienten la cooperación y rendición de cuentas. Otros estudios, principalmente sobre gobernanza democrática, se orientan hacia el diseño de políticas públicas como una acción conjunta de gobierno y sociedad; en otras palabras, se habla de la incidencia de la sociedad en la toma de decisiones y no solamente en el seguimiento de las resoluciones de aquel que ocupa un puesto en el poder.

Algunos casos empíricos son los presupuestos participativos locales en Brasil, Argentina y Chile, así como la Ley Nacional sobre Presupuesto Participativo de Perú, la democracia participativa en Chile, las asambleas constituyentes locales de Colombia, el ejercicio de democracia deliberativa a nivel local en Brasil, los consejos ambientales en México mediante mecanismos deliberativos, de consulta y participativos en el sector ambiental, por mencionar algunos.

Dentro de este esquema, los roles y vínculos entre sociedad y Estado se han abordado desde diferentes teorías de la democracia, el enfoque deliberativo es una corriente que ha despertado gran interés y en la que el diálogo es uno de sus principales componentes, pero no el único; además, discrepa por una parte de la teoría participativa en lo referente al sentido de inclusión, ya que, mientras esta última se enfoca a la cantidad de participantes, la

¹ Se trata de dos encuentros de diálogo público entre el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y el presidente de México para discutir acerca de la política de seguridad y las exigencias sociales sobre la visibilización, protección y derechos de las víctimas de la violencia en los últimos cinco años.

deliberativa pondera la calidad de la participación. Por otra parte, la teoría comunitarista busca establecer acuerdos que beneficien a la mayoría por lo que concede importancia al bien común, mientras que la deliberativa promueve el uso del espacio dialógico para que los afectados por un problema específico coloquen sus demandas e intercambien argumentos con sus representantes, lo cual da lugar a los requerimientos de las minorías.

Aquellos estudios que prestan atención a la composición de la sociedad civil y los movimientos sociales, abordan la heterogeneidad y dinámicas al interior de ellos, sin embargo, el objetivo de este trabajo no es observar las dinámicas al interior de un movimiento social ni su relación con la sociedad civil, sino el proceso de intercambio público entre un movimiento social y el gobierno federal, es por ello que se considera que el enfoque deliberativo proporciona los elementos necesarios para analizar el caso de estudio aquí planteado.

Las aproximaciones empíricas del enfoque deliberativo de la democracia no son tan vastas como las aportaciones teóricas, sin embargo, han puesto sobre la mesa de discusión componentes que ponen a prueba la aplicación del enfoque a casos reales.

El enfoque deliberativo surge como respuesta a la crisis de legitimidad por la que atraviesan distintos gobiernos en la actualidad, y hace hincapié en que el voto no es suficiente; por lo tanto, mediante el intercambio público de argumentos entre gobernados y gobernantes se ponen en relevancia aspectos centrales de la democracia, uno de ellos es la incorporación de necesidades de los ciudadanos, lo cual implica ir más allá de la voluntad de las mayorías y tiene como trasfondo la relación entre la legitimidad y la eficacia durante el periodo de gobierno. Los preceptos de la deliberación resultan útiles para entender los procesos públicos de intercambio, colaboración y acción en los que participan distintos actores y en los que se utiliza el diálogo como vía; se trata de una perspectiva que contribuye a comprender la vinculación de la eficacia y legitimidad de las decisiones públicas.

La deliberación promueve la justificación de toma de decisiones, acciones e incluso cambios de rumbo, “en una democracia los líderes deben de dar las razones de sus decisiones y responder a las razones que los ciudadanos le den de vuelta” (Gutmann y Thompson, 2004: 3) con el fin de ser partícipe y estar informado sobre las leyes que acatan y sobre las que conviven. Se enfoca a la toma de decisiones encaminadas a resolver un problema concreto

mediante una acción dialógica en la que sus participantes intercambien y expongan argumentos de su actuar. En la deliberación se fomenta un continuo diálogo que permite dar seguimiento de las acciones políticas y, al ser el diálogo su eje central, se basa en la razón expresada por los argumentos que intercambien los participantes y la evaluación de posibilidades, por lo tanto requiere de información accesible y también de calidad en la participación de sus integrantes. En este punto, lo “público” toma relevancia para los procesos deliberativos, es decir, la información de la que se nutre la opinión pública y de la cual se desprenden las demandas sociales.

Por otra parte, se ha cuestionado la aplicabilidad del enfoque deliberativo de la democracia y, si bien existe un consenso sobre sus valores normativos mínimos, los matices que se puedan dar en casos empíricos aún están en etapa exploratoria. Lo anterior está muy lejos de convertirse en una limitante conceptual, por el contrario, representa una oportunidad para analizar casos empírico que den cuenta de procesos de intercambio dialógico público entre sociedad y gobierno, en esa lógica, los resultados de la investigación pueden ser de utilidad como información específica que aporte elementos a la discusión sobre deliberación pública.

El estudio propuesto se caracteriza por la existencia de un problema que convoca a un movimiento social (formado a partir de dicho problema) y a actores gubernamentales para dialogar públicamente. Este caso brinda la oportunidad de observar el proceso de intercambio entre sociedad y gobierno ante una situación de conflicto que se distingue por el empleo del diálogo como vía para posicionar problemas de la agenda social en la agenda política. Es por ese motivo que en este trabajo se pone a prueba el concepto de *episodio deliberativo* como marco metodológico, el concepto es idea original del doctor Alejandro Monsiváis Carrillo y fue construido para fines de esta investigación en el periodo comprendido entre septiembre de 2011 y junio de 2012 durante las asesorías de tesis, en ese periodo colaboré en modificaciones y ajustes por lo que el resultado de este trabajo es mi responsabilidad.

Episodio deliberativo será entendido como los momentos concretos en los que un problema público convoca a ciudadanos, organizaciones sociales, empresarios y autoridades gubernamentales para encontrar soluciones. Dicho concepto permite desagregar los momentos, así como las características que conforman el proceso de confluencia entre actores.

Para ello, las variables conceptuales y operacionales que se utilizan en este trabajo se desprenden del enfoque deliberativo de la democracia.

Con base en lo anterior, se parte de cuatro fases: surgimiento del problema público, manifestaciones públicas, encuentros públicos y finalmente los resultados de ese intercambio. En las primeras dos fases se consideran los factores estructurales que dieron origen a los Diálogos por la Paz mediante el análisis de la estrategia de seguridad vigente, la conformación de la opinión pública respecto al tema de violencia y las acciones colectivas. En segundo lugar se abordan las características de los dos encuentros públicos a partir de cuatro dimensiones de análisis: inclusión, diálogo, acuerdos y resultados.

La investigación se desarrolla desde las ciencias sociales y es de carácter descriptivo-analítico, ya que a partir de directrices analíticas y criterios de observación se busca clasificar eventos.

Para recabar los datos que fueron utilizados en este análisis se recurrió a las siguientes técnicas cualitativas de investigación: entrevistas a actores gubernamentales y miembros de la sociedad civil que participaron en los encuentros; observación no participante en reuniones del MPJD; investigación documental a través de fuentes hemerográficas y documentos oficiales; y análisis de video y revisión bibliográfica. El corte temporal de esta investigación comprende de diciembre de 2006 a diciembre de 2011.

El problema de estudio se sitúa en México en los 5 primeros años del periodo de gobierno de Felipe Calderón (2006-2011), lo cual responde a que el tema de la seguridad ha cobrado paulatinamente una mayor atención por parte del Poder Ejecutivo Federal, sin embargo, es en el sexenio de Calderón cuando por primera vez en una administración federal en México se colocó el tema de combate a la delincuencia organizada con énfasis en el narcotráfico como eje prioritario de su agenda. Esto queda asentado en el Plan Nacional de Desarrollo (EL PND) y se refleja en el presupuesto, recursos humanos, tecnología, equipamiento, iniciativas de ley e incluso en el contenido discursivo del presidente.

Las acciones del gobierno diseñadas para este fin han sido cuestionadas y criticadas por diversos sectores de la población. Si bien existe un consenso de que era necesario atender la inseguridad y violencia, la principal crítica consiste en afirmar sobre la ausencia de un modelo integral que previera las consecuencias que una estrategia de tales dimensiones tendrían en la población. El diseño de la estrategia fue enfocada hacia acciones de orden operativo-policial dejando un vacío institucional de orden preventivo-social que se agravó al establecer medidas con características de guerra, dado el equipamiento, el número de personal operativo tanto militar como policial y la intención de enfrentar a los cárteles de la droga asentados en diversos municipios del país (quienes además cuentan con recursos de todo tipo), de tal suerte que la población quedó a expensas de un fuego cruzado que ha dejado como saldo miles de asesinatos, desapariciones, desplazamientos forzados e ineficacia en los sistemas de procuración de justicia por atender los casos.

Ese vacío fue expuesto paulatinamente en distintos medios de comunicación (nacionales e internacionales) mediante el registro diario de asesinatos (llamados “ejecutómetros”), enfrentamientos, levantones, mensajes de cárteles (cuerpos con huellas de tortura y “narcomensajes” dejados en lugares públicos, por mencionar algunos) e incrementando los tiempos y espacios noticiosos para cubrir el tema. También han tenido lugar acciones colectivas por parte de la sociedad civil, organismos internacionales y movimientos sociales, quienes han evidenciado la ausencia de medidas preventivas y sociales mediante distintos mecanismos de intercambio, denuncia y confrontación con el gobierno para manifestar el problema y demandar soluciones.

Los costos sociales pusieron sobre la mesa un constante debate sobre la existencia o ausencia de una relación causal entre la estrategia de seguridad implementada y los crecientes índices de violencia. La resistencia del gobierno a reconocer esos costos y modificar la estrategia descubrieron la necesidad de visibilizar a las víctimas y así, bajo este precepto y como respuesta directa a ese problema, en marzo del 2011 surge el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.

Una primera característica específica del MPJD recae en sus estrategias por recoger las experiencias de víctimas a nivel nacional y visibilizarlas, por medio de marchas, plantones y caravanas acompañadas de medios de comunicación hacia distintos municipios del país azotados por la violencia. Esto llamó la atención de la opinión pública y posteriormente despertó el interés de Felipe Calderón por dialogar con el movimiento.

Una segunda característica del MPJD es el énfasis que hace en el aspecto público a lo largo de sus actividades y los mecanismos de presión que, desde la opinión pública, utilizó para exigir acciones del Estado.

Los Diálogos por la Paz con el Ejecutivo² son dos encuentros públicos en los que se discutió el diseño y consecuencias de la estrategia de seguridad enfatizando la necesidad de visibilizar y reconocer los derechos de las víctimas de la violencia durante los últimos cinco años. Si bien se trata de dos momentos específicos de diálogo, el proceso que llevó a su concreción y desarrollo es mucho más amplio y podría tener implicaciones en los resultados mismos de los encuentros.

Es por lo anterior que en el presente trabajo se abordan los factores que dieron origen al problema social, el proceso de definición del problema específico que representó el MPJD y un análisis de los momentos concretos de intercambio público que se desarrollaron en los Diálogos por la Paz. A continuación se expone el cuestionamiento que guía el trabajo, así como los objetivos fijados.

La pregunta que da estructura a este trabajo de investigación es la siguiente: ¿Qué tipo de encuentro público entre sociedad y gobierno se dio en los Diálogos por la Paz entre el MPJD y el Poder Ejecutivo Federal, entendido como un proceso que involucra dos eventos de diálogo público?

El objetivo general de este trabajo es identificar el tipo de intercambio público que caracteriza a los Diálogos por la Paz empleando el concepto de “episodio deliberativo”. Esto se llevará a cabo mediante objetivos específicos diseñados a partir de las dimensiones

² Los encuentros fueron nombrados así por el MPJD y los medios de comunicación, se hace el señalamiento sobre los diálogos que el MPJD tuvo con el Poder Ejecutivo Federal debido a que el movimiento ha tenido intercambios de la misma naturaleza con el Poder Legislativo en el 2011 (posterior al primer diálogo con el Ejecutivo), así como con candidatos a la presidencia de la República en el 2012.

analíticas y las fases que componen al episodio deliberativo, sustraídas de la discusión en torno al enfoque deliberativo de la democracia.

Por su parte, los objetivos específicos consisten en lo siguiente:

- Describir el problema público, así como las acciones colectivas que propiciaron los Diálogos por la Paz.
- Conocer el grado de inclusión y distinguir el tipo de diálogo en los procesos de discusión pública de los encuentros.
- Analizar las decisiones adoptadas a partir de los intercambios entre actores sociales y actores gubernamentales y evaluar los resultados de la acción pública en cada encuentro, así como en su conjunto.

Finalmente, el presente trabajo está estructurado de acuerdo con el orden de los objetivos específicos. A continuación se exponen de manera breve los contenidos de cada uno de los capítulos.

En el capítulo I *Marco conceptual y metodológico*, se inicia con una discusión acerca del rol que juega la relación entre el Estado y la sociedad en la democracia; en esta parte se subraya la necesidad de la aparición de mecanismos que permitan una participación mayor de la sociedad en la toma de decisiones. En un segundo momento se hace una revisión de las contribuciones de la teoría deliberativa de la democracia y las principales críticas que recibe. En la segunda parte del capítulo se presenta la propuesta metodológica, se plantea el concepto de episodio deliberativo. Finalmente se describen las técnicas empleadas para recabar, procesar y presentar la información y el análisis. El capítulo se guía por dos conceptos principales: democracia deliberativa y episodio deliberativo.

En el capítulo II *La estrategia nacional de seguridad y los síntomas de violencia en México: del problema público a la movilización social*, se desarrolla el contexto que enmarca el problema de investigación, en él se describen las acciones impulsadas por el gobierno federal en materia de seguridad y el proceso de conformación de la opinión pública respecto a la situación de violencia en México; en un segundo momento se analizan las acciones que ha

realizado la sociedad civil en los últimos cinco años respecto al tema para finalizar con los antecedentes que originaron los Diálogos por la Paz.

En el capítulo III *Episodio deliberativo: un análisis*, se presentan los resultados de la investigación, mediante el análisis del caso concreto de estudio a partir de cuatro ejes analíticos que corresponden a los objetivos específicos de la investigación. Finalmente se desarrollan las conclusiones.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

El objetivo principal de este capítulo consiste en desarrollar el concepto de episodio deliberativo¹ que sirve para analizar intercambios públicos entre sociedad y gobierno en la solución de problemas. Este concepto proviene del enfoque deliberativo de la democracia que hace énfasis en que el intercambio dialógico entre los actores involucrados en un problema público ayuda a comprender la conformación de toma de decisiones, así como la legitimidad de los programas y políticas creadas a partir de las exigencias de la sociedad y, para el caso de esta investigación, de un movimiento social.

Las distintas corrientes democráticas han contribuido a entender las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como el rol de la legitimidad en los retos que la democracia enfrenta. Desde hace tiempo se discute en el plano teórico acerca de las insuficiencias que los mecanismos electorales tienen para incorporar al ciudadano en la toma de decisiones y por ende incluir las problemáticas sociales incorporación de las demandas sociales por una parte en la toma de decisiones y la incorporación de las demandas sociales. Posteriormente se exponen los postulados del enfoque deliberativo de la democracia.

En la segunda parte del capítulo se presenta el marco metodológico que fue utilizado; en este punto se define el concepto de episodio deliberativo y se desarrollan tanto las fases como las dimensiones de análisis que lo conforman. El centro de esta propuesta es analizar empíricamente los intercambios de diálogo públicos a través de elementos que la democracia deliberativa pone en relevancia. Finalmente se hace una reseña de las técnicas utilizadas para recabar la información.

¹ El concepto propuesto fue construido para fines de esta investigación diseñado por el doctor Alejandro Monsiváis Carrillo con colaboración mía en el periodo comprendido entre septiembre de 2011 y junio de 2012 y retoma elementos expuestos en el artículo de Monsiváis, Alejandro, 2008, "El desempeño deliberativo de la democracia: ¿Cómo se observa?" en Castaños, Labastida, López, coordinadores, *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y estudios de caso*, IIS-UNAM, México.

1.1 Relación entre el Estado y la sociedad en la democracia

El caso de estudio que se presenta pone en relevancia el problema de violencia que existe en México, así como los cuestionamientos que, desde la sociedad civil, se han hecho a la política de seguridad que implementó el gobierno mexicano; la característica particular del caso recae en los mecanismos de interlocución entre un movimiento nacional y representantes del gobierno federal que propiciaron un diálogo público. Por lo tanto, el caso manifiesta aspectos que se discuten en las corrientes democráticas tales como legitimidad, incorporación de problemáticas sociales en la acción de gobernar y efectividad de las políticas y programas públicos.

La democracia refiere a un procedimiento para definir rumbos de acción colectiva mediante dos ingredientes principales: la libertad individual y el cumplimiento de las leyes. Si bien “la democracia es una forma de gobierno que se fundamenta en el derecho de los individuos a la autodeterminación” (Monsiváis, 2012: 16) y que se guía bajo los principios de igualdad política, equidad y libertad, el problema de su definición aparece cuando estas características ideales son traducidas e instrumentadas.

La discusión contemporánea acerca de la democracia cuestiona que los mecanismos electorales sean los únicos que garanticen su existencia y ha dirigido su mirada hacia las mejoras en su calidad, lo cual hace referencia a la necesidad de nuevos instrumentos que propicien una participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones de manera que abone a la legitimidad y efectividad mediante la incorporación de las necesidades y problemáticas de la agenda social a la agenda política.

Las elecciones son un mecanismo en el que, bajo condiciones de competitividad e igualdad política, se debe respetar la voluntad de la mayoría, sin embargo, la base de la democracia es que el ciudadano sea partícipe de las “decisiones colectivas a través de instituciones y reglas preestablecidas dentro de un marco de igualdad política” (Selee y Santín, 2006: 13), es decir, el hecho de que una mayoría decida quiénes serán sus gobernantes no resuelve el hecho de que a lo largo del periodo de gobierno surjan problemas que afecten a minorías o que estén fuera de la agenda de quien gobierne, por lo tanto, la cuestión clave se centra en los mecanismos que permitirán a los ciudadanos ser

escuchados de manera que sus necesidades sean incorporadas en la toma de decisiones. Por lo anterior, las decisiones colectivas si bien pueden afectar al individuo, este último deberá tener la oportunidad de ser partícipe en la decisión que posteriormente tendrá que acatar, en ese sentido Warren expone que “la norma básica de la democracia, es la facultad de inclusión de las personas afectadas en las decisiones y acciones colectivas [...]” (Warren, 2006: 384).

Incluir las demandas de los ciudadanos en la toma de decisiones mediante mecanismos de participación y garantizar elecciones libres y justas requiere de ciertas condiciones, Dahl (1971) identifica la oposición y la participación como dos dimensiones claves en la democracia y desarrolla un sistema de tres condiciones de oportunidad para los ciudadanos que consiste en plantear sus preferencias, manifestarlas públicamente y recibir un trato igualitario sin importar cuáles sean éstas. Dichas condiciones, a decir del autor, deben ir acompañadas de garantías institucionales tales como la elección de servidores públicos, elecciones libres y justas, sufragio inclusivo, derecho a ser votado, libertad de expresión, fuentes alternativas de información y autonomía asociativa (*Ibídem*).

Lo anterior da cabida a múltiples formas de ejercer la democracia si se considera que los procesos electorales (al menos en el ideal) cumplen con los principios de igualdad, libertad y participación en decisiones colectivas, pero resultan insuficientes durante la acción de gobernar, es decir, los electores mostrarán su aprobación o desaprobación hasta las siguientes elecciones y siendo así, el ciudadano queda fuera durante el periodo en el que gobiernen los candidatos electos. Por lo tanto, en caso de que las elecciones sean contempladas como el único instrumento para hacer formalmente partícipes a los ciudadanos (democracias delegativas) o bien, que no se estimulen otras vías de participación (es el caso de algunas democracias representativas), es probable que se manifiesten algunas consecuencias. Una de ellas es que las decisiones del gobernante se dirijan hacia determinados grupos con tal de mantener a su partido en el poder o que, ante las respuestas a una mayoría, queden relegadas las necesidades de las minorías; otra consecuencia que se observa es que la legitimidad de las decisiones de los gobernantes, así como de las elecciones puedan debilitarse.

El concepto de gobernanza plantea nuevos retos para los regímenes democráticos en el diseño de políticas públicas y toma de decisiones. La gobernanza es definida por Aguilar como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia (fundamentales y coyunturales) y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006: 90), el autor sostiene que la gobernanza se centra en la eficacia directiva de la acción de gobernar, más allá de la legitimidad que la democracia electoral otorga a quien gobierna. Tal argumento es fundamental para abordar las prácticas democráticas que buscan ir más allá de los procedimientos electorales y que activan las capacidades directivas de forma que sean incorporadas tanto las demandas de la sociedad como la sociedad misma.

Uno de los principales retos para el diseño e implementación de políticas públicas, así como para la democracia, recae en la incorporación de la sociedad en la toma de decisiones y se cuestiona, por una parte, acerca de los mecanismos que puedan permitir una participación mayor y, por otra, sobre quiénes participan y la efectividad de su incidencia en la toma de decisiones.

La gobernanza promueve una mayor eficacia, mientras que la democracia busca una mayor participación. Una de las dificultades al incorporar la participación está relacionada con el pluralismo dada la dificultad para establecer acuerdos entre distintos intereses, posiciones y enfoques, en ese sentido Fung (2004: 106) subraya la importancia tanto de la cantidad como de la calidad de esa participación.

La discusión acerca de la incorporación de la sociedad en la toma de decisiones cuestiona, por una parte, los mecanismos que permitan una participación mayor y, por otra, la efectividad de su incidencia en la toma de decisiones.

1.2 El enfoque deliberativo de la democracia

El enfoque deliberativo de la democracia, cuestiona que los mecanismos electorales sean los únicos que garanticen una democracia de calidad, propone que a través del diálogo los representados pueden hallar un instrumento útil para que sus representantes argumenten las

razones de sus acciones y también para que los ciudadanos hagan saber sus demandas y éstas sean tomadas en cuentas. De acuerdo con Elster (1998) la democracia deliberativa (DD) retoma principios democráticos y deliberativos, el primero refiere a que promueve la toma de decisiones colectivas en las que aquellos que son afectados por un problema participen en dichas decisiones; de esta manera cumple el cometido de incluir a aquellos que quedan fuera en los sistemas electorales dado el principio de voluntad de las mayorías. Mientras que la parte deliberativa está en la vía por la que se toman esas decisiones colectivas; el intercambio de argumentos.

Por lo tanto, el enfoque deliberativo de la democracia sirve para entender los procesos de intercambio, colaboración y acción públicos en los que participan distintos actores mediante el uso del diálogo, de tal suerte que ese intercambio legitime las decisiones bajo los principios de igualdad e inclusión y eficacia.

La DD retoma características de la corriente liberal y republicana de la democracia, aunque cabe señalar que contempla características más inclinadas hacia el republicanismo. El liberalismo y el republicanismo en ocasiones se entienden como opuestos, pero ambos comparten ciertos principios,² uno de ellos es la libertad como eje que guía ambas corrientes, sin embargo, el significado de libertad es entendido de forma distinta. De manera abstracta el republicanismo promueve la capacidad cívica y la acción pública responsable del ciudadano, en ese sentido el Estado republicano funciona como propulsor de la comunicación entre la esfera pública y la privada; la libertad en este caso está relacionada con la no dominación mediante el acato a las leyes y la participación responsable, en tal dirección existe un interés por el bien común en esa corriente de pensamiento. Por su parte, en el liberalismo, el Estado mantiene una posición neutral funcionando como administrador, el ciudadano es libre en la medida en que sus derechos individuales le sean respetados y el sistema electoral se convierte en un instrumento de agregación de los ciudadanos.

A decir de Lafont, lo dicho anteriormente representa “una de las principales razones para explicar tal perdurabilidad e influencia del modelo deliberativo [...] integrar los

² Véase: R. Dagger, 1997, quien expone que el republicanismo y el liberalismo son complementarios.

aspectos más valiosos de dos visiones antagónicas de la democracia contemporánea: el liberalismo y el republicanismo.” (Lafont, 2006: 201).

La teoría de la democracia deliberativa es de corte normativo y postula que para que una decisión política sea legítima tiene que cumplir con ciertos principios y valores. Antes de discutirlos es necesario mencionar dos vertientes teóricas que han nutrido este enfoque, la sustantiva y la procedimental. La versión sustantiva impulsada por Cohen (1989, 1998), se fundamenta en la idea de justicia de Rawls (1978) basada en normas de igualdad y justicia social, en este ideal de deliberación deben existir precondiciones de igualdad y libertad en la distribución de poder (Cohen, 1998), esto impedirá acciones autoritarias que afecten el intercambio de argumentos. En síntesis, la deliberación sustantiva defiende valores preexistentes bajo los cuales se desarrolle el intercambio de argumentos y como producto de ellos se llegue a consensos de mayor alcance.

La versión procedimental tiene sus fundamentos en el trabajo de Habermas (1987, 1994, 1996) y desde esta perspectiva, como su nombre lo dice, se le otorga mayor peso al procedimiento bajo las bases de una comunicación óptima; en otras palabras, para que las soluciones sean construidas y aceptadas por los participantes, las condiciones en las que se desarrolla el intercambio de argumentos deben estar dirigidas hacia un fin determinado mediante el razonamiento para la elección de los medios. El autor confiere peso a los mejores argumentos, es decir, se tiene que convencer a los demás con ideas razonadas y razonables.

Mientras una versión postula que los valores políticos formales son condiciones para que la deliberación funcione, otra fija su mirada hacia los procedimientos y hace énfasis en la comunicación entre actores incluso sostiene que los valores políticos también están a discusión. Ambas posturas tienen aspectos en común: para que se cumpla con el principio de igualdad es necesario que la información esté al alcance de todos y, a su vez, la información es pieza clave para construir argumentos.

El enfoque deliberativo de la democracia establece características ideales que proporcionan un principio común del cual partir, en esta investigación se retomará la definición de Gutmann y Thompson (2004).

Podemos definir la democracia deliberativa como una forma de gobierno en la cual los ciudadanos libres e iguales (así como sus representantes), justifican decisiones en un proceso en el cual se dan razones uno a otro, las cuales son mutuamente aceptables y accesibles de manera general con el objetivo de alcanzar conclusiones que estén ligadas al presente de los ciudadanos, pero abiertas al desafío en el futuro (Gutmann y Thompson, 2004: 7).

La DD promueve la justificación de tomas de decisión, acciones e incluso cambios de rumbo “en una democracia los líderes deben de dar las razones de sus decisiones y responder a las razones que los ciudadanos le den de vuelta” (Gutmann y Thompson, 2004: 3), de este modo el enfoque subraya que la legitimidad en la toma de decisiones dependerá de si es resultado de una deliberación con los ciudadanos afectados por el problema. Otro aspecto relevante en la deliberación se refiere a las condiciones bajo las que se practica. En tal punto, lo “público” toma relevancia para los procesos de deliberación, dicho en otros términos, no basta con ser libre de pensamiento, se requiere consolidar espacios públicos en los que se externe la opinión y que los actores puedan comunicarse; aunado a esto, el entendimiento del contenido que se delibera debe ser accesible, ya que “una justificación deliberativa no puede comenzar si a aquellos a los que está dirigida no pueden comprender el contenido esencial de la misma” (*Ibid.*: 4).

Una de las finalidades de la deliberación es encontrar soluciones a los problemas sociales, en ese sentido Bohman (1996) sostiene que la deliberación pública exitosa es aquella que origina soluciones a los problemas planteados y que mediante el razonamiento de los participantes sean aceptadas y por tanto legítimas. Dado que una solución puede funcionar o no cuando es aplicada o pueden surgir nuevos problemas, el autor subraya la necesidad de mantener abierta la posibilidad de revisiones y cambios futuros mediante la misma vía, lo que subraya el hecho de continuidad, Gutmann y Thompson (2004) concuerdan y añaden que la deliberación debe impactar en la toma de decisiones acorde al problema que se plantee y esto a su vez exige la apertura para corregir rumbos de acción, es decir, mantener el diálogo abierto y reanudarlo cuando se requiera tomar nuevas decisiones.

En la DD mediante la deliberación, los afectados por un problema público tendrán la oportunidad de plantear e intercambiar argumentos con sus representantes, por lo tanto, grupos excluidos encontrarían un espacio para establecer sus necesidades y lograr que éstas se integren a la agenda política.

Para Bohman, la deliberación es un “proceso dialógico de intercambio de razones para la resolución de conflictos que no pueden resolverse sin la cooperación y coordinación interpersonal” (Bohman, 1996: 27); el autor refiere el hecho de que al ser las elecciones un proceso en el que se respeta la decisión de una mayoría, inevitablemente producirá minorías frente a la ausencia de vías postelectorales para participar y hace énfasis en que el centro de la deliberación es la resolución de los problemas sociales y los conflictos.

Para la calidad de las discusiones, así como con la definición y el planteamiento del problema público en foros deliberativos, es necesario identificar las fuentes de las que se alimenta la deliberación. Para Habermas (1987), la deliberación se nutre a través de dos caminos, uno de ellos es la opinión informal sobre los asuntos públicos que se transmite mediante vías no institucionales y que incluso puede carecer de legitimidad, y por otra parte, la opinión conformada en espacios democráticos formales e institucionales.

Bohman (1996) propone dos formas de deliberación que se dan en la esfera pública, una de naturaleza colectiva y otra de naturaleza pública; el modelo que establece el autor es funcional para comprender de mejor manera los roles que el Estado y la sociedad pudieran estar desempeñando.

La forma pública hace referencia a cuando el ciudadano se limita a recibir la información, por lo tanto su opinión será construida a partir de los medios informativos a los que tuvo acceso, el carácter reflexivo del ciudadano se limita a observar la deliberación de otros y mostrará su simpatía o rechazo según como haya interpretado esa información. Lo anterior resulta riesgoso, ya que la información pública es dispersa y se difunde por multiplicidad de vías. La forma colectiva se refiere a grupos u organizaciones sociales con problemáticas específicas que al reunirse intercambian información de una manera más controlada y que, si bien están conformados por individuos que a su vez son receptores de la información pública, al estar en un grupo acotado pueden estructurar opiniones y propuestas hacia la esfera política.

De lo anterior se desprende que un ejercicio de deliberación ideal trata de encontrar soluciones que respondan al problema que se plantea para su discusión y la legitimidad de

esa solución dependerá de que los participantes tengan la posibilidad de intercambiar argumentos en condiciones de igualdad y libertad para llegar a acuerdos; en otras palabras, que los disensos sean los que impulsen el acuerdo siempre y cuando exista representatividad de los afectados por el problema y calidad en el diálogo, entendida ésta como el acceso de los participantes a la información necesaria y condiciones de horizontalidad para plantear argumentos.

Sin duda, dichas condiciones ideales son eso, ideales, puntos de partida que cuando se traducen al plano empírico resultan ser demasiado rígidas, por ese motivo han sido blancos de críticas y serias dudas sobre la posibilidad real de que se puedan cumplir en la vida real (Walzer, 1999; Shapiro, 1999; Young, 1999; Przeworski, 1998; entre otros). En términos generales, las críticas se enfocan a los siguientes puntos:

1. El sentido de justicia en las soluciones tomadas
2. El riesgo de convertirse en una práctica elitista
3. El sentido de igualdad e institucionalidad
4. La idea de consenso puede alimentar el status quo
5. El principio de racionalidad
6. El pluralismo
7. El acceso a la información necesaria
8. El uso para fines contrarios a la democracia

Los puntos anteriores se refieren a que en la deliberación, el sentido de justicia es endeble, principalmente cuando se trata de la búsqueda del bien común; las decisiones tomadas mediante el intercambio entre algunos actores irremediablemente deja fuera al resto de los ciudadanos y con ello también se corre el riesgo de convertirse en una práctica elitista, de modo que sólo aquellos que tienen conocimientos sobre el tema o relaciones con las esferas de poder podrían ser los que accedan a la deliberación para establecer sus demandas. Asimismo, ciertos grupos pueden hacer uso del discurso para legitimar públicamente sus decisiones sin que esto implique necesariamente incorporar las demandas de la sociedad, dicho de otra forma, puede convertirse en una simulación.

Otro problema que se presenta es que el sentido de igualdad resulta difícil de cumplir, si no es que imposible, debido a que no todos los participantes tienen a su alcance la información necesaria; en las sociedades con sistemas representativos puede haber una brecha entre los ciudadanos y sus gobernantes en términos institucionales lo que dificulta el establecimiento de reglas que contemplen a todos, además de que las perspectivas y capacidades son plurales por lo tanto se cuestiona qué tan bueno es llegar a consensos, lo que lleva a otro punto: la importancia que tiene la argumentación en prácticas deliberativas, si la información se distribuye de manera desigual, aquellos que tengan mayores conocimientos podrían manipular discursivamente sin que esto represente un intercambio de puntos de vista ni el diseño de soluciones colectivas.

Lo anterior tiene como trasfondo las relaciones de conflicto y poder que se dan en cualquier acción política y que, desde el punto de vista de los críticos, el enfoque deliberativo de la democracia no le da la suficiente importancia. Sin embargo, en este trabajo se considera que la democracia deliberativa ofrece parámetros que ayudan en la realización de análisis empíricos, en este caso los Diálogos por la Paz. Por otra parte, críticas dirigidas hacia el enfoque permiten obtener una guía para identificar las dimensiones de análisis, en ese sentido se identifican cuatro: el grado de inclusión a los actores afectados por un problema; los mecanismos y condiciones de diálogo, es decir si realmente se intercambian argumentos y son reconocidas las razones de los participantes en la deliberación; el tipo y construcción de acuerdos a los que se llega a partir de deliberar; y finalmente si se dan resultados y su contribución al problema planteado en los foros de diálogo. Con ello se busca poner a prueba tanto las críticas como los preceptos del enfoque deliberativo de la democracia mediante el análisis de un caso en el que el conflicto está presente.

1.3 La propuesta metodológica: Episodio deliberativo

El diseño de la investigación comprende los pasos y elementos a seguir para dar respuesta de forma clara a las interrogantes que se presenten o para comprobar las conjeturas que se

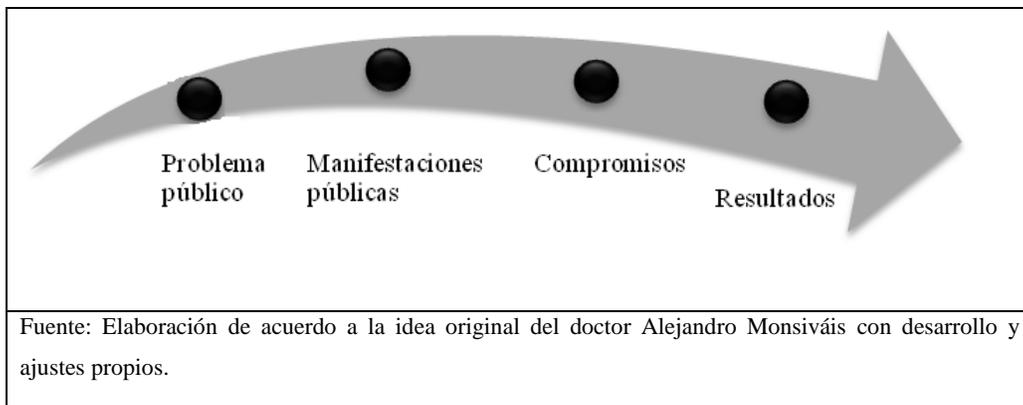
formulan en la investigación. El diseño también permite ordenar y sustentar aquellas variables que se pretenden estudiar.

Para abordar el tema de estudio y dar respuesta al cuestionamiento que guía el trabajo sobre qué tipo de encuentro público entre sociedad y gobierno se dio en los Diálogos por la Paz, entendido como un proceso que involucra dos eventos de diálogo público. Se propone el concepto de episodio deliberativo que será entendido como el proceso en el que un problema público convoca a ciudadanos, organizaciones sociales, empresarios y autoridades gubernamentales para encontrar soluciones a ese problema. El concepto planteado permite analizar la construcción de intercambios públicos entre sociedad y Estado a través de las fases que lo conforman, las posiciones que ocupan los involucrados, así como las características específicas que están presentes en los encuentros públicos entre actores.

Se plantea entonces que, si bien existen mecanismos por los cuales las exigencias de la sociedad pueden ser transmitidas al poder público ya sea formalmente como en el caso del voto y la rendición de cuentas o informalmente como en el caso de las encuestas ciudadanas o movilizaciones sociales, también pueden darse deliberativamente; es decir, en aquellos momentos en los que un problema toma relevancia y atención en la esfera pública y en el que surgen grupos con demandas específicas buscando un proceso de intercambio público de razones con los poderes políticos.

El episodio deliberativo se trata, en primera instancia, de un proceso y como tal puede ser analizado por medio de fases. Este trabajo se organiza a partir de las fases que componen al episodio representadas en la Figura 1.1.

Figura 1.1 Fases del episodio deliberativo



El *problema público* es aquel que produce descontento social e interés por manifestarlo. En esta fase se retoma de la DD la conformación de la opinión pública en torno a un tema específico de interés público, en este espacio es donde se pronuncia un problema sin una definición clara dados los múltiples actores, así como las diversas vías de información de las que se nutren, sin embargo, su importancia recae en el posicionamiento del tema dentro de la agenda pública. La primera fase permite identificar el contexto bajo el cual surge el problema inicial, lo que es útil para dar seguimiento a los cambios que pudieran ocurrir sin distraer la atención del problema original.

La segunda fase se refiere a las *manifestaciones públicas*, en ella es posible analizar la forma en la que el problema se define; en otras palabras, se realizan demandas y acciones concretas por parte de grupos, organizaciones, individuos y/o movimientos sociales, es decir, es el filtro de la opinión pública, se trata de identificar las vías que la sociedad utilizó para denunciar públicamente un problema concreto y reclamar soluciones. Esta fase se posibilita la identificación de actores relevantes, la conformación de grupos, así como tensiones y conflictos, tanto al interior de la SC como en la relación que se entable con el gobierno. Las características que surjan en esta segunda etapa servirán para comprender de mejor manera la composición de los actores involucrados en el proceso.

Las dos primeras fases son desarrolladas en el segundo capítulo de la tesis, con ello se pretende situar el contexto pero principalmente describir las condiciones en las que surgió la necesidad de atender el problema.

La tercera fase concierne a los *encuentros públicos* entre las autoridades gubernamentales y la sociedad derivados de las demandas establecidas en la segunda fase.

En esta área reside la vía en la que el problema es planteado y busca colocarse de la agenda social a la agenda política, así como la posible disposición por parte de los involucrados a dialogar; aunque no está por demás precisar que en tal fase se puede o no llegar al diálogo público y que de no darse, terminaría en este punto el episodio deliberativo.

La última fase corresponde al *producto de la acción pública*, en esta posición se identifica tanto a los tomadores de decisiones como la coherencia de las soluciones o acciones respecto al problema inicial que detonó el episodio. Debe tenerse en cuenta que en un episodio deliberativo los resultados son inciertos e incluso puede no haberlos.

Las dos últimas fases son analizadas en el tercer capítulo del trabajo, en esta parte se dirige el interés hacia el intercambio directo entre el gobierno y grupos definidos que demandan la solución de un problema concreto.

El episodio deliberativo subraya mediante sus fases la importancia de identificar y no perder de vista el problema público que le da inicio ya que está vinculado a las siguientes etapas. En caso de que alguna fase posterior no se relacione con el problema inicial, dará fin al episodio, aunque siempre existe la posibilidad de abrir uno nuevo con aquellos problemas públicos que surjan en el camino, bajo el entendido de que uno de los valores de la deliberación es que no se trata de una práctica finita, por el contrario, promueve un ejercicio continuo.

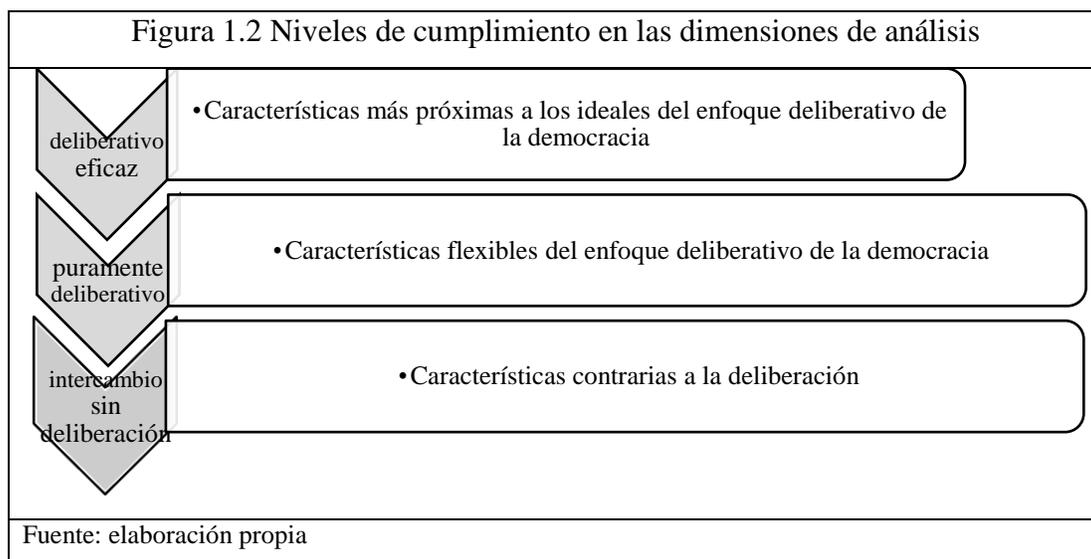
Abordar la deliberación como un proceso a partir de las fases descritas da la oportunidad de identificar el surgimiento de un problema de características macro, el rol de la opinión pública y la movilización social en el rumbo que toma el problema hasta ser acotado para su discusión. A su vez, propicia la identificación de los actores y sus posturas, mecanismos de presión y negociación, contexto en el que se sitúa el problema y el rumbo que éste toma para ser solucionado.

1.3.1 Las dimensiones analíticas: inclusión, diálogo, acuerdos y resultados

Se habló en el apartado anterior sobre las fases que componen el episodio deliberativo para fines de identificación y análisis de la información, en otras palabras, qué va de lo macro a

lo micro; sin embargo, la deliberación pública se enfrenta a retos tales como el pluralismo, la calidad del diálogo, incidencia en la toma de decisiones y eficacia de los resultados producto de las prácticas deliberativas. Dado que las dos últimas fases (encuentros públicos y productos de la acción pública) están directamente relacionadas con los intercambios directos entre sociedad y gobierno para discutir un problema específico, en la presente investigación se diseñaron cuatro dimensiones analíticas que acompañan las fases debido a que dentro de estas últimas existen múltiples posibilidades que matizan la práctica deliberativa.

En cada dimensión se plantean niveles de cumplimiento, como punto de partida se establecen características ideales a partir de los preceptos del enfoque deliberativo de la democracia, en el nivel intermedio se definen características más flexibles retomadas de la discusión acerca de la rigidez del enfoque en el análisis de casos empíricos y en último nivel aquellos rasgos que son contrarios a la deliberación. Con esto se pretende formular un marco metodológico flexible que permita posicionar e incorporar los matices de cada dimensión partiendo de la premisa de que la deliberación pública conlleva resultados y prácticas inciertas en el plano aplicado.



Se toma como punto de partida que la deliberación pública ideal es un proceso de confluencia entre actores que son afectados por un problema público bajo los principios de

inclusión y diálogo efectivo en el que los actores, mediante el uso público de la razón, establecen acuerdos a partir de los disensos existentes que se traducen en resultados de la acción pública que contribuyen a la solución del problema inicial. Por consiguiente, las dimensiones de análisis que se delinearón en la investigación serán: inclusión, diálogo, acuerdos y resultados de la acción pública.

La *inclusión* será definida por el grado en que en un episodio participan los actores relevantes de acuerdo con la problemática a tratar. Lo importante no es la cantidad de participantes, sino la calidad de su participación.

El nivel deliberativo eficaz parte del principio de que todos los afectados por un problema público deben tener voz y voto en los momentos en los que se decide qué acciones tomar para enfrentar ese problema.

El nivel puramente deliberativo tiene como criterio principal que todas las visiones e intereses queden representados, por lo tanto, puede estar ausentes algunos actores clave, pero deben estar representados los intereses de todos. Lo anterior se debe a que no siempre se puede cumplir en la práctica con la participación del total de los involucrados en el problema, debido principalmente al número de afectados o que se trate de un problema local, estatal, nacional o incluso internacional.

Por otra parte, el nivel de intercambio sin deliberación parte de que estén representados los intereses de manera parcial, tanto en contenido como en representantes.

El *diálogo* es la segunda dimensión y, al igual que en la inclusión, será analizado por su calidad y no por su cuantía. Carecería de sentido hacerlo a la inversa si se toma en cuenta que la deliberación promueve la solución de problemas mediante un intercambio dialógico efectivo, por lo tanto, enfrascarse en debates largos sin un planteamiento claro del problema a solucionar, restaría orden y pondría en riesgo al diálogo de convertirse en meras discusiones que no contribuyan al fin de la deliberación (dar solución a problemas). Por consiguiente, esta dimensión se refiere al grado en que los actores se involucran en un

intercambio dialógico efectivo en el que los participantes tengan la oportunidad de opinar y responder en un proceso de intercambio de puntos de vista, argumentos y justificaciones que conducen a la toma de decisiones abierto al escrutinio general.

Por lo tanto, el nivel deliberativo eficaz se distingue por la inexistencia de censura y porque el intercambio dialógico se dé en condiciones de paridad y horizontalidad. El nivel puramente deliberativo se caracterizará porque los actores sólo puedan intercambiar argumentos restringidos en temas concretos, dejando otras temáticas fuera, siempre y cuando se cumpla con el requisito de hacerlo en condiciones de paridad y horizontalidad.

En el nivel de intercambio sin deliberación, únicamente una de las partes involucradas tienen la oportunidad de expresar puntos de vista, mientras que los demás actores sólo escuchan, dada la naturaleza informativa de la acción, no será considerado como deliberación.

Los *acuerdos públicos* constituyen la tercera dimensión en donde, si bien en un episodio deliberativo puede haber o no acuerdos, resulta necesario distinguir entre las decisiones públicas que surgen en el proceso (y que pueden ser unilaterales) y los compromisos alcanzados como consecuencia del proceso deliberativo. El nivel deliberativo eficaz se orienta hacia la posibilidad de que el diálogo público en los foros de discusión produzca compromisos y que estos sean suscritos por los participantes. Por su parte, el nivel puramente deliberativo se distingue por la creación de compromisos suscritos por los participantes sólo en algunos temas.

Al nivel de intercambio sin deliberación corresponde el establecimiento de compromisos sin el respaldo de todos los que participan y también que se dé el caso de que no se llegue a la formulación de acuerdos claros.

Por último, los *resultados* serán las acciones públicas que deriven de los acuerdos tomados en los foros de deliberación, puede tratarse de leyes, agencias gubernamentales, políticas públicas, movilizaciones, espacios formales, etcétera.

El nivel deliberativo eficaz se caracterizará por aquellos resultados concretos producto de la deliberación que contribuyen a la solución del problema inicial y que son implementados con voluntad política.

El nivel puramente deliberativo se sitúa cuando la contribución a la solución del problema es dudosa o si la producción de resultados concretos en los foros de deliberación presentan problemas en su implementación.

Finalmente, el nivel de intercambio sin deliberación corresponde a aquellos compromisos que no se traducen en un resultado colectivo y en los que, por ende, no se contribuye a solucionar el problema.

En la Tabla 1.1 se concentran tanto las dimensiones como los niveles antes descritos.

Tabla 1.1 Descripción de las dimensiones analíticas				
Nivel/dimensión	INCLUSIÓN	DIÁLOGO	ACUERDOS	RESULTADOS
<p>DELIBERATIVO EFICAZ</p> <p style="text-align: center;">+ +</p>	<p>Están presentes y/o representadas las voces, perspectivas e intereses involucrados por el tema o problema público en cuestión. (No es la cantidad, sino la representatividad de los actores).</p>	<p>Los actores participantes tienen la oportunidad de intercambiar argumentos sin censura en condiciones de paridad y horizontalidad.</p>	<p>Los foros de discusión producen compromisos como resultado del diálogo público que se llevó a cabo, además de que fueron suscritos por parte de los actores participantes.</p>	<p>Los acuerdos y compromisos adoptados en los foros de deliberación producen resultados concretos que son implementados con voluntad política y que contribuyen a la solución de los problemas colectivos.</p>

<p>PURAMENTE DELIBERATIVO</p> <p style="text-align: center;">+</p>	<p>Están presentes y/o representadas las voces, perspectivas e intereses relevantes, pero están ausentes actores clave.</p>	<p>Los actores participantes tienen la oportunidad de intercambiar argumentos solamente con respecto a una serie de temas concretos, mientras que otros no quedan sujetos a deliberación en condiciones de paridad y horizontalidad.</p>	<p>Los foros de discusión:</p> <p>a. Producen compromisos sobre ciertos temas, pero no sobre otros.</p>	<p>Los acuerdos y compromisos adoptados en los foros de deliberación producen resultados concretos:</p> <p>a. Que son implementados con voluntad política, aunque su contribución a la solución de los problemas colectivos es dudosa. b. Aunque se presentan problemas en su implementación.</p>
<p>INTERCAMBIO SIN DELIBERACIÓN</p> <p style="text-align: center;">-</p>	<p>Están presentes y/o representadas perspectivas e intereses de manera abiertamente parcial o representando sólo a una o pocas de las voces implicadas en el problema.</p>	<p>Solamente un grupo de actores tiene la oportunidad de deliberar o informar:</p> <p>a. Si son grupos de la sociedad civil, mientras que los actores gubernamentales sólo escuchan.</p> <p>b. Si sólo los actores gubernamentales informan o expresan su punto de vista.</p>	<p>b. Producen compromisos que no cuentan con el respaldo de todos los participantes</p> <p>a. Los foros de discusión concluyen sin acuerdos claros.</p>	<p>Los acuerdos y compromisos adoptados en los foros de deliberación “se quedan en el aire”, no se traducen en algún tipo de producto colectivo: leyes, agencias, políticas, etcétera.</p>
<p>Fuente: Elaboración de acuerdo a la idea original del doctor Alejandro Monsiváis con desarrollo y ajustes propios.</p>				

Con las dimensiones analíticas es posible establecer relaciones causales que podrían impulsar o frenar la búsqueda de soluciones mediante momentos específicos de intercambio entre actores gubernamentales y sociales a partir de la desagregación de sus componentes.

1.3.2 Presentación de resultados

Con base en el planteamiento de las fases y dimensiones analíticas que constituyen al episodio deliberativo se construyeron tres posibles tipos de procesos (representados en el Cuadro 1.1) que pueden ser identificados por la resta o suma de los niveles de cada dimensión, de esta forma es posible cualificar la información de uno o más intercambios públicos que se hayan llevado a cabo en un episodio deliberativo.

Cuadro 1.1 Presentación de resultados			
DIMENSIONES	CUMPLIMIENTO		
	Deficiente	Parcial	Efectivo
Inclusión	-	+	+
Diálogo	-	+	+
Acuerdos	-	+/-	+ / ++
Resultados	-	+/-	++
TIPO DE PROCESO	Intercambio político sin deliberación	Intercambio puramente deliberativo	Intercambio deliberativo eficaz
Fuente: Elaboración de acuerdo a la idea original del doctor Alejandro Monsiváis con desarrollo y ajustes propios.			

El primer tipo de intercambio público es el político sin deliberación y se caracteriza por mostrar un cumplimiento deficiente en los cuatro ejes analíticos, es decir, los intereses fueron representados de manera parcial o nula tanto en contenido como en actores representantes, o sea, que sólo los actores gubernamentales o los representantes de la sociedad informan o expresan su punto de vista de forma unilateral sin que exista un espacio para que responda la otra parte o si los foros de discusión concluyen sin acuerdos claros y por ende no se dio ningún resultado que atendiera el problema inicial.

El segundo intercambio es el puramente deliberativo y se caracteriza por un cumplimiento parcial de las dimensiones. Dado que los principios de la deliberación ponderan la calidad de la participación, así como el intercambio de argumentos, este tipo de proceso contará con la presencia y/o representación de las voces, perspectivas e intereses relevantes, los actores participantes tendrán la oportunidad de intercambiar argumentos sin censura en condiciones de paridad y horizontalidad o bien una serie de temas concretos; en otras palabras, las dimensiones de inclusión y diálogo deberán contar con características del nivel de deliberación. Sin embargo, los foros de discusión concluyen sin acuerdos claros y, en consecuencia, no se dio ningún resultado que atendiera el problema inicial.

Finalmente, el intercambio deliberativo eficaz es aquel que da cumplimiento efectivo a las dimensiones de inclusión, diálogo, acuerdos y resultados. Están presentes y/o representadas las voces, perspectivas e intereses involucrados por el tema o problema

público en cuestión. Los actores participantes tienen la oportunidad de intercambiar argumentos sin censura en condiciones de paridad y horizontalidad; los foros de discusión producen compromisos como resultado del diálogo público que se llevó a cabo y que son suscritos por parte de los actores participantes, y los acuerdos y compromisos adoptados en los foros de deliberación producen resultados concretos que son implementados con voluntad política y que contribuyen a la solución de los problemas colectivos en eso reside su eficacia.

Ahora bien, tanto las fases como las dimensiones analíticas del episodio deliberativo proporcionan información de orden causal y contextual que contribuyen a la identificación de eventos, actores o acciones con repercusión en los resultados finales.

1.3.3 Los instrumentos metodológicos

El método provee de los elementos necesarios para realizar el estudio; asimismo, los instrumentos conforman el conjunto de herramientas que permitirán recopilar la información necesaria.

Para la realización de este trabajo se estableció un corte temporal de diciembre de 2006 a diciembre de 2011, este periodo corresponde a los cinco años primeros años de la administración³ de Felipe Calderón Hinojosa como presidente de México. El criterio de selección del periodo respondió a dos motivos: el primero es que si bien los Diálogos por la Paz se llevaron a cabo en el 2011, son parte de un proceso que comenzó a partir de la política de seguridad que implementó ese gobierno en diciembre de 2006; segundo, esta investigación se desarrolló en los tiempos que marca El Colegio de la Frontera Norte por lo que en el primer semestre de 2012 se llevó a cabo trabajo de campo y el análisis de los datos.

Para cumplir con los objetivos de la investigación y recopilar la información necesaria de cada una de las fases y dimensiones que componen al episodio deliberativo se utilizaron

³ La administración de Felipe Calderón inició el 1º. de diciembre de 2006 y concluirá el 1º. de diciembre de 2012.

fuentes de información primarias y secundarias; se realizó una revisión hemerográfica y de documentos oficiales, se efectuaron entrevistas semi-estructuradas⁴ a algunos de los actores gubernamentales y sociales que participaron en los Diálogos por la Paz; además, al tratarse de eventos públicos se tuvo acceso a los videos tanto del gobierno federal como del MPJD, el análisis de estos registros fueron parte fundamental de la investigación. Además se utilizaron bases de datos elaborados por el gobierno, sociedad civil y organismos internacionales sobre violencia y homicidios reportados. Las herramientas metodológicas se distribuyeron de la siguiente manera:

A lo largo de la investigación se recurrió a la revisión de distintas fuentes hemerográficas con la intención de tener inicialmente una aproximación al problema de estudio y mantener actualizada la información de los sucesos en torno a él, como se señaló antes, la investigación se efectuó durante el desarrollo de los diálogos de ahí la importancia de actualizar constantemente los datos de análisis. Dado que la información era vasta por el interés público que provocaron los Diálogos por la Paz, para corroborarla se consultó una misma noticia en fuentes primarias como lo son discursos, ruedas de prensa, posicionamientos públicos, entrevistas en distintos medios de comunicación, declaraciones y comunicados de los actores, por su parte, el análisis se hizo por medio de documentos, audios y videos.

En lo que se refiere al análisis de los registros audiovisuales de los Diálogos por la Paz, fue necesario utilizar dos fuentes: la grabación realizada por el MPJD y la que produjo la Presidencia de la República,

A su vez, se consultaron los portales de internet oficiales tanto del MPJD como del gobierno federal. El portal del movimiento facilitó en gran medida la búsqueda ya que gran parte de los documentos sobre acuerdos previos y trabajos conjuntos con el gobierno fueron hechos públicos por esta vía, sin embargo, durante la fase de análisis, los portales del gobierno fueron restringidos durante el segundo trimestre de 2012 debido a que se llevaron

⁴ La entrevista semi-estructurada o mixta alterna preguntas diseñadas con anticipación de acuerdo al tema de investigación y preguntas espontáneas conforme el entrevistado da a conocer nueva información.

a cabo elecciones presidenciales en México y la Ley Electoral impide cualquier acto de propaganda al gobierno en curso, por lo tanto, el acceso a los archivos fue denegado.

Las dificultades para la obtención y sistematización de la información hemerográfica y oficial responden al corte temporal que se fijó, el periodo de recopilación y análisis se extendió debido a que los temas sobre violencia y crimen organizado están en constante producción y actualización, principalmente los que se refieren a informes de actividades y estadísticas, así como los análisis o posicionamientos de los actores involucrados en los diálogos, algunos de esos documentos se hicieron públicos en meses recientes, aunado esto a que aún continúan algunos debates acerca de los temas tratados en los encuentros que se analizan esta investigación.

El trabajo de campo se realizó en el Distrito Federal del 1° de enero al 23 de febrero de 2012. El punto de partida en esta fase consistió en establecer contacto vía correo electrónico con el MPJD, representantes de la sociedad civil en la Junta de Gobierno de Provéctima y representantes de instancias de seguridad y procuración de justicia del orden federal: la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Gobernación. instancias federales de seguridad y procuración de justicia incluyendo a la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos.; de esta forma, mediante la técnica de bola de nieve, se estableció una red de trabajo. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a partir de las cuatro dimensiones de análisis (inclusión, diálogo, acuerdos y resultados), aspecto que facilitó la sistematización y selección de los fragmentos de entrevista.

La principal dificultad que se presentó en esta fase fue lograr la calendarización de entrevistas acorde con los tiempos del trabajo de campo. Dado que los actores seleccionados son funcionarios del gobierno federal y líderes de organizaciones civiles nacionales, establecer el contacto con los entrevistados y conseguir espacio en sus agendas resultó complicado. La intención al realizar las entrevistas era tener una aproximación a los puntos de vista de estos actores únicamente como referencia, ya que originalmente se buscaba analizar material público, sin embargo en el transcurso de las entrevistas surgió información valiosa acerca de las negociaciones previas a los diálogos y que sólo los

actores involucrados conocían, aunado a que en la etapa de análisis se identificó que lo relatado por los entrevistados tenía repercusiones en las dinámicas públicas. Por tales motivos, en el último capítulo se utilizaron fragmentos tanto de entrevista como de los videos públicos de los encuentros.

Sin embargo, al tratarse de un tema de naturaleza pública y dado que justamente este aspecto es la columna vertebral del análisis, las entrevistas obtenidas lograron el cometido de identificar las posturas de los diferentes actores, así como obtener la información específica que condujo la fase de investigación documental.

1.4 Apuntes finales

Si bien una de las responsabilidades del Estado corresponde a la creación de leyes y mecanismos acordes a las problemáticas y necesidades de la población, la cuestión es de qué manera identifica e incorpora dichas necesidades o cómo la población las comunica y es partícipe de su diseño. Lo que se persigue es que exista más eficiencia, pero también más participación y, como resultado, más legitimidad en la toma de decisiones.

Los intercambios entre sociedad y Estado tienen relación directa con la lógica institucional de los estados democráticos, muchas veces la elite burocrática entorpece la distribución de las decisiones, aunado esto a la centralización de poder en el Estado, por lo que cabe preguntarse ¿cómo y de qué tipo son los intercambios entre sociedad y Estado? y ¿de qué forma la deliberación contribuye a una mayor participación y eficacia en la toma de decisiones?

Como se expuso en la primera parte del presente capítulo, el enfoque deliberativo de la democracia ofrece definiciones normativas útiles para analizar intercambios públicos entre sociedad y gobierno, las críticas a la DD ayudan a identificar aquellos aspectos que dificultan la aplicación de esta teoría a casos empíricos. A partir de ellos se propone analizar los Diálogos por la Paz como un proceso en el que las circunstancias previas juegan un rol importante y del mismo modo se busca estudiar los encuentros públicos de manera desfragmentada a partir de las dimensiones de análisis el proceso de conformación de diálogos y sus resultados de forma desagregada.

CAPÍTULO II. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD Y LOS SÍNTOMAS DE VIOLENCIA EN MÉXICO: DEL PROBLEMA PÚBLICO A LA MOVILIZACIÓN SOCIAL

En esta segunda parte de la tesis se busca cumplir el primer objetivo específico de la investigación: describir el problema público, así como las acciones colectivas que propiciaron los Diálogos por la Paz; dicho objetivo a su vez corresponde a las dos primeras fases del episodio deliberativo: conformación del problema público y manifestación pública.

En el presente capítulo se situará el contexto en el que se instrumentó la actual Estrategia Federal de Seguridad y el surgimiento de los síntomas de violencia derivada del combate frontal al narcotráfico y que se ha colocado, de forma creciente, como un problema público en el periodo de 2006 a 2011.

Los tres ejes de los que se compone esta parte de la tesis son los siguientes: el primero corresponde al diseño institucional y en él se describe brevemente los distintos enfoques que los presidentes de México le han dado al problema del narcotráfico a partir de la administración de Miguel de la Madrid, posteriormente se analiza el diseño y las acciones específicas de la administración de Felipe Calderón.

En el segundo eje se describen los síntomas de violencia a partir de la puesta en marcha de la estrategia (de 2006 a 2011) que ha despertado la alarma en la opinión pública.

Finalmente, en el tercer eje se discute la presencia de la acción colectiva mediante una breve descripción de sus manifestaciones públicas e incidencia en el tema de violencia y, por último, se presentan los antecedentes directos que dieron origen a los Diálogos por la Paz.

2.1 La lucha contra el narcotráfico

El sexenio de Felipe Calderón se ha caracterizado por priorizar en la agenda política el tema de seguridad enfocada hacia el combate frontal al narcotráfico, si bien el hecho de que el tema tenga ese lugar de importancia resulta un hecho histórico, el narcotráfico y la seguridad han cobrado paulatinamente una mayor atención por parte del Poder Ejecutivo Federal. Los sexenios de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) estuvieron dirigidos principalmente hacia el manejo de las crisis económicas que azotaron al país y hacia la apertura comercial, ejemplo de ello fue la administración de Salinas, caracterizada por el impulso a reformas estructurales; sin embargo, al final del sexenio de Miguel de la Madrid, el narcotráfico fue declarado “cuestión de Estado y de seguridad nacional” (De la Madrid, Sexto Informe de Gobierno, 1988).

Por primera vez se habló de una “lucha contra el narcotráfico” (íbid) lo que se tradujo en la acción de las Fuerzas Armadas a través de un grupo de elite conformado en 1987 por 50 soldados¹ entrenados y apoyados por la *Central Intelligence Agency* (LA CIA); sin embargo, tras cuatro operativos fallidos, el programa finalizó sin que estas acciones fueran del todo conocidas por la opinión pública. Se trató de los primeros intentos por establecer una estrategia coordinada entre los gobiernos de Estados Unidos² y de México en atención al tema del narcotráfico.

Para el periodo de Carlos Salinas de Gortari, el tráfico de drogas cobró un mayor interés, comenzó a verse el problema en México desde una perspectiva de prevención, es decir, se consideraba a México como territorio puramente “de paso” para el tráfico de estupefacientes hacia Estados Unidos. En la década de los noventa comenzó un discurso

¹ Véase: Golden, Tim. *Dangerous Allies: A special report; U.S. Helps Mexico's Army Take a Big Anti-Drug Role*. New York Times, diciembre 29, 1997, en: <http://www.nytimes.com/1997/12/29/world/dangerous-allies-special-report-us-helps-mexico-s-army-take-big-anti-drug-role.html?pagewanted=all&src=pm>

² En 1986 el presidente de Estados Unidos de América, Ronald Reagan, declaró al narcotráfico tema de seguridad nacional y firmó la Ley Antinarcóticos.

hacia la adicción a las drogas, en ese sentido, el tratamiento del tema tomó dos vertientes, una de seguridad nacional a cargo de las Fuerzas Armadas en coordinación con el gobierno estadounidense y otra de contenido social y preventivo (la más publicitada) a cargo de las instancias civiles de seguridad.

El segundo presidente de México que habló de una “lucha contra el narcotráfico” (Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno, 1994), quien dio continuidad de una forma más profunda a las acciones emprendidas en el sexenio anterior, sin embargo, en su administración se subrayó la cooperación binacional con Estados Unidos, aunque haciendo énfasis en la soberanía nacional. En dicho periodo se incorporó un enfoque de prevención y se incluyeron otras instituciones, además de las Fuerzas Armadas, para atender el tema, sin embargo, se le siguió considerando un problema de Estado, como se cita en el siguiente fragmento de discurso:

El narcotráfico se ha convertido en un grave riesgo para la seguridad de la nación y para la salud de los mexicanos, su combate es ya razón de Estado; crearé en la Procuraduría General de la República dedicada a su exclusivo combate, con más personal y mayor adiestramiento; elevaremos las sanciones por su tráfico, y perseguiremos con energía redoblada a sus promotores, sea quien sea (íbid).

Durante el período presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000) también se atendieron crisis financieras, pero algunos factores previos propiciaron que el tema de seguridad nacional tuviera una mayor importancia en comparación con las dos administraciones anteriores, aunque éstas no se relacionan directamente al narcotráfico. Uno de esos factores fue el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional (EL PRI), quien sería reemplazado precisamente por Ernesto Zedillo; la otra circunstancia que atrajo la atención del gobierno fue el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EL EZLN) en 1994.³ Sumado a lo anterior, se realizó una mayor cobertura mediática de los hechos y del proceso de resolución de los mismos.

Con relación al narcotráfico, Zedillo consideró que representaba “la mayor amenaza a la seguridad nacional, el más grave riesgo para la salud social y la más cruenta fuente de

³ Se dio a conocer este hecho el primero de enero de 1994 (último año de gobierno de Salinas de Gortari), el mismo día que entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (EL TLC), mediante la toma de varias cabeceras municipales de Chiapas por miembros del Ejército Zapatista.

violencia” (Ernesto Zedillo, Toma de protesta, 1994), aunque el tema no fue una constante debido a que los problemas de orden político atrajeron la atención tanto de la opinión pública como del mismo gobierno. A finales de esa administración se creó la Policía Federal Preventiva (LA PFP) y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (EL SNSP) que comenzó a operar mediante la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esto refleja el hecho de que se empezaron a establecer acciones concretas que involucraban la seguridad pública, pero sin que existiera una línea definida con la seguridad nacional, primordialmente en conflictos de orden político.

En el año 2000, después de 70 años de que un solo partido, el PRI, conservara el poder, se dio la transición política: Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (EL PAN), ganó las elecciones presidenciales. Su administración (2000-2006) se rigió por un sistema de metas presidenciales proyectadas al año 2025 en las que dio prioridad a la materia social y económica, y que incluían el eje de “orden y respeto” (Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006).

Una característica que señaló ese periodo refiere a los múltiples reclamos de la sociedad civil sobre la inseguridad, principalmente en lo relativo a secuestro y extorsión, fue entonces cuando se colocó el tema de la delincuencia organizada en la agenda ciudadana, misma que transmitía el interés creciente por atender el problema desde la seguridad pública. Como respuesta a las demandas presentadas se creó el programa “México Seguro” que fue implementado en el último año de la administración de Vicente Fox, se trató de una serie de operativos en distintos puntos del país (en mayor medida en la frontera norte) con la participación de la PFP, la Agencia Federal de Investigación (LA AFI) y la Secretaría de la Defensa Nacional (La Sedena), aunque cabe resaltar que no se dejó en claro si el operativo se dirigía a una modalidad específica del crimen organizado.

En diciembre de 2006 Felipe Calderón asumió la presidencia de México y continuó con el sistema de metas que ya había aplicado la administración anterior. Los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo (El PND) 2007-2012 tienen su base en un ejercicio anterior llamado Visión México 2030, los diagnósticos contenidos en el documento subrayan las

deficiencias en materia de seguridad pública y, por primera vez, se posiciona el tema como el primer eje rector contenido en el PND “Estado de derecho y seguridad” en el que se insiste en la necesidad de combatir a la delincuencia organizada y se subraya que el narcotráfico es una de las modalidades que más ha afectado la seguridad nacional y pública, aunado a ello, en el año 2007 se firmó la “Iniciativa Mérida” que significa un acuerdo binacional entre Estados Unidos y México en el que se enfatiza sobre la corresponsabilidad entre ambos países en el combate al tráfico de estupefacientes.

Lo anterior se ve reflejado en el presupuesto y en acciones destinadas a esta materia; dicho rasgo discrepa de otros periodos presidenciales que, si bien abordaron el tema y le dieron una mayor importancia en las últimas administraciones, sus políticas preponderaron a la economía nacional y trataron el tema de narcotráfico a partir de un enfoque de seguridad nacional y/o preventivo; en el caso de la administración actual no se define la línea que separa el tratamiento desde la seguridad nacional y la seguridad pública. Para analizarlo más a fondo, en el siguiente apartado se describe la estrategia diseñada.

2.1.1 La Estrategia Nacional de Seguridad (2006-2012)

El 11 de diciembre de 2006 -unos días después de que Felipe Calderón tomara protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos-, el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Javier Ramírez Acuña, anunció: “la batalla contra el crimen organizado apenas comienza y será una lucha que nos llevará tiempo” (Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán, 11 de diciembre de 2006: 1); mediante una rueda de prensa informó sobre la primera operación oficial en el sexenio de Felipe Calderón.

La operación señalada en el párrafo anterior fue llamada Operativo Conjunto Michoacán. En él participaron la Secretaría de la Defensa Nacional con 4,260 elementos, 46 aeronaves y 246 vehículos; la Secretaría de Marina proporcionó 1,054 elementos, 9 helicópteros, 2 aviones y 4 patrullas; La Secretaría de Seguridad Pública colaboró con 1,420 elementos, 900 de Fuerzas Federales de Apoyo; 300 de la Policía Federal Preventiva, 220 elementos de Unidades de Inteligencia y Operación de la Agencia Federal de

Investigaciones, así como 6 helicópteros, un autotanque y 3 unidades móviles de detección de rayos gamma. La Procuraduría General de la República participó con 50 agentes del Ministerio Público Federal (*Ibid.*). Cabe señalar que, pese a la dimensión del operativo, no se mencionaron medidas de protección para la población civil. Esta operación, que inauguró las acciones contra la delincuencia organizada en el sexenio de Calderón, forma parte de las 5 directrices que componen la Estrategia Nacional de Seguridad (LA ENS).

La ENS (la lucha por la seguridad pública, comunicado SRE) contiene las pautas de actuación operativa para cumplir con los objetivos de seguridad, y está compuesta por cinco directrices:

La primera directriz trata sobre “operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales y los ciudadanos”, los operativos conjuntos son subsidios operativo-policiales que realiza la Federación a los Estados y Municipios del país, lo que representa la presencia de las Fuerzas Armadas, Procuraduría General de la República, Marina y Policía Federal en distintas localidades. Según información de la Presidencia de la República, (*íbid*) mediante un diagnóstico se definen los lugares en donde será instaurado el operativo así como el número de elementos, magnitud de la operación y duración; todo esto siempre y cuando sea solicitado por los gobiernos locales.

En el periodo⁴ de 2006 a 2011 se han llevado a cabo diversas acciones: el Operativo Conjunto Michoacán, Chihuahua (con énfasis en Ciudad Juárez), Noroeste (Tamaulipas-Nuevo León), Baja California (partiendo en Tijuana), Sinaloa (Culiacán-Navolato), Triángulo Dorado (Durango-Chihuahua-Sinaloa), Coahuila, Zacatecas, Guerrero, Sonora, Tabasco, Nuevo León, Colima, Frontera Sur-Istmo y Veracruz.

La segunda directriz de la ENS busca aumentar las capacidades operativas y tecnológicas de las instituciones de seguridad. Se enfoca en profesionalizar y dotar de la tecnología necesaria a las instituciones de seguridad a través de cuatro acciones concretas:

⁴ En el año 2012 se han firmado nuevos convenios con estados que han aumentado o mantenido las cifras de violencia, sin embargo, para fines metodológicos se hizo un corte de información hasta diciembre de 2011, razón por la cual no son mencionados en este apartado.

la unificación de la policía (preventiva) a nivel federal, modificaciones en la PGR, la creación de herramientas que ayuden a mejorar el sistema de inteligencia policial y brindar un mayor apoyo a las fuerzas armadas, tanto en recursos económicos como humanos y tecnológicos.

Esta parte de la estrategia conlleva tres acciones más: en primer lugar se creó la nueva Policía Federal,⁵ que tiene su origen en la iniciativa de Ley de la Policía Federal que presentó Felipe Calderón a la Cámara de Diputados en octubre de 2008, la cual fue aprobada en abril de 2009 y publicada en junio del mismo año (análisis de iniciativa, LX Legislatura, 2008). La actual ley estableció nueva denominación a la que entonces fuera Policía Federal Preventiva (creada en 1999) a sólo Policía Federal, con ello se pretendió profesionalizar la institución, fusionar direcciones de seguridad tanto de PGR, SSP y CISEN, contratación de un mayor número de personal mediante evaluaciones de control de confianza y reforzamiento de las acciones de inteligencia. A través de la creación del Sistema de Desarrollo Policial (La Sidepol) se establecieron criterios de selección, reclutamiento, capacitación, certificación, permanencia, incentivos y retiro, entre otros, al personal de la dependencia.

La segunda acción se refiere a tareas encaminadas a la depuración y mejora de la Procuraduría General de la República. Esta labor estriba en la aplicación de evaluaciones de control de confianza al personal de la Procuraduría, así como en una investigación⁶ de funcionarios con presuntos vínculos con la delincuencia organizada. Además, se creó la Plataforma México que consiste en un sistema de información que integra los datos reportados por los organismos de seguridad en las tres órdenes de gobierno -y a la cual tendrían acceso- que conforman el “Sistema Único de Información Criminal” como una de las estrategias para reforzar las acciones de inteligencia coordinadas (coordinación general de Plataforma México, SSP). La última acción que compone el segundo punto de la ENS es el aumento presupuestal a la Secretaría de la Defensa Nacional, traducido en un aumento en

⁶ Como parte de los operativos que conforman esta acción, se dio lugar al llamado “michoacanazo”, el cual se trató de un operativo realizado en mayo de 2009, encabezado por la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) y apoyado por la Policía Federal y la Sedena. En el operativo se detuvieron a 35 funcionarios y exfuncionarios del gobierno de Michoacán (la mayoría del sistema judicial), los cuales fueron liberados días después por falta de pruebas.

ingresos y prestaciones al personal activo y en una mejora al equipamiento e instalaciones; con esto se buscó atender el problema de deserción que estuvo presente durante la administración de Vicente Fox, profesionalizar al personal y robustecer las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas.

La tercera directriz consiste en una serie de reformas al marco legal e institucional, compuesta de siete iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo, de las cuales han sido aprobadas: la Reforma al Sistema de Justicia Penal que contiene la modalidad de juicios orales y una nueva concepción de derechos de las víctimas del delito; la Ley Antisecuestro que fue respaldada e impulsada por organizaciones de la sociedad civil; y las Reformas a la PF y a la PGR. Sin embargo, la iniciativa de Mando Único Policial, la de Jurisdicción Militar, así como la de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo siguen pendientes al cierre de 2011.

La cuarta directriz atiende el principio de prevención, mismo que contiene las estrategias en materia social y se dirigen a dos rubros principales: recomposición del tejido social en localidades deterioradas por la violencia y el fomento de la cultura de prevención del delito, cabe destacar que en esta parte de la estrategia no todos los programas fueron diseñada con anticipación, sino creados conforme aparecían los síntomas de violencia. En atención al primer rubro se crearon los programas “Todos somos Juárez, reconstruyamos la ciudad” y “Recuperación de espacios públicos”. Ambos se soportan en mecanismos de participación ciudadana. En el segundo rubro se pusieron en marcha los programas “Escuela segura”⁷ en conjunto con la SEP y “Centros Nueva Vida” para la atención a adicciones. Aunado a lo anterior, dentro de la ENS se mencionan aquellos programas establecidos en otros ejes del PND, tal es el caso del Programa Oportunidades, Estancias infantiles y el Seguro Popular.

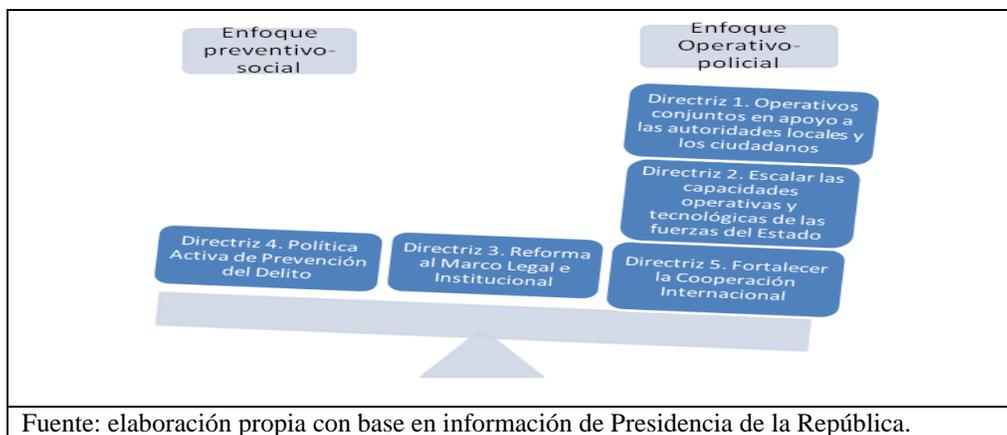
⁷ Resalta el caso del "Manual de Seguridad Escolar", diseñado por la SEP en conjunto con la SSP, es una medida que se suma al Programa Escuela Segura. Contiene 81 páginas en las que desarrollan los puntos de estrategia de seguridad escolar; orientaciones para la prevención, reacción y atención en situaciones de crisis; recomendaciones generales y particulares; y herramientas complementarias para el manejo de crisis. Estas acciones responden a eventos violentos que han ocurrido en algunas escuelas del país. Fue aprobado en diciembre de 2011 y se proyecta que se distribuya en 2012 a todas las escuelas de educación básica acompañado de talleres a padres de familia y elementos de seguridad pública locales. Consulta en SEP-SSP, Programa Escuela Segura, Manual de Seguridad Escolar, 2011, en, <http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf/guias/manualSeguridad.pdf>

La quinta y última directriz se enfoca a los mecanismos de cooperación internacional; las acciones diseñadas con este fin parten del principio de responsabilidad compartida y coordinada entre México y Estado Unidos. El principal acuerdo realizado es Iniciativa Mérida, en él, tanto el gobierno mexicano representado por Felipe Calderón (Portal de Iniciativa Mérida, Segob-SRE), y el estadounidense representado por George Bush, establecieron los lineamientos de colaboración en el combate al crimen organizado, principalmente al narcotráfico, y entre los que está la dotación de recursos para aplicarse a la obtención de tecnologías de punta, entrenamiento y equipos que el gobierno de Estados Unidos podría proveer⁸.

A partir del diseño institucional que fue descrito en el presente apartado, se identifican vacíos en la parte preventiva y social de la estrategia de seguridad emprendida. Se distinguen dos enfoques en el diseño de la estrategia, representadas en la Figura 2.1, uno de orden preventivo-social en el que se coloca la cuarta directriz dadas sus características y, por otra parte, el enfoque operativo-policial en el que se posicionan las directrices uno, dos y cinco, ya que en ellas se dirigen las acciones hacia las fuerzas del Estado, se insiste en el reforzamiento de su equipo, entrenamiento y tecnología para el combate al crimen organizado, así como en operaciones de naturaleza militar. Finalmente, la tercera directriz contiene acciones dentro de los dos enfoques que se mencionan, por una parte promueve leyes orientadas hacia aspectos sociales y por otra, distintas iniciativas que den certeza institucional a las fuerzas del Estado en sus acciones operativas.

Figura 2.1 Distribución de los enfoques y directrices de la Estrategia Nacional Seguridad

⁸ En 2011 se dio a conocer el operativo “Rápido y Furioso” que intentó combatir el tráfico de armas hacia México. El operativo fue diseñado por la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos y consistió en introducir un fuerte cargamento de armas como señuelo para identificar a los grupos delincuenciales, sin embargo a decir de las autoridades hubo un error que tuvo como consecuencia que el cargamento quedara en manos de la delincuencia organizada sin que se hubiera detenido a una sola persona. El hecho despertó gran alarma entre la opinión pública.



2.2 Conformación de la opinión pública

Las acciones diseñadas por la actual administración federal en materia de seguridad, así como los síntomas de violencia en México han despertado constantes críticas, cuestionamientos, alarma y sobre todo una producción exacerbada de información. Este último punto contribuye a que la dirección que toma la opinión pública no sea identificada fácilmente, ya que, a fin de cuentas, la abundancia de información generada por multiplicidad de fuentes y metodologías termina por desinformar y confundir.

Por lo anterior, la intención del presente apartado no es ofrecer una conclusión de naturaleza cuantitativa acerca de la violencia generada por el crimen organizado y la estrategia destinada a su combate ni formular un promedio sobre percepción de inseguridad ni enlistar casos concretos de violencia, ya que sin duda se omitirían algunos de ellos involuntariamente, dado que la información es vasta. Tampoco se trata de establecer un criterio para identificar su relevancia porque, desde el punto de vista de quien escribe, al tratarse de vidas humanas, todas y cada una de las situaciones son de suma importancia en el contexto que se está viviendo. Sin embargo, se considera oportuno plantear los puntos que han atraído la atención pública en los últimos cinco años y que están relacionados al tema de seguridad, así como las brechas de información existentes que podrían estar contribuyendo a la conformación de la opinión pública.

Las principales críticas hacia la ENS estriban en la ausencia de un modelo integral que incluya enfoques sociales, así como la formulación de diversos cuestionamientos sobre su eficacia y eficiencia en el combate al crimen organizado. El aumento al presupuesto destinado a las fuerzas del Estado a partir del año 2007 ha sido una constante, ya que algunos lo consideran proporcional al aumento en percepción de inseguridad, delitos denunciados e incidencia delictiva.

Según datos del Centro de Estudios en las Finanzas Públicas (*EL CEFP*) hay un aumento en recursos destinados a seguridad y un incremento en el número de delitos denunciados (notacefp/038/2011:6), además los datos muestran que a partir del 2006, el gasto asignado a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Seguridad Pública ha aumentado considerablemente, mientras que las sumas establecidas para la Secretaría de Marina y para la Procuraduría General de la República no han presentado cambios significativos (notacefp/024/2011:2); aunado a ello, esta gráfica ofrece datos sobre el aumento en la incidencia delictiva a partir del año 2005.

Ahora bien, la interpretación de los datos puede ser positiva en el sentido de que podría reflejar una mayor confianza hacia las autoridades, lo cual permite abonar a la cultura de denuncia, pero también puede ser negativa si se percibe el aumento de delitos denunciados como un signo de incremento en la incidencia delictiva.

Lo anterior lleva a plantear una duda latente por parte de diversos sectores sociales sobre si existe una relación causal entre las acciones implementadas y la creciente percepción de violencia en amplios sectores de la población.

Mientras que la postura del gobierno federal se mantiene en que “es falso que la presencia de la autoridad detone sistemáticamente la violencia” (10 mitos de la lucha por la seguridad, Presidencia, 15 de agosto de 2011) aseverando que el problema del crimen organizado, concretamente del narcotráfico, requiere de acciones frontales por parte del Estado. Para eso, el Ejecutivo ha hecho labor pública por legitimar su actuación, muestra de

ello es la campaña lanzada en mayo de 2011 por parte de Presidencia de la República, la cual se bautizó como "10 mitos de la lucha por la seguridad",⁹ con esto buscaron dar respuesta a las constantes críticas hechas a la ENS, y consistió en videos de dibujos animados que proporciona los argumentos del Estado para cada una de las acciones emprendidas.

Otro caso fue la serie de televisión llamada "El Equipo", lanzada de igual forma en mayo de 2011 en horario estelar de televisión abierta, fue producida por la empresa Televisa y financiada con recursos de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública. En la serie se dramatizaban situaciones vividas por policías federales; como escenarios se utilizaron las instalaciones de la Secretaría de Seguridad, así como uniformes, vehículos y armamento oficial. La maniobra fue criticada severamente; Diputados Federales afiliados al Partido de la Revolución Democrática (EL PRD) exigieron que saliera del aire argumentando violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a la Ley General de Bienes Nacionales, así como por desvió de recursos del Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna (El Universal, 28 de Julio de 2011), después de 13 capítulos fue cancelada, sin que la denuncia procediera. Ambos casos dan muestra de esfuerzos y recursos destinados a redirigir la opinión de la ciudadanía hacia los aspectos que el gobierno considera positivos.

2.2.1 Los vacíos en el acceso a la información: el rol de la sociedad, el gobierno y los medios de comunicación

Los medios de comunicación, desde inicios de 2007, han inundado los periódicos, noticieros, espacios virtuales, revistas y programas de radio con noticias sobre los hechos de violencia que a continuación se describen: cuerpos encontrados con huellas claras de tortura y expuestos en lugares públicos; mensajes (llamados comúnmente narco-mensajes) de grupos delincuenciales dejados en distintos puntos del país y dirigidos a las autoridades,

⁹ La campaña fue transmitida únicamente por internet a través del blog de Presidencia de la República, véase: <http://www.presidencia.gob.mx/tag/10-mitos-de-la-lucha-por-la-seguridad/page/1/>

grupos rivales o a la población en general; asesinatos, atentados y amenazas a defensores de derechos humanos; hechos violentos en distintos centros estatales y federales de readaptación social (Ceresos y Ceferesos) del país; asesinatos a servidores públicos y candidatos a algún puesto de gobierno; cierres de carreteras (llamados comúnmente narco-retenes) emprendidos por miembros de la delincuencia organizada; exposición pública de listas de servidores públicos (principalmente policías) a los que se amenazaba de muerte; detonaciones de explosivos hacia miembros o instalaciones de corporaciones policiales así como en plazas públicas; amenazas emprendidas por delincuentes en procesos electorales; entre otros.

El tiempo y espacio dedicados a esta clase de noticias, así como el tipo de discurso utilizado ha ido cambiando, al inicio de la administración era común que en las notas se utilizara el lenguaje policial y/o delincuencial y se mostraran gráficamente los sucesos sin distinción alguna entre la variedad de medios. Fue hasta el 24 de marzo de 2011 que se firmó el Acuerdo por la Cobertura Informativa de la Violencia, en el marco de las actividades de Iniciativa México. En ese acuerdo se intenta cumplir con los siguientes objetivos:

Establecer criterios editoriales comunes para que la cobertura informativa de la violencia que genera la delincuencia organizada con el propósito de propagar el terror entre la población no sirva para esos fines [...] establecer mecanismos que impidan que los medios se conviertan en instrumentos involuntarios de la propaganda del crimen organizado [...] definir criterios para la protección de la identidad de las víctimas de la violencia generada por la delincuencia organizada [...] establecer mecanismos para la protección de los periodistas en situaciones de riesgo [...] promover el respeto a la legalidad, el combate a la impunidad y la participación ciudadana (Milenio, 24 de marzo de 2011).

El acuerdo fue firmado por Felipe Calderón, algunos medios de comunicación de circulación nacional -entre ellos los que tienen transmisión abierta-, organizaciones de la sociedad civil como México SOS, Alto al Secuestro y México Unido Contra la Delincuencia, por mencionar algunas; hubo otros (tanto organizaciones como medios) que se negaron a firmarlo, argumentando que esto iba en contra de la libertad de expresión e impedía que se difundieran los sucesos que acontecían, por lo que nuevamente la opinión pública se nutrió de diferentes formas y tipos de información.

Las encuestas de percepción sobre inseguridad, violencia, confianza, etcétera (según la encuesta de la que se trate) son una buena herramienta que refleja las contradicciones en la información que fluye en la opinión pública. Ejemplo de ello es la Encuesta de Percepción de Inseguridad Ciudadana en México, llevada a cabo cada año por la organización México Unido Contra la Delincuencia (*MUCD*) en conjunto con Consulta Mitofsky; en los resultados obtenidos en su novena edición, se muestra una divergencia importante, por un lado la percepción de fracaso en la estrategia de seguridad es alto, sin embargo, la percepción sobre el Ejército y los operativos conjuntos es positiva (*MUCD* y Consulta Mitofsky, 2011). Otro ejemplo es la Encuesta de Ciudadanía Democracia y Narcoviolencia desarrollada por la CIDENA que en el año 2011 arroja como resultado una percepción positiva de las Fuerzas Armadas y Marina, así como del desempeño del presidente Calderón, a diferencia de los datos presentados en preguntas referentes a los poderes Legislativo y Judicial, policías locales y en menor medida de la PF, que señalan una mayor desconfianza (*CIDENA*, 2011).

Si bien parte de la opinión pública percibe que la violencia puede ser originada por las acciones del Estado, otra parte apoya dichas acciones y relaciona la violencia al crimen organizado. El personalismo con el que se percibe la estrategia, es decir, el que se relacione la mayoría de las veces con la figura del Presidente, muestra por una parte, que no se ha conseguido del todo renovar la confianza en las instituciones de seguridad, entendidas como un todo conformado por niveles de gobierno, Poderes de la Unión, dependencias e instrumentos; ante tal confusión, y muchas veces descoordinación, es entendible que se considere como bueno un instrumento, pero no a la estrategia en su conjunto o bien, se aprueba la administración del Ejecutivo mientras que un gobernador es reprobado.

Las quejas sobre abusos cometidos por las autoridades es otro aspecto por considerar. Según cifras del Informe de Actividades 2011 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (*LA CNDH*) las dependencias con un aumento más significativo de quejas es la PF durante 2010 y 2011, dado que fue creada en el 2009 y su referente inmediato fue la PFP; así como la Sedena que a partir del año 2008 incrementó drásticamente el número de

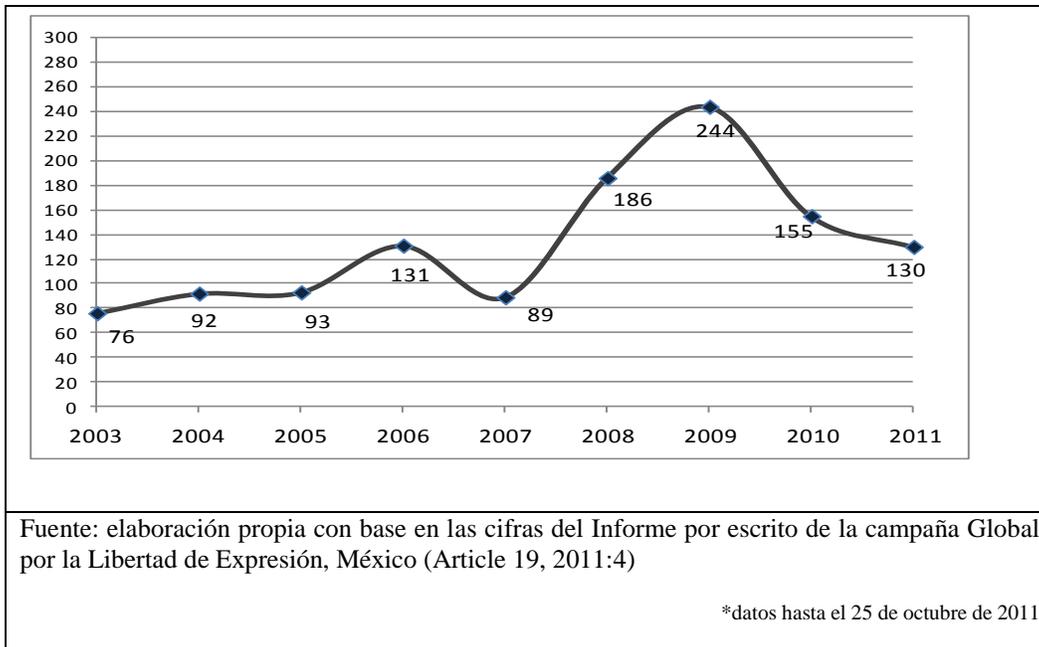
quejas lo que explica hasta cierto punto que durante 2011 fuera la dependencia que ocupara el primer lugar en señalamientos, aún por encima del Instituto Mexicano del Seguro Social. Además reportó un aumento en quejas por cateos ilegales, lo que provocó que la institución entablara una “Recomendación General sobre la Práctica de Cateos Ilegales” (CNDH, 2011), también reveló la elaboración de informes especiales que abordaron los alarmantes casos de secuestro a migrantes durante 2010, así como los atentados, asesinatos, desplazamientos forzados y amenazas en contra de defensores de Derechos Humanos.

El aumento significativo de quejas ante la Comisión Nacional de la CNDH que reportan abusos de los cuerpos de seguridad hacia la población civil, también ha sido foco de interés para las organizaciones internacionales y ha tenido consecuencias en la opinión internacional. Tal es el caso de la organización Article 19¹⁰ que denunció en octubre de 2011 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (LA CIDH) las omisiones del gobierno de México en cuanto a protección de periodistas dados los ataques, asesinatos y numerosas denuncias que han tenido lugar en los últimos diez años. En el informe presentado por la organización se analizan las consecuencias de la violencia a periodistas y las acciones de protección y prevención emprendidas por el gobierno mexicano.

El documento subraya que la autocensura es una de las consecuencias de la violencia y de la carente respuesta por parte de las autoridades mexicanas, así como de “la renuencia del Estado a reconocer públicamente que la violencia también proviene de las autoridades” (Article 19, 2011: 4).

Gráfica 2.1. Número de agresiones contra periodistas en México, 2003-2011*

¹⁰ Es una organización internacional e independiente de origen inglés. Su nombre hace referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 19 declara que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas).



Además de las encuestas de percepción, los datos de incidencia delictiva, la información generada por la CNDH y por organismos internacionales, las campañas de legitimación creadas por el gobierno y la información diaria sobre sucesos violentos que difunden los medios de comunicación, se suman los conteos de asesinatos vinculados a la delincuencia organizada. La incertidumbre que prevalece en la opinión pública se explica en gran medida por la brecha en la construcción, calidad, fuentes y acceso de la información disponible, tanto oficial, como generada por medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y particulares (en el caso de redes sociales y blogs). Como consecuencia, diversos sectores de la sociedad han suscitado que el gobierno genere bases de datos confiables y accesibles.

El debate sobre el tema ha girado en torno a que se incluya la información en la que el gobierno ha hecho uso excesivo de la fuerza, es decir, se pugna por una base de datos que aclare si el homicidio se debió a una rivalidad entre delincuentes o se trataba de civiles inocentes, y si el victimario pertenece al crimen organizado o a las instancias de seguridad en los tres niveles de gobierno. En respuesta a ello se instrumentaron dos bases de datos oficiales, a las cuales llamaron de “Fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencia”, la primera fue publicada en internet en 2009 (dos años después de la puesta

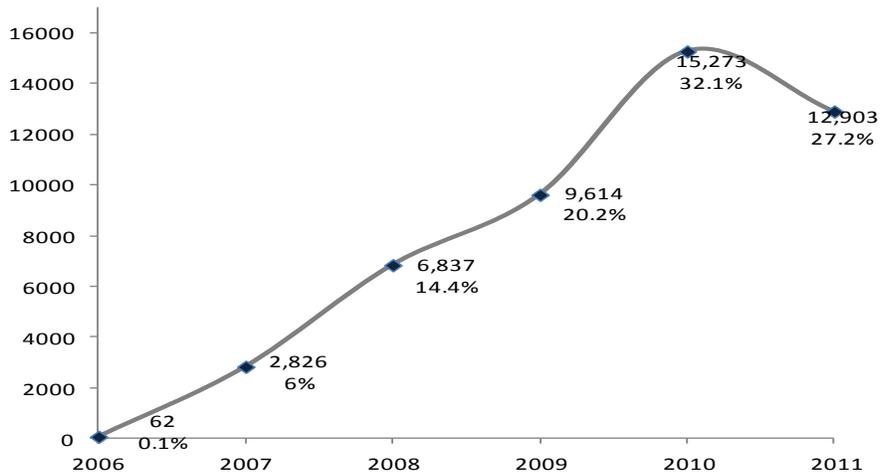
en marcha de la ENS) y actualizada hasta diciembre de 2010; fue elaborada por un grupo integrado por representantes del gabinete de seguridad con la revisión de miembros de la sociedad civil, en ella se desglosaron las causas de “fallecimiento” en dos tipos: por motivo de agresiones y enfrentamiento en aquellos casos donde fue un ataque directo a los cuerpos de seguridad o entre delincuentes; y la segunda, por motivo de ejecución en situaciones de muertes violentas sin que se tenga la información para definir la causa.

La información señalada fue recabada con la cooperación de las autoridades locales que facilitaron las cifras de Ministerios Públicos. Es de subrayar el hecho de que la base de datos no incluya los asesinatos que son cometidos por funcionarios públicos ni que considere los casos de desaparecidos.

Posterior a diciembre de 2010 dejó de actualizarse la base de datos, debido a que el 5 de agosto de 2011 el Instituto Federal de Acceso a la Información (EL IFAI) entabló una recomendación al gobierno federal en la que se solicitó se concentrara la información de homicidios en una sola instancia dado que en semanas anteriores, la PGR y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (El Cisen) habían presentado a los medios de comunicación cifras dispares en periodos diferentes. Lo anterior, sumado a las repetidas solicitudes de parte de la sociedad civil al IFAI, condujo a que la PGR fuera la institución encargada de actualizar las cifras únicamente de enero a septiembre de 2011. La nueva base de datos siguió bajo el nombre de “Fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencia”, sólo que esta vez la información se desglosó en tres partes (PGR, 2011): agresiones directas, entendidas como ataques contra las autoridades; agresiones por enfrentamiento, en casos donde los ataques de la delincuencia generan que la autoridad accione sus armas; y homicidio que se trata de muertes violentas sin que se tenga la información para definir la causa.

De la suma de los fallecimientos totales anuales de las dos bases de datos mencionadas, se obtuvo una curva ascendente que registró su máximo alcanzado en el año 2010, como se muestra en la Gráfica 2.2.

Gráfica 2.2 Total de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencia a nivel nacional 2006 a 2011* (según cifras del gobierno federal)

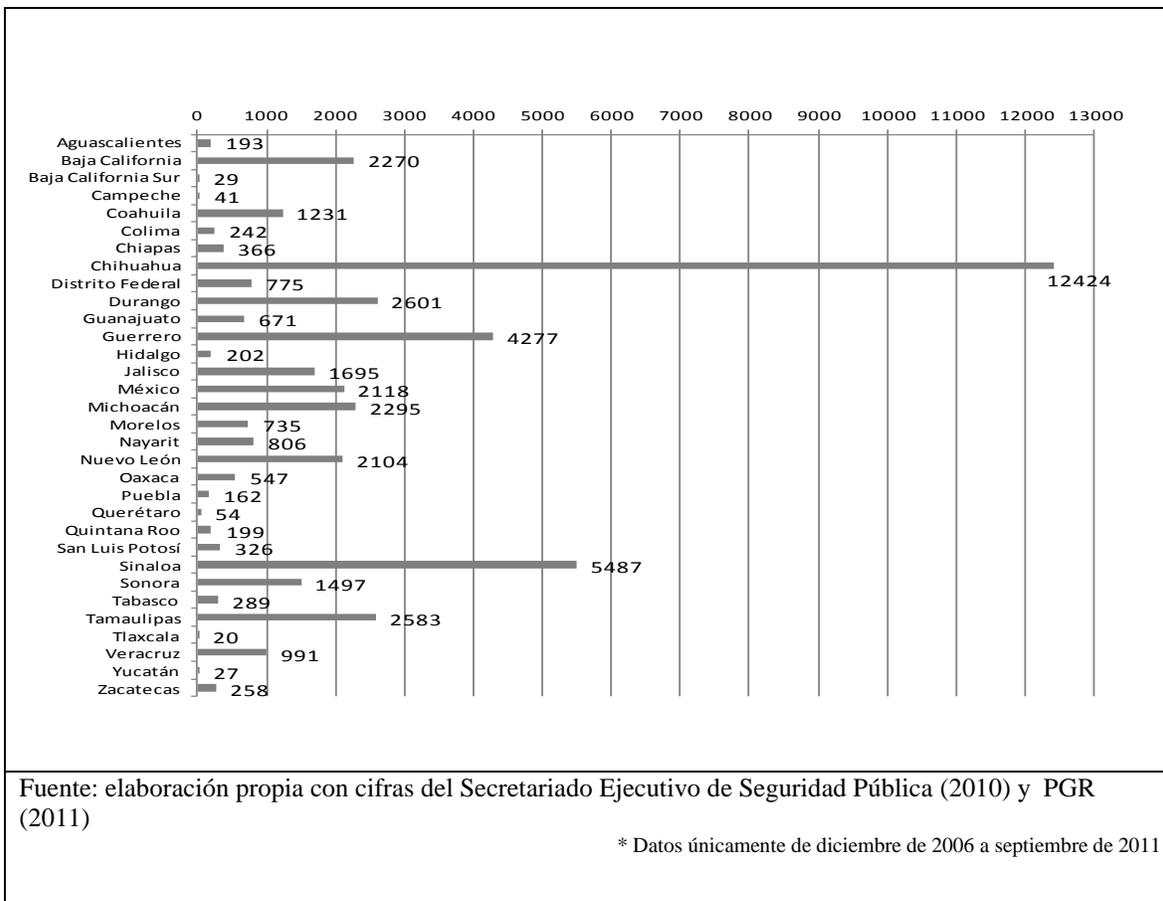


Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2010) y PGR (2011)

* Datos únicamente de diciembre de 2006 al 30 de septiembre de 2011

Por otra parte, si se analiza el comportamiento anual por estado, queda en evidencia que no hay una distribución homogénea, por el contrario, resalta que el caso de Chihuahua excede por mucho las cifras de estados como Guerrero y Sinaloa que ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente en número de fallecimientos por presunta rivalidad delincuencia.

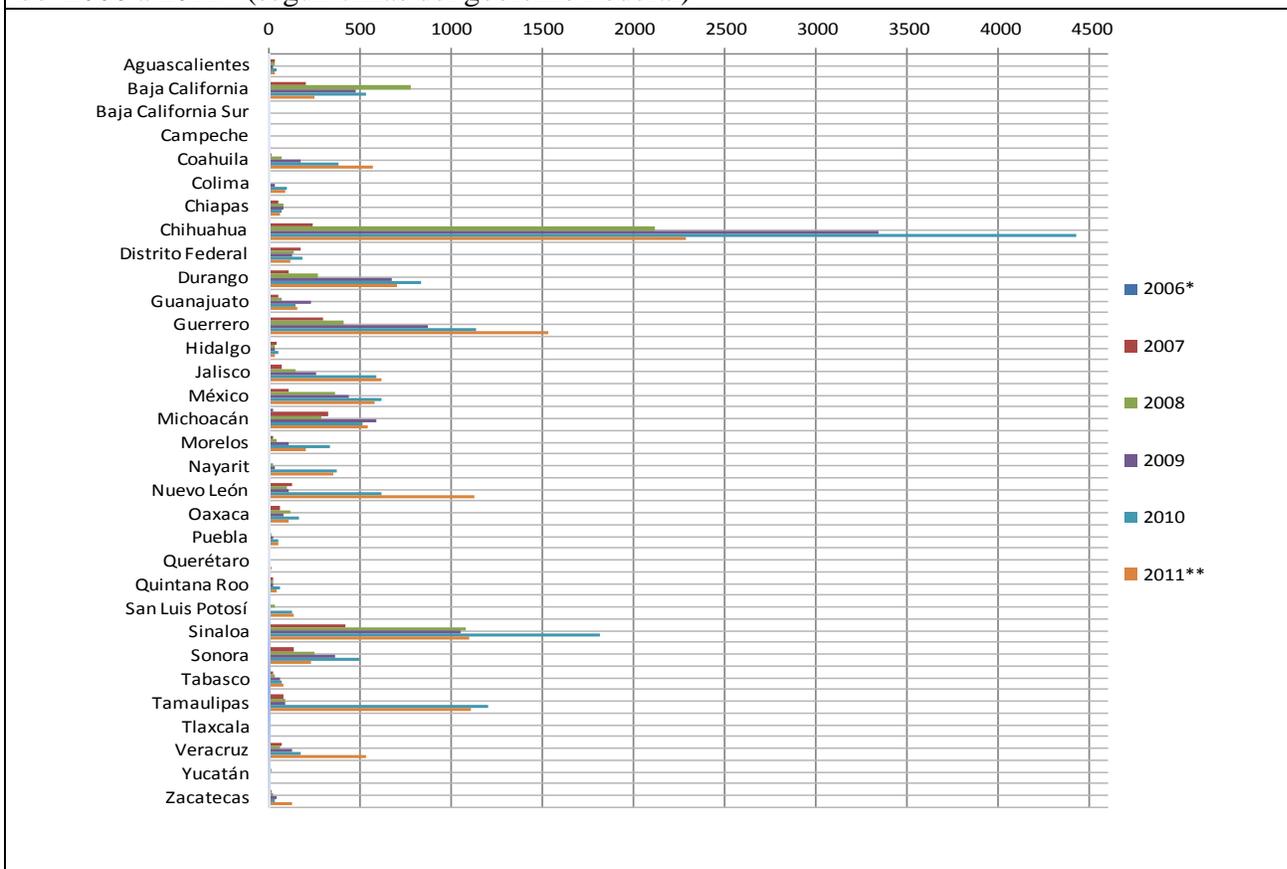
Gráfica 2.3 Total de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencia por estado de 2006 a 2011* (según cifras del gobierno federal)



Ahora bien, la distribución desigual no sólo se expresa geográficamente, también lo hace en forma cronológica, en la Gráfica 2.3, es claro que en determinados años los índices de asesinatos fueron modificándose. En Chihuahua, fue en los años 2009 y 2010 cuando se presentó mayor actividad; en cambio, en Guerrero, Veracruz, Coahuila y Nuevo León fue durante el 2011 (datos obtenidos hasta septiembre), aunque Chihuahua, en relación con los demás estados durante el periodo de 2007 a 2011, se mantuvo a la cabeza.

Gráfica 2.4 Total de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencia por estado y año

de 2006 a 2011* (según cifras del gobierno Federal)

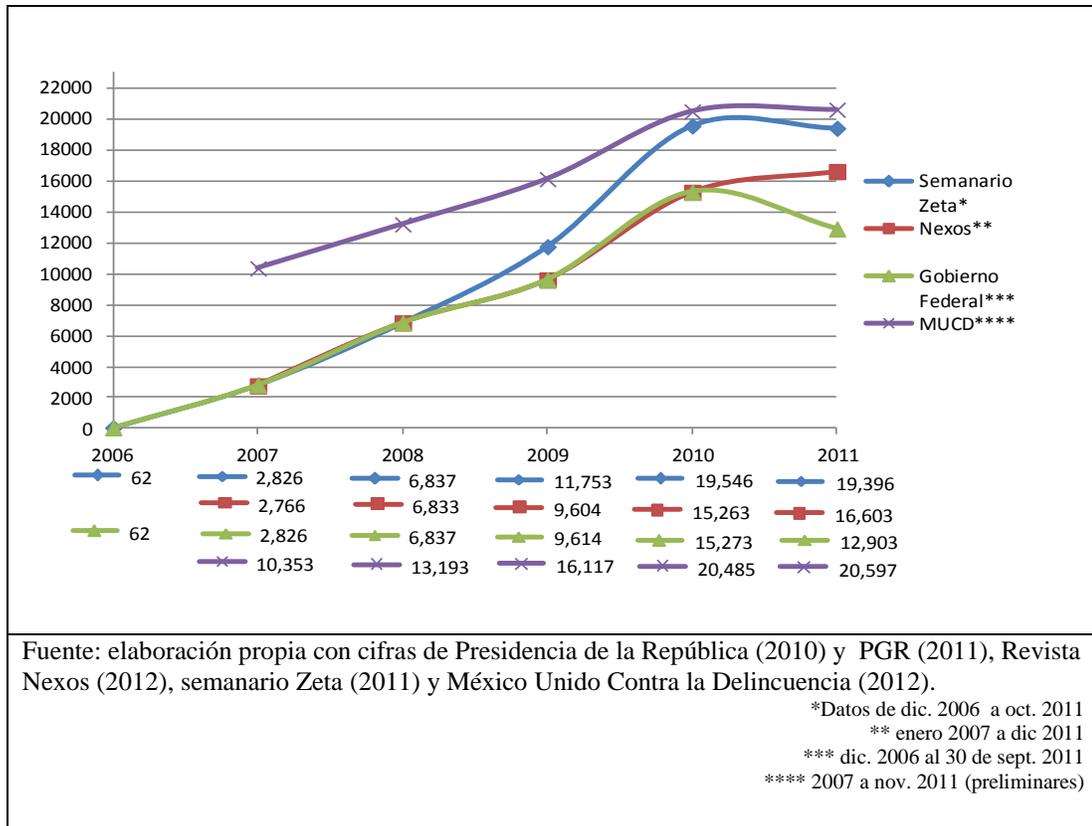


Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2010) y PGR (2011)

* Datos únicamente de diciembre de 2006 a septiembre de 2011

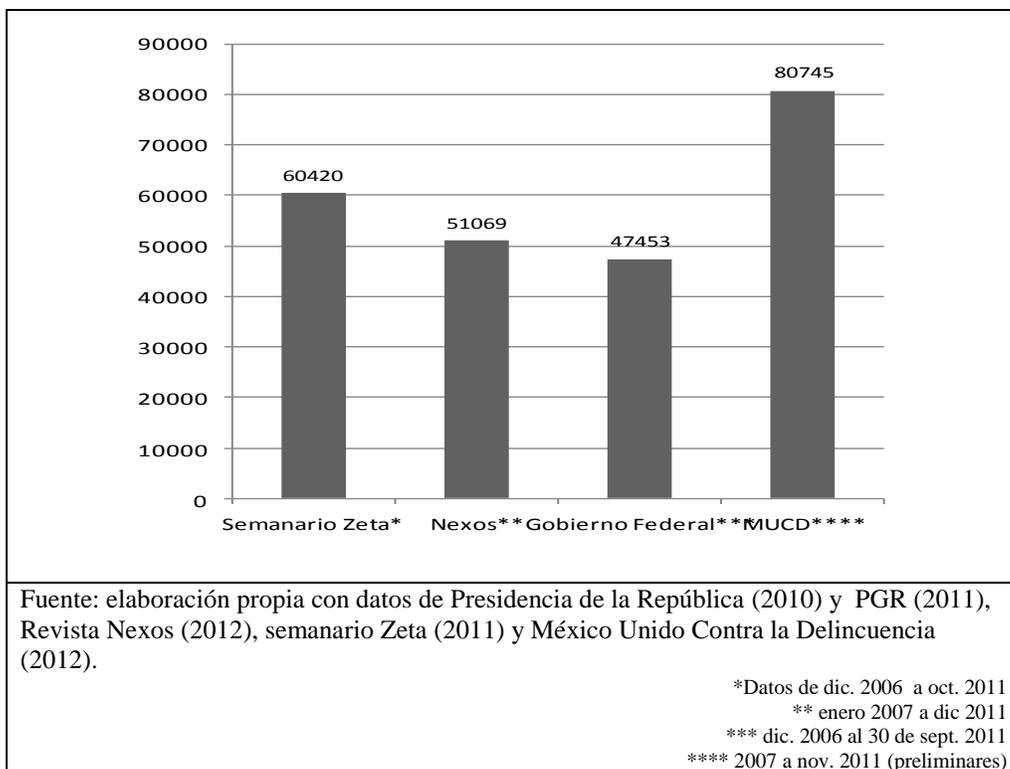
Con la intención de ejemplificar el problema metodológico en el conteo de homicidios, la Gráfica 2.4 se muestra una diferencia significativa de 33,292 fallecimientos entre las cifras presentadas por la organización México Unido Contra la Delincuencia (LA MUCD) y las que proporciona el gobierno federal, esto se debe a que la MUCD utilizó los datos del total anual de homicidio doloso en México y el gobierno lo desagrega con base en los criterios que se mencionaron en las líneas anteriores.

Gráfica 2.5 Comparativo de cifras de homicidios a nivel nacional por año (2006-2011), publicadas por: Gobierno Federal, Revista Nexos, Semanario Zeta y México Unido Contra la Delincuencia



El conteo elaborado por el Semanario Zeta es una fuente constantemente citada en los medios de comunicación impresos y se aleja a partir del 2008 de los datos oficiales; el método utilizado por Zeta es por medio de partes informativos de las policías locales a nivel nacional. La revista Nexos tiene importantes coincidencias con el Semanario Zeta, tal vez se debe a que los datos que utilizó son retomados de fuentes hemerográficas, es decir, noticias y los llamados “ejecutómetros”. Como se planteó anteriormente, uno de los problemas que se presenta corresponde a la metodología, pero también a los periodos que cubre cada fuente, mientras unos contabilizan el mes de diciembre de 2006 (cuando iniciaron las medidas del gobierno), otros comienzan en 2007; lo mismo ocurre en la actualización de las cifras, algunos llegan hasta septiembre de 2011 y otros a noviembre e incluso diciembre de ese año, como se ilustra en la siguiente imagen.

Gráfica 2.6 Comparativo de cifras totales de homicidio a nivel nacional (2006-2011), publicadas por: Gobierno Federal, Revista Nexos, Semanario Zeta y México Unido Contra la Delincuencia



Resulta difícil entonces definir el número real de asesinatos originados por el narcotráfico y su combate, pero es más complicado aún precisarlo por municipio, esto deja al descubierto otro vacío informativo, en un mismo estado puede haber municipios en los que la violencia sea exponencial y que ésta sea la razón por la cual el estado aparece con índices altos de asesinatos. Otro vacío detectado es la inexistencia de cifras oficiales sobre desaparecidos, desplazados y víctimas de las fuerzas del Estado.

Los vacíos en información y la ausencia de soluciones ante los actos de violencia han impulsado acciones colectivas como manifestaciones ciudadanas, protestas pacíficas y campañas artísticas que pugnan por una nueva política de seguridad tales como el movimiento “Ciudadanos organizados contra la violencia; “Red por la paz y la justicia”; la “Marcha nacional por la paz”; la campaña "No + sangre"; el movimiento "Estemos unidos mexicanos"; la “Marcha de periodistas por tu derecho a saber y mi derecho a informar. Alto a la impunidad”; “No mas agresiones” iniciada por el comité "Los queremos vivos"; el

movimiento "Iluminemos México" iniciado el 30 de agosto de 2008 bajo la consigna "si no pueden renuncien"; el "Movimiento Blanco", y algunos más.

Otro caso que evidencia el descontento corresponde a la demanda interpuesta el 25 de noviembre de 2011 en contra del presidente de México, Felipe Calderón y su gabinete de seguridad, entre ellos, los secretarios de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública ante la Corte Internacional de Justicia.¹¹ En dicho documento se les acusa de crímenes de guerra y de lesa humanidad producto de "la errada estrategia militar contra el narcotráfico y la sociedad" (Aristegui, 30 de noviembre de 2011).

La demanda fue realizada por 23,000 ciudadanos mexicanos que firmaron el documento, el cual expone 470 casos documentados y como sustento presenta las siguientes cifras: la muerte de 50,000 personas, 10,000 desaparecidos y 230,000 desplazados como consecuencias de la estrategia federal de combate al narcotráfico. Derivado de lo anterior, el 27 de noviembre de 2011, la Presidencia de la República presentó a los medios un comunicado en el cual sostiene que las acusaciones son infundadas e indica que el gobierno de la República "explora todas las alternativas para proceder legalmente en contra de quienes las realizan en distintos foros e instancias nacionales e internacionales" (*Ibidem*).

Además de las acciones colectivas a nivel nacional y local de índole denunciativa, sin entablar una comunicación formal con el gobierno, existen otras organizaciones civiles que han buscado incidir en la política de seguridad y que se caracterizan por tener estructuras formales y actividad previa en esa materia, adquirida en otros periodos. Dentro de esta lógica se han llevado a cabo acuerdos entre organizaciones civiles y el gobierno con la finalidad de efectuar programas de transparencia, así como eventos con algunas organizaciones para tratar temas de seguridad con el objetivo de intercambiar información y puntos de vista; aunque cabe señalar que en la mayoría de los casos se trata de reuniones privadas en las que posteriormente se hacen públicos los acuerdos pactados, además de que

¹¹ La Corte Internacional de Justicia es el principal órgano judicial de la Organización de las Naciones Unidas (LA ONU) con sede en La Haya y se rige bajo un Estatuto que contiene la Carta de Naciones Unidas. Tiene dos funciones: otorgar fallos a controversias presentadas por los Estados con base al Derecho Internacional y dictámenes en cuestiones jurídicas presentadas por organismos de Naciones Unidas.

responden a formatos institucionales donde los miembros de la sociedad civil acuden en calidad de invitados.

Los alcances que han tenido este tipo de intercambio son en primer lugar, la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (EL ANSIL); en este documento se plantearon metas sobre los programas de control de confianza a personal de procuración de justicia y policial de los tres niveles de gobierno, medidas de coordinación entre gobiernos a nivel federal, estatal y municipal, y rendición de resultados en la reducción de niveles de violencia, y algunos más. Otro ejemplo son los llamados Diálogos por la Seguridad, convocados por el presidente de México, quien selecciona junto con su equipo a los invitados. Desde esa plataforma algunas organizaciones han pugnado por un sistema de rendición de cuentas.

Algunas organizaciones que firmaron el ANSIL se comprometieron a iniciar programas de vigilancia y seguimiento a las metas planteadas, entre ellas, la evaluación de servidores públicos mediante una agenda de observación que considera los tres niveles de gobierno y que está enmarcada en acuerdos de los gobernadores con la ciudadanía en materia de transparencia y justicia mediante un sistema que establece compromisos anuales con base en cinco temas: transparencia y acceso a la información; educación pública; seguridad pública y procuración de justicia; estado de derecho y legalidad; y fortalecimiento de la ciudadanía. Mediante revisiones anuales se da seguimiento al desempeño del gobernador acorde a los compromisos adquiridos desde su candidatura y vigilados a partir del inicio de su gobierno.

Algunos ejemplos de lo anterior son organizaciones como la Asociación Alto al Secuestro y México SOS enfocados en atender y pugnar por los derechos de víctimas del secuestro, ambas impulsaron la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, aprobada en 2010; por su parte, México Unido contra la Delincuencia y la organización Ciudadanos por una Causa en Común han llevado a cabo programas rendición de cuentas, esta última participa en la observación de los Centros de Control de Confianza como parte del ANSLJ.

2.3 Antecedentes de los Diálogos por la Paz: la definición del problema público

El MPJD, así como sus primeras manifestaciones son detonadas por un problema que involucró en un primer momento a autoridades locales del estado de Morelos; el 27 de marzo de 2011 en Temixco, Morelos, en el interior de un vehículo fueron encontrados los cuerpos de Jesús Chávez Vázquez, Álvaro Jaime Avelar, María del Socorro Estrada Hernández, Jaime Gabriel Alejo Cadena, Julio César Romero Jaime, Luis Antonio Romero Jaime y Juan Francisco Sicilia Ortega (Informe de la averiguación previa, 17/07/2011), esto provocó manifestaciones ciudadanas en el Zócalo de Cuernavaca, Morelos, así como un plantón iniciado el 6 de junio de 2011 por Javier Sicilia, padre de una de las víctimas y quien impulsó a partir de estas acciones la conformación del MPJD. En dicho plantón, Sicilia dirigió un discurso a las Fuerzas Armadas, a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos (LA PGJEM), así como a la Procuraduría General de la República (LA PGR), y otro más en donde dio un plazo a las autoridades para que resolvieran el asesinato de los mencionados jóvenes, como se cita en el siguiente fragmento:

He decidido quedarme aquí en un plantón en esta plaza (Zócalo de Cuernavaca, Morelos) [...] hasta el miércoles 13 de abril. Es el último plazo que le damos al gobierno de Marco Antonio Adame y de Felipe Calderón para que frente a nosotros, frente al pueblo de Morelos y el país entero, presente ante la justicia a los asesinos de nuestros hijos y a sus cómplices [...] Si no los presentan, convocaremos a una marcha nacional en la ciudad de México exigiendo la renuncia del propio gobernador y el alto impostergable a esta absurda guerra, en donde la inmensa mayoría de los muertos los ha puesto la sociedad civil. (Discurso de Javier Sicilia, Proceso: 6/04/2011).

Al vencerse el plazo señalado y no obtener respuesta de las autoridades, el naciente MPJD llamó a una movilización nacional con la finalidad de sumar a víctimas de la violencia en México, fue entonces cuando un problema de orden local y centrado a un hecho particular de violencia buscó visibilizar a las víctimas a nivel nacional. Dentro de las primeras acciones del MPJD se dieron la colocación de placas con nombres de víctimas en plazas públicas, plantones y marchas con actos espejo en distintos municipios del país; actividades en las que los medios de comunicación participaron ampliamente. Bajo la

consigna: “Estamos hasta la madre. Alto a la guerra. Por un México justo y en paz” (discurso de Sicilia, 13 de abril de 2011, Cuernavaca) el movimiento convocó a una marcha nacional silenciosa hacia el Zócalo de la ciudad de México llamada Marcha Nacional por la Paz.

Vamos a convocarlos (a las autoridades) allí para que con nosotros y ante nosotros se comprometan a firmar un pacto nacional auténtico, genuino, sin simulaciones y escenografías institucionales [...] vamos a convocarlos para que firmen un pacto en el centro de la ciudad más dolida de entre las dolidas, en el centro de la ciudad que más muertos ha puesto en los últimos años: en el centro de Ciudad Juárez” (*Ibíd.*).

La siguiente acción del MPJD consistió en el diseño de un Pacto Ciudadano para ser presentado ante el Poder Ejecutivo; para ese tiempo, el naciente movimiento contaba con la atención pública e iba sumando aliados, tanto de organizaciones de la sociedad civil como del Movimiento 5 de Junio;¹² activistas como Emilio Álvarez Icaza, Julián Lebarón, Clara Jusidman y Miguel Concha, entre otros; víctimas de delitos; instituciones académicas como la Universidad Nacional Autónoma de México (LA UNAM); así como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EL EZLN) y población en general.

El 5 de mayo de 2011 inició en Cuernavaca, Morelos la Marcha Nacional por la Paz, convocada por el MPJD, misma que finalizó el 8 de mayo en el Zócalo de la ciudad de México, lugar en el que el movimiento leyó el documento preliminar del Pacto Ciudadano¹³ (MPJD, 12 de mayo de 2011), conformado por seis puntos que planteaban lo siguiente: exigencias en torno a la resolución y visibilización de casos de víctimas; fin a la estrategia de seguridad mediante el impulso de un enfoque de seguridad ciudadana; el combate a la corrupción, impunidad y lavado de dinero; la creación de políticas para el restablecimiento del tejido social; así como una democracia que propicie una mayor participación ciudadana.

La lectura del documento fue acompañada de una invitación abierta a organizaciones de la sociedad civil para reunir aportaciones y lograr un Pacto Nacional por la Paz incluyente

¹² El 5 de junio de 2009, en Hermosillo, Sonora, la Guardería ABC sufrió un incendio en el que murieron 49 niños y 70 tuvieron lesiones de gravedad; la organización civil fue fundada por padres de familia que reclaman justicia y que se castigue a los responsables, dado que se encontraron irregularidades en la seguridad de la guardería. Esta organización impulsó la Ley 5 de junio que fue traducida como Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, aprobada el 14 de septiembre de 2011 por el Congreso de la Unión. Véase: <http://www.movimiento5dejunio.org>

¹³ Véase: Pacto Nacional por la Paz, 12 de mayo de 2011 en: <http://movimientoporlapaz.mx/es/documentos-esenciales-del-movimiento/pacto-nacional-por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-dignidad/>

a firmarse en Ciudad Juárez. La marcha propició una mayor atención mediática, tanto internacional como nacional, hacia las acciones del movimiento, así como hacia las víctimas de la violencia. Debido a la convocatoria y a la atención que se le prestó a la marcha, a través de una conferencia de prensa efectuada el 9 de mayo de 2011, el presidente de México se pronunció¹⁴ por el establecimiento del diálogo con el MPJD, como se cita en el siguiente fragmento:

Podemos estar de acuerdo o en desacuerdo, como de hecho lo estamos, en algunos de los puntos que se expresan, pero desde luego eso no excluye la posibilidad y la responsabilidad de dialogar, de escucharnos y de entendernos para definir lo que sea mejor para el país. Por eso quiero reiterar que a mí me interesa dialogar, escuchar las razones y las propuestas que se plantean, y a la vez me interesa que se conozcan las razones del gobierno que encabezo y de las acciones (sic) y se conozcan también las acciones que hemos puesto en marcha para combatir este grave problema de inseguridad que hay en el país. Pienso que este esfuerzo, esta lucha por conquistar un México seguro, un México libre, un México justo, debe ser tarea de todos los mexicanos. Por esa razón he girado instrucciones a mi equipo de gobierno para que mantenga abiertos los espacios de diálogo franco y honesto que hemos venido construyendo y que en específico busquen un encuentro con los principales promotores de la marcha por la Paz precisamente para poder dialogar, escucharnos y entendernos. Escuchar las razones y explicar nuestras razones. Concluyo desde aquí enviando un mensaje a todos los ciudadanos para decirles que cuentan y seguirán contando con mi compromiso inquebrantable, no sólo por escucha y no sólo por dialogar, sino también y fundamentalmente por apoyar a los ciudadanos que se encuentran indefensos en muchas regiones del país y seguir trabajando con entereza y con determinación en favor de la seguridad y en favor de la paz que todos queremos. Seguiremos cumpliendo con la obligación elemental del Estado de brindar seguridad a las familias, de hacer valer la ley y de combatir la impunidad y el crimen. Así lo he hecho, así lo seguiré haciendo hasta el final de mi mandato (Fragmento de discurso, Calderón, 9/05/2011, min. 6:43-8:52).

Posterior a la marcha, el MPJD programó la Caravana del Consuelo, integrada por distintas organizaciones de la sociedad civil y abierta a los medios de comunicación del 4 al 12 de junio de 2011 con destino final en Ciudad Juárez, Chihuahua. La caravana tuvo un gran impacto en la opinión pública, y se le dio seguimiento por parte de los medios de comunicación; durante los recorridos, el movimiento insistió en visibilizar el dolor de las familias y localidades debido a la violencia. Asimismo, los discursos, conferencias de prensa y actos públicos tuvieron un fuerte contenido moral sobre las implicaciones de la

¹⁴ Extracto del discurso del presidente Felipe Calderón con relación a la Marcha por la Paz, durante el discurso sobre mejoras al Sistema de Regulación de la Competencia Económica en México, 9 de mayo de 2011, Video Presentado en el Canal de Presidencia de la República. Véase: <http://www.youtube.com/watch?v=ZN2wQEF9Uhm&feature=related>

estrategia de seguridad en la vida de las víctimas, otro aspecto a considerar es la documentación de casos en las ciudades de Cuernavaca, Distrito Federal, Morelia, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Monterrey,

Torreón, Chihuahua, Ciudad Juárez y El Paso, Texas, en Estados Unidos. Como resultado de esta acción se firmó un Pacto Nacional en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez el 10 de junio de 2011 con base en el documento presentado durante la Marcha por la paz, pero agregando nuevos puntos y propuestas de acción a partir del trabajo realizado en nueve mesas instaladas por las organizaciones e individuos que participaron en la marcha.

Se trató de un ejercicio entre miembros de la sociedad civil (sin la presencia de representantes del gobierno). En las mencionadas mesas de trabajo se discutieron las exigencias y acciones a seguir, sin embargo, el disenso se originó en dos puntos, el primero fue la exigencia de organizaciones civiles de Ciudad Juárez tales como el Frente Popular Ciudadano de Ciudad Juárez y el Centro Pastoral Obrera de Ciudad Juárez (Pronunciamiento, 23/06/2011), sobre el retiro inmediato del Ejército, y el segundo se enfocó en la negativa de organizaciones locales a entablar diálogo con el gobierno sin que antes desmilitarizara las calles. Por su parte, los representantes del MPJD decidieron exigir un retiro paulatino del Ejército, pero no inmediato, además optaron por establecer el diálogo con el Presidente de la República.

Si bien el pacto se trabajó de manera conjunta entre las organizaciones que estuvieron presentes en la caravana y fue firmado el 10 de junio de 2011, ciertas declaraciones en El Paso, Texas por parte de Javier Sicilia y Emilio Álvarez Icaza causaron molestia entre los participantes de la firma; en los siguientes párrafos se presentan fragmentos de dichas declaraciones:

Me gustaría hacer unas aclaraciones en relación con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, ayer se leyó un documento (refiriéndose al documento firmado por las organizaciones civiles en Ciudad Juárez) y quiero decirles que ha causado mucho escozor en muchos sectores, quiero decirles que ese documento [...] lo que se leyó son las relatorías de las mesas, no son el contenido del pacto, el pacto se basa y está en los seis puntos que se

leyeron el 8 de mayo en el Zócalo de la ciudad de México (Sicilia, conferencia de prensa 11 de junio de 2011, seg. 0:20-0:51).

Hay que entender que el lugar donde se hizo éstas relatorías y estas mesas de trabajo que caminan en función del Pacto, es Juárez y Juárez tiene una particularidad, tiene problemas serios con el Ejército, es decir, el problema de la seguridad nacional cambia de estado en estado pero evidentemente el Ejército tiene que salir, pero no ahorita ¿no sé si me explico? tenemos que revisar por eso la Ley de Seguridad, tiene que ser revisada con mucha minucia y hacer propuestas con mucha minucia teniendo un mapa de la realidad en el territorio nacional [...] cada estado tiene una relación particular con el Ejército, entonces sí hubo una presión de la demanda por sacar al Ejército y por eso está en la relatoría, nosotros estamos por la salida del Ejército, claro que sí. Nunca estuvimos de acuerdo con que el Ejército estuviera en las calles pero regresarlo como lo sacaron, así con una irresponsabilidad atroz, nos va a generar un problema mayor (ídem., min.4:19-6:00).

Hay además de la criminalización que se ha hecho a las víctimas una persecución y por eso los agravios, la demanda de la salida del Ejército en Juárez de persecución de impunidad en la persecución de defensores de derechos humanos, es decir, Juárez tiene agravios muy grandes muy grandes por eso la demanda de ellos es ésa (ídem., min. 7:25-7:51).

El hecho de que representantes del MPJD calificaran como “relatorías” al documento firmado por otras organizaciones de la sociedad civil durante las mesas de trabajo instaladas, tuvo como resultado que algunos participantes decidieran no apoyar ni ser partícipes del diálogo con el Ejecutivo Federal, aunque reconocieron y avalaron el documento conformado y firmado en Ciudad Juárez. Por su parte, el MPJD decidió basarse en el pacto leído durante la Marcha por la paz el cual nombraron Pacto Nacional por la Paz (MPJD, mayo de 2011), y así dar inicio a las pláticas con el gobierno federal para establecer las condiciones del primer encuentro.

Si bien el Pacto Ciudadano por la Paz firmado en Ciudad Juárez tomó como base los seis puntos presentados inicialmente por el movimiento en el Zócalo de la ciudad de México durante la Marcha por la Paz (Boletín de prensa, junio 11 de 2011, MPJD), en las mesas de trabajo de Ciudad Juárez se agregaron tres puntos, además de desarrollarse una serie de acciones de resistencia y demandas adicionales. En el Cuadro 2.1 se muestran los

puntos principales de cada documento, el que fue firmado en Ciudad Juárez y el presentado en los encuentros con el Gobierno Federal.

Cuadro 2.1. Contenidos del Pacto Nacional por la Paz y el Pacto Ciudadano por la Paz	
<i>Pacto Nacional por la Paz presentado en los encuentros con el Ejecutivo</i>	<i>Mesas de trabajo sobre el Pacto Ciudadano por la Paz, Ciudad Juárez, Chihuahua</i>
1. Esclarecer asesinatos y desapariciones y nombrar a las víctimas.	Mesa 1. Verdad y Justicia desde las víctimas.
2. Poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana.	Mesa 2. Fin de la estrategia de guerra y seguridad ciudadana con perspectiva de Derechos Humanos.
3. Combatir la corrupción y la impunidad.	Mesa 3. Corrupción e impunidad.
4. Combatir la raíz económica y las ganancias del crimen.	Mesa 4: Raíz económica del crimen organizado.
5. Exigimos la atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social.	Mesa 5. Alternativas para la Juventud y medidas para la recuperación y reconstrucción del tejido social.
6. Democracia participativa y democratización de los medios de comunicación.	Mesa 6. : Democracia participativa y representativa.
	Mesa 7. Enlace y organicidad del movimiento.
	Mesa 8. Reforma laboral. Desempleo y alternativas económicas.
	Mesa 9. Derechos y cultura indígena, migración y alternativas en el campo.
Fuente: elaboración propia con información del MPJD y la Red por la Paz y la Justicia de Morelos.	

Es importante recalcar que se identifica un proceso de inclusión y conflicto en el establecimiento de demandas, mecanismos y prioridades de la sociedad civil, desde el que se busca establecer puntos comunes y en donde el diálogo con las autoridades no resulta ser una opción para todos los firmantes del pacto, se podría decir que éste fue el primer filtro en el que el movimiento y el plan de un diálogo buscaba una definición a partir de la delimitación de los temas a tratar, así como de las vías de solución, como se cita en el siguiente fragmento de una entrevista realizada a Emilio Álvarez Icaza quien fue el encargado por parte del MPJD de negociar el formato de los encuentros con el gobierno:

Cuando pensamos la idea de un plan nacional para la paz con justicia y dignidad fue cuando empezó a tomar de manera embrionaria esta idea (de dialogar con representantes del gobierno). Javier Sicilia y las Redes por la Paz con Justicia y Dignidad en Cuernavaca estaban instaladas en plantón en Cuernavaca afuera del zócalo, pusieron los nombres de las personas asesinadas y del hijo de Javier y se decide levantar el plantón y hacer una caminata a la ciudad de México que termina en el Zócalo, esa expresión busca justamente tratar de mandar un fuerte mensaje de la idea de la paz y de lo que está pasando con las víctimas, las víctimas de la guerra. La reunión en el Zócalo fue a todas luces muy exitosa, tuvo un tratamiento noticioso distinto con respecto a las marchas anteriores [...] ningún periódico sacó fotos aéreas, ninguna agencia de noticias porque tiene otro carácter, tiene un carácter mas denunciativo ¿no? más de confrontación con el Estado en términos de que asuma sus responsabilidades y de evidenciar los agravios [...] El presidente responde diciendo que quiere sentarse a dialogar, pero con base a las experiencias anteriores nosotros no queríamos un diálogo en los oscurito nos parecía que era un debate del orden y del interés público y fue por eso el movimiento respondió bajo tres criterios: que fuera en un lugar simbólico, tipo Palacio Nacional; que fuera un diálogo público porque el tema era de interés público y lo que se hablara se hablara de cara a la nación y también para tratar de honrar la confianza de quienes habían ido al Zócalo [...]; y la tercera es que el componente principal fuera un componente de víctimas lo que queríamos es que se escuchara a las víctimas [...] ponerle a la autoridad de frente a quien tenía que estar atendiendo y no lo estaba haciendo [...] Y eso nos lleva entonces a insistir en la negociación con la autoridad (Álvarez Icaza,¹⁵ entrevista, 2012).

Una segunda caravana se llevó a cabo hacia el sur del país del 9 al 20 de septiembre de 2011, en ella el movimiento recorrió los estados de Morelos, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Veracruz.

Tanto la marcha como las caravanas¹⁶ sumaron aliados de organizaciones civiles, medios de comunicación nacionales y extranjeros, organismos internacionales y población en general; esto se convirtió en un mecanismo de presión a los tres niveles de gobierno, pero el hecho de que en estos actos se cuestionara la política de seguridad del gobierno federal encendió los reflectores hacia Felipe Calderón principalmente.

2.4 Apuntes finales

¹⁵ Emilio Álvarez Icaza es integrante del movimiento, participó como enlace con el gobierno federal en la coordinación del primer y segundo encuentro, también coordinó la Comisión de Seguimiento a los Diálogos del MPJD, en julio de 2012 fue nombrado secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

¹⁶ El 12 de agosto de 2012, durante el cierre de este trabajo, se efectuó una tercera caravana en Estados Unidos que inició en San Diego y terminará en Washington con la finalidad de impulsar una agenda binacional de seguridad ciudadana

En el presente capítulo se buscó describir el contexto bajo el cual la violencia y los costos sociales de una estrategia se reconocieron como problema público. A partir de los datos presentados se identifican dos principales vacíos en la Estrategia Nacional de Seguridad. Por una parte se puso en marcha una estrategia que en un inicio no previó los costos sociales que producirían. El hecho de que se instrumentaran operativos de gran magnitud desde el orden del gobierno Federal a distintos puntos de la República Mexicana con presencia de cárteles del narcotráfico sin que se consideraran medidas de protección dirigidas a la población civil de la misma envergadura que las acciones operativas, propició grandes costos sociales que no fueron visibilizados ni atendidos eficazmente por el Estado. Lo anterior se evidencia con el número creciente de víctimas y la tardía y deficiente elaboración de bases de datos oficiales que dieran cuentas de los costos sociales de la estrategia, ya que fue hasta 2010 cuando se presentaron los primeros datos oficiales (después de tres años de iniciada la estrategia), además, dicha base carece de cifras acerca de desaparecidos, desplazados e información específica por municipio.

El diseño institucional hace marcado hincapié en las atribuciones y acciones federales (especialmente del Ejecutivo Federal) y no quedan claras aquellas que corresponden al poder judicial y legislativo, así como a los niveles estatales y municipales; lo anterior da como resultado que la opinión pública se dirija principalmente hacia el Ejecutivo Federal.

Retomando lo expuesto en el primer capítulo, la deliberación pública contribuye a legitimar la toma de decisiones con base en la inclusión de los afectados por un problema y la justificación pública de los gobernantes sobre su actuar, en este caso se presenta evidencia empírica de las constantes exigencias sociales para que el gobierno de Felipe Calderón atendiera los costos de su estrategia, sin embargo, una primera reacción del gobierno fue promover su estrategia por medio de campañas televisivas y de internet, enfatizando sus cualidades y defendiéndose de las críticas, sin embargo, esta “justificación” de su actuar fue puramente informativa.

Entonces cabe preguntarse ¿Cuáles fueron los factores que motivaron su interés por dialogar públicamente con el MPJD?

En este punto se identifican dos características de la democracia deliberativa, una corresponde al establecimiento de un fin determinado y la segunda es la elección de los medios. La visibilización de víctimas era un vacío, pero no se había definido como tal, el movimiento lo hizo tomando ese argumento como su bandera, es decir, planteó un problema concreto que afectaba a distintas zonas del país; en cuanto a los medios utilizados, definió estrategias de inclusión y a su vez de visibilización, el hecho de incursionar con una caravana nacional y recoger experiencias de víctimas, inmediatamente llamó la atención de la opinión pública. Por otra parte, buscó establecer una agenda en conjunto con otras organizaciones sociales (de orden local) a través de la elaboración de un pacto en una de las ciudades más golpeadas por la violencia: Ciudad Juárez.

El caso pone en relevancia las precondiciones de conflicto y carencias en la información disponible. Por otra parte, Si bien estos mecanismos originaron los Diálogos por la Paz, cabe indagar cuáles son sus consecuencias en el desarrollo de los encuentros. El siguiente capítulo enfocará su objetivo en el análisis de los Diálogos por la Paz con la intención de aproximarse al proceso de diálogo público entre organizaciones de la sociedad civil e instancias federales tomando en cuenta las características que se identificaron en este capítulo.

CAPÍTULO III. EPISODIO DELIBERATIVO: UN ANÁLISIS

El tercer capítulo aborda tres de los objetivos específicos de la investigación y a su vez las dos últimas fases del episodio deliberativo, el análisis se realizó a partir de las dimensiones analíticas de inclusión, diálogo, acuerdos y resultados, mismas que fueron explicadas en el primer capítulo. Para desarrollar este apartado de una forma ordenada se divide en cuatro partes: la primera inicia con una breve recapitulación de las características que originaron los Diálogos por la Paz, así como una descripción general del caso de estudio.

En la segunda parte se trata el segundo objetivo específico que consiste en conocer el grado de inclusión y distinguir el tipo de diálogo en los procesos de discusión pública de los encuentros.

La tercera parte atiende el tercer objetivo: analizar las decisiones adoptadas a partir de los intercambios entre actores sociales y actores gubernamentales y evaluar los resultados de la acción pública en cada encuentro.

Finalmente, en la cuarta parte se presentan los resultados de la investigación que responden al objetivo general, el cual consiste en identificar con base en los resultados arrojados por los objetivos específicos anteriores, el tipo de intercambio público que caracteriza a los Diálogos por la Paz. Los resultados se muestran de dos formas, una de ellas mediante una evaluación global de los casos de estudio entendidos como un sólo proceso y otra discutiendo las características de cada dimensión en los dos encuentros de forma separada.

3.1 Presentación de los casos de análisis

Los casos de estudio se centran en dos encuentros públicos encabezados por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (EL MPJD) y el Poder Ejecutivo Federal, en los que se trataron los temas de visibilización, atención y justicia para las víctimas de la violencia,

cambio en la estrategia de seguridad, combate frontal al lavado de dinero, democracia participativa y democratización de los medios de comunicación.

El primer encuentro tuvo lugar el 23 de junio de 2011 y el segundo el 14 de octubre del mismo año, diseñado este último para dar seguimiento a los compromisos contraídos durante el primero, ambos se realizaron en el Castillo de Chapultepec en la ciudad de México con acceso abierto a los medios de comunicación y al equipo de documentación del movimiento y fueron transmitidos en vivo en algunos canales de televisión, internet y radio.

Con la finalidad de recapitular lo expuesto hasta ahora, las caravanas que organizó el MPJD recogieron información de los estados y ciudades visitadas (casos de víctimas que no habían sido atendidos, abusos cometidos por la autoridad, apropiación de tierras en comunidades indígenas, corrupción de autoridades, etcétera), lo cual abonó a la conformación de una agenda social en el movimiento incorporando nuevos temas en cada caravana, así como redes con otras organizaciones. Por otra parte la construcción de un pacto entre el movimiento y organizaciones civiles locales puso en relevancia la distribución desigual de la violencia en México y por lo tanto las diferentes problemáticas y . Las caravanas y la construcción de un pacto ciudadano podría tener implicaciones en los Diálogos por la Paz tanto en la conformación de la agenda del movimiento como en los participantes que asistieron a los encuentros. Recordando que las caravanas antecedieron a los diálogos de forma respectiva.

La especificidad de los casos de estudio recae en los mecanismos que activaron el interés, tanto del movimiento como del propio gobierno federal por entablar un diálogo. De lo anterior se desprenden tres aspectos a considerar: primero, la naturaleza pública de los encuentros al ser abiertos a los medios de comunicación, documentados y video grabados con acceso a ellos por la población en general; segundo, los diálogos fueron impulsados por un movimiento social que manifestó una postura crítica hacia la política de seguridad y las decisiones tomadas por el Ejecutivo Federal; tercero, el hecho de que los planteamientos centrales fueran sobre la visibilización, atención y justicia para las víctimas tanto de la delincuencia organizada como de las instituciones de seguridad en los últimos cinco años, así como la exigencia de un cambio en la Estrategia Nacional de Seguridad. Lo anterior

pone en relieve el proceso de acuerdos y disensos dadas las diferentes posturas de los actores participantes.

En los siguientes apartados se abordan las características de cada encuentro en términos de inclusión, diálogo, acuerdos y resultados con relación al problema que dio origen a los citados encuentros. El análisis que se presenta permitirá identificar la presencia o ausencia de características de orden deliberativo mediante la desagregación del proceso, con ello se busca responder al cuestionamiento central de la tesis.

En lo referente al origen de los Diálogos por la Paz, se identifican dos dimensiones: primero, la conformación de la opinión pública, la cual provocó posturas ambiguas originadas por la actuación y recursos destinados por parte del gobierno federal en materia de seguridad, los índices y naturaleza de la violencia, la variedad de enfoques y contenidos en los medios informativos, así como la escasez de información oficial. Segundo, el proceso que siguió la conformación del MPJD tiene como característica específica que el problema de origen que detonó su creación fue de orden local, sin embargo, se convirtió en un movimiento nacional que buscó reunir a organizaciones locales y visibilizar el problema de víctimas. En estas dimensiones se ubican tanto la definición del problema inicial como los mecanismos de movilización activados y que resultan ser los antecedentes de los encuentros.

3.2 Grado de inclusión y características de diálogo

Para identificar el nivel de inclusión se hace énfasis en la representatividad tanto de los asistentes como de los temas abordados con relación a la problemática que propició los encuentros y en el caso del diálogo se describen tanto la estructura como las características del proceso dialógico centrando la atención en la oportunidad que tuvieron los actores de participar y plantear argumentos.

3.2.1 La inclusión como dimensión de análisis

Los mecanismos de inclusión se identifican a partir de la medida en la que los afectados por el problema público estén representados y por la oportunidad que se tenga para que sus intereses y puntos de vista sean comunicados.

Debido a que el problema público por el cual fueron realizados los encuentros afecta a una gran proporción de la población y también porque existe una extensa variedad de organizaciones que se enfocan a la defensa de derechos humanos, protección de víctimas y violencia, por mencionar sólo algunos, sería imposible que el criterio de inclusión se basara en la cantidad de personas y/u organizaciones que participen, ya que esto restaría calidad al proceso de interlocución y a los planteamientos expresados durante el encuentro.

Por lo tanto, es importante subrayar que el primer encuentro surgió como respuesta a la Marcha por la Paz y fue entablado entre el MPJD y el Poder Ejecutivo Federal, y en el caso del segundo encuentro se fijó inicialmente como una reunión de seguimiento a los acuerdos generados en el diálogo del 23 de junio, por lo que en este trabajo de investigación se prestará atención a los criterios que ambas partes establecieron para la selección de sus participantes.

A partir del análisis de los encuentros mencionados, en la Tabla 3.1 se identifican las principales características que presentaron estos en términos de inclusión, seguidas de su explicación.

Tabla 3.1 Características de inclusión en los encuentros		
CRITERIO/FORO	Primer encuentro	Segundo encuentro
Están presentes y/o representadas las voces, perspectivas e intereses involucrados por el tema o problema público en cuestión (no se trata de la cantidad, sino de la representatividad de los actores).		X
Están presentes y/o representadas voces, perspectivas e intereses relevantes, pero están ausentes actores clave.		

Están presentes y/o representadas perspectivas e intereses de manera abiertamente parcial o representando sólo a una o pocas de las voces implicadas en el problema.	X	
Fuente: Elaboración de acuerdo a la idea original del doctor Alejandro Monsiváis con desarrollo y ajustes propios.		

Durante el primer encuentro, el MPJD, con Javier Sicilia a la cabeza, se enfocó en la representatividad de las víctimas por lo que de los treinta y cinco acompañantes de Sicilia, veinticinco eran familiares de víctimas. Los participantes del movimiento que tuvieron voz durante el encuentro y estaban contemplados en el formato, además del propio Javier Sicilia, fueron: Julián Lebarón quien se enfocó en la visibilización de las víctimas y planteó los casos de sus familiares asesinados y desaparecidos; Araceli Rodríguez Nava en representación de policías y militares víctimas, además de exponer el caso de su hijo desaparecido; María Elena Herrera en representación de agrupaciones de madres de familia con hijos desaparecidos, expuso los casos de sus cuatro hijos en esas condiciones; siguió Salvador Campanur Sánchez, representante de Cherán, Michoacán y de indígenas que colaboran con el MPJD, él presentó los casos de violencia por parte de las empresas, delincuencia y gobierno por la tenencia de tierras; y Norma Ledezma Ortega, fundadora de la organización Justicia para Nuestras Hijas de Chihuahua quien representó los casos de dicho estado y del municipio de Ciudad Juárez, así como de los defensores de derechos humanos.

Al finalizar el encuentro se acercaron al Presidente Calderón y a sus colaboradores, otras víctimas que no estaban contempladas en el formato original para entregar los expedientes de casos de desapariciones, asesinatos o violaciones de derechos humanos en representación de organizaciones como Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (LA CADHAC), Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (LA FUNDEC) y casos particulares.

Con relación a los contenidos, el MPJD concentró su atención en los seis puntos planteados en el Pacto Nacional por la Paz, aspecto que refleja una representación de los intereses y perspectivas acordadas por el movimiento, sin embargo, con referencia al Pacto Ciudadano por la Paz (firmado por otras organizaciones en Ciudad Juárez), la inclusión es parcial dado que no se presentó la totalidad de los puntos firmados, aunado a que la propuesta del retiro paulatino del Ejército y la realización misma del diálogo no contaron con la aprobación de todos. Mientras los principios normativos de la deliberación enfatizan el ideal de incluir a los afectados por el problema, el siguiente fragmento de entrevista muestra la dificultad por establecer criterios de inclusión en un problema que afecta a un número considerable de la población.

Había una parte muy importante de la sociedad civil directa, indirecta y simbólica, realmente podemos hablar de que hay una representatividad del dolor [...] Sí habló por parte del movimiento uno de cada caso de (sic) tipo de víctima, lo que te decía no, habló alguien por los desaparecidos por familiares de militar o de policía muerto, de feminicidio, etcétera. Se buscó ese equilibrio (Bablot,¹ entrevista, 2012).

Por su parte el gobierno federal fue representado por el presidente Felipe Calderón, quien tuvo cuatro intervenciones y estuvo acompañado de José Francisco Blake Mora, en calidad de titular de la Secretaría de Gobernación (LA Segob), quien además fungió como moderador, así como de titulares de parte del gabinete de seguridad: Marisela Morales Ibáñez de la Procuraduría General de la república (LA PGR) y Genaro García Luna de la Secretaría de Seguridad Pública (LA SSP). La participación de dichos funcionarios en el diálogo se limitó a una sola intervención con el fin de proporcionar datos sobre los casos que fueron presentados, es decir, su participación fue de carácter informativo en apoyo a las intervenciones de Felipe Calderón. Hay que señalar que no estuvieron presentes los representantes de las Fuerzas Armadas ni de la Secretaría de Marina.

Las impresiones de dos entrevistados, en cuanto a representatividad e inclusión, concuerdan en que fue deficiente. El primer fragmento corresponde a una entrevista realizada a un miembro del MPJD y el segundo, a un funcionario de Provéctima:

¹ Rocato Bablot es miembro activo del MPJD y fungió como vocero.

Tenía un equipo de asesores el presidente de la República, él nombró los suyos, dijo que no iba a estar Genaro García Luna, sin embargo, luego, bueno a través de la intermediación en Gobernación dijeron que no iba a estar y de repente se presentó [...] como que se tuvo más o menos un equilibrio formal, en los hechos no fue tanto (Bablot, entrevista, 2012).

Yo creo que hay una muy buena representación de esas voces, pero es imposible pensar que estuvieron todas [...] En la tribuna estuvo Fundec, no estuvo la de desaparecidos de Baja California por ejemplo [...] Hay muchos movimientos, sobre todo del norte del país que no estuvieron en la mesa, pero que han encontrada cabida en otros espacios de diálogo con el gobierno, es decir, quizás porque fue en Chapultepec, porque fue el presidente y porque se transmitió en vivo hay mucha atención [...] se está negociando con asociaciones de otro corte todos los días (Llera,² entrevista, 2012).

Con base en lo anterior, se estima que en el primer encuentro se dio una inclusión parcial dado que las víctimas fueron representadas y los participantes llevaron a cabo sus intervenciones enfatizando las problemáticas de orden general, aunque el hecho de que los representantes también fueran víctimas generó que por momentos la discusión se enfocara en sus casos particulares. El gobierno por su parte tuvo la oportunidad de argumentar las acciones que ha emprendido, mediante la voz del Presidente de la República, sin embargo, la participación de otros funcionarios fue limitada aunado a que, como se ha señalado, no estuvieron presentes ni representadas las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, pese a que los temas tratados eran de su competencia.

En el segundo encuentro, el mecanismo de inclusión funcionó de distinta manera. Se trató de una reunión pactada meses atrás con la finalidad de dar seguimiento a los acuerdos establecidos durante el primer encuentro. Como antecedente inmediato a este segundo encuentro, se formaron mesas de trabajo en conjunto entre el MPJD y el gobierno federal, en donde los temas ya estaban establecidos y estudiados por ambas partes, aspecto que facilitó la selección de los participantes en el segundo intercambio.

Pese a las nuevas condiciones, se presentó una controversia sobre los criterios de inclusión para la conformación del encuentro. El 28 de septiembre de 2011, Juan Marcos

² Juan Manuel Llera Blanco fue titular de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de Presidencia de la República de enero de 2009 a octubre de 2011 tiempo en el que participó en la organización de los encuentros, de octubre de 2011 a junio de 2012, desempeñó el cargo de Secretario ejecutivo de Provéctima y es actual Coordinador de asesores del secretario de Gobernación, Alejandro Poiré.

Gutiérrez González (Subsecretario de Gobierno), en representación de la Secretaría de Gobernación, envió la propuesta de formato para el segundo encuentro, de la cual se presentan los siguientes fragmentos:

Que se realice (el segundo encuentro) en el marco de una reunión amplia, en la que participarían otros grupos sociales, también interesados en los mismos asuntos que ocurren en torno a los temas de seguridad, justicia y atención a víctimas. Ello permitiría optimizar y articular las reflexiones sobre puntos de interés común, de manera integral e incluyente [...]En la reunión que se propone, se abordarían 5 grandes temas, a saber: iniciativas de reformas impulsadas por el Ejecutivo Federal en materia de seguridad y justicia; acciones de depuración y reclutamiento de la fuerza pública [...] evaluación de las mesas de trabajo con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad; atención a víctimas y derechos humanos; y fortalecimiento del tejido social. Al efecto, la “Comisión de Seguimiento” con la que se acordó realizar la evaluación que al grupo que usted representa, sería representada por 2 de sus miembros en la mesa principal (Carta dirigida al MPJD, Segob, 2011: 1-2).

El documento contenía cambios profundos en el formato que se había planteado en un inicio. Originalmente, el segundo encuentro serviría para evaluar el trabajo de la Comisión de seguimiento (instalada el 21 de julio de 2011) y, dado que las personas involucradas en las mesas de trabajo eran representantes del MPJD, así como del Ejecutivo Federal, el hecho de que se autorizara a dos personas y que se atendieran los avances del trabajo conjunto con temáticas restringidas como parte de una agenda más grande, no daba cumplimiento a lo acordado. En los siguientes párrafos se presentan fragmentos de la respuesta del MPJD a la carta de la Segob:

El MPJD no se asume como representante de toda la sociedad civil, ni mucho menos de todas las víctimas de la violencia que vive el país. Por el contrario, reconocemos la existencia de varias voces y organizaciones con las que antes nos hemos reunido y seguiremos en disposición de reunirnos cuantas veces sea necesario. Saludamos la disposición del gobierno a escuchar también sus demandas. Sin embargo, el formato planteado por la Secretaría de Gobernación no responde al acuerdo pactado con el MPJD, sino en todo caso a una reunión de otro carácter [...] (Respuesta del MPJD a la Segob, 2011: 1).

Esto implica que estén presentes, al menos, la totalidad de los integrantes de la Comisión de seguimiento y la presencia de los medios de comunicación –en un ejercicio abierto a la nación–, como lo fue tanto el 23 de junio en el Castillo, como en la instalación de la Comisión de seguimiento en el museo de Antropología el 21 de julio del presente (*ibid.*2).

Derivado del desacuerdo señalado, el formato del diálogo se modificó nuevamente con el consentimiento de los participantes. Fueron invitados por el presidente, representantes de

otras organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Alto al Secuestro, México SOS, Ciudadanos por una Causa en Común, Movimiento Provecino, Instituto por la Seguridad y la Democracia y la Organización Fomento al Tejido Social de Ciudad Juárez. El encuentro se distribuyó en dos tiempos, la primera parte dedicada a la exposición de avances en las mesas de trabajo acordadas con el MPJD en el diálogo anterior; en este tiempo los representantes de las organizaciones civiles que no habían formado parte de esos trabajos no intervinieron. En una segunda parte, las otras organizaciones invitadas externaron sus puntos de vista en lo referente a los trabajos de sus propias iniciativas.

Pese al disenso, la distribución de responsabilidades en un trabajo conjunto previo facilitó las condiciones y argumentos necesarios para acordar criterios de participación, en el caso del MPJD correspondió esa tarea a los participantes que encabezaron cada mesa de trabajo con la finalidad de que rindieran un informe de actividades, en otras palabras, se eligieron aquellas personas que tenían conocimiento sobre los temas a tratar dado que ya tenían líneas de trabajo definidas. Los representantes de cada mesa que rindieron los informes fueron: Araceli Rodríguez en los casos de víctimas; Emilio Álvarez Icaza, quien rindió un informe general del trabajo conjunto como coordinador de la Comisión de seguimiento a los diálogos; Miguel Concha que habló sobre el cambio en la estrategia de seguridad; y Clara Jusidman, en lo referente a democratización de medios y participación ciudadana.

Yo creo que el diálogo de Chapultepec, sobre todo el segundo, fue más representativo porque hubo más organización, el primero fue únicamente del Movimiento por la Paz, el segundo fue más representativo y ya no se abordó, que yo creo que fue un avance, no sólo casos específicos, que también se hizo, pero ya se habló de respuestas generales al problema, es decir estuvo gente que habló de la reestructuración del tejido social de la estrategia de seguridad del trabajo que están haciendo en puntos (sic) muy significativos como Ciudad Juárez y fue mucho más allá en términos del alcance de lo que el gobierno puede hacer que hablar de casos en particular, que eso no les resta mérito al contrario, pero lo que debe hacer el gobierno es atender casos en general y no sólo una lista de casos (Llera, entrevista, 2012).

Durante el segundo encuentro se observaron cambios importantes en las prácticas de inclusión al estar fijada una ruta de trabajo, así como el hecho de que la discusión siguiera un orden basado en la evaluación de esa ruta, por lo que fue más clara la identificación de actores clave; por otra parte, fueron invitados algunos representantes de otras

organizaciones de la sociedad civil, quienes intervinieron en una segunda etapa del diálogo con la finalidad de que en la discusión sobre las mesas de trabajo sólo participaran aquellos que tenían el conocimiento de los contenidos. En el caso del gobierno federal se observó una mayor participación de funcionarios públicos que siguieron el mismo criterio que el MPJD, además de los que habían concurrido al primer encuentro, se sumó el Secretario de Educación Pública.

Finalmente, el eje de inclusión durante el segundo encuentro mostró avances derivados del trabajo conjunto y el establecimiento de temas y representantes de ambas partes, aunque cabe señalar que, en relación con los preparativos y acuerdos previos al evento, fue el eje de inclusión el que presentó mayores desacuerdos y conflictos entre las partes, cuestión que pudo haber afectado otras dimensiones durante los encuentros públicos.

3.2.2 Diálogo como dimensión de análisis

El diálogo público consiste en un proceso de intercambio de puntos de vista, argumentos y/o justificaciones entre los participantes que conduzcan a la toma de decisiones y está abierto al escrutinio general. En tal sentido, dentro de esta parte del trabajo, se presta atención a los momentos de intercambio dialógico, así como a su efectividad tanto en el planteamiento de argumentos como en los elementos que son retomados para el establecimiento de acuerdos. En la Tabla 3.2 se señalan las características identificadas en este eje.

Tabla 3.2 Características de diálogo en los encuentros		
CRITERIO/FORO	Primer encuentro	Segundo encuentro
Los actores participantes tienen la oportunidad de intercambiar argumentos sin censura en condiciones de paridad y horizontalidad.	X	
Los actores participantes tienen la oportunidad de intercambiar argumentos solamente con respecto a una serie de temas concretos, mientras que otros no quedan sujetos a deliberación, en condiciones de paridad y horizontalidad.		X

<p>Solamente un grupo de actores tiene la oportunidad de intervenir o informar:</p> <p>a. Si son grupos de la sociedad civil, mientras que los actores gubernamentales sólo escuchan.</p> <p>b. Si sólo los actores gubernamentales informan o expresan su punto de vista.</p>		
<p>Fuente: Elaboración de acuerdo a la idea original del doctor Alejandro Monsiváis con desarrollo y ajustes propios.</p>		

El primer encuentro tuvo una duración de tres horas, el formato fue acordado previamente y las reglas de diálogo fueron aceptadas por ambas partes, el orden de participación ofreció la posibilidad de establecer los puntos de discusión sin interrupciones mediante la asignación de tiempos específicos y equitativos para cada intervención y la oportunidad de intercalar las intervenciones entre el gobierno y sociedad civil lo que permitió el planteamiento de puntos de acuerdo y de desacuerdo, así como la exposición de argumentos con la oportunidad de réplica a lo largo del diálogo.

En los bloques de intervención se identifican como características clave que sustentan lo anterior, el hecho de que los participantes fueran informados al inicio sobre el formato de diálogo convenido por ambas partes, posteriormente Javier Sicilia y Felipe Calderón (en calidad de representantes en la mesa) plantearon los puntos de discusión seguidos de las intervenciones de víctimas que expusieron sus demandas mismas que respondió el Ejecutivo y su gabinete con la oportunidad de que tanto el gobierno como las víctimas intercambiaran opiniones. También se permitió la intervención de otras víctimas que no estaban incluidas en el formato original para presentar sus casos, finalmente tanto Sicilia como Calderón tuvieron una última participación en la que expusieron los puntos de acuerdo y desacuerdo, situación que favoreció el planteamiento de compromisos así como una ruta de trabajo conjunto posterior al encuentro.

En cuanto a las negociaciones previas al diálogo, originalmente el MPJD propuso el Museo Nacional de Antropología como sede de los encuentros argumentando que era un lugar público e histórico que representaba a todos los mexicanos, sin embargo el Ejecutivo Federal solicitó que se llevaran a cabo en el Castillo de Chapultepec, en este punto el movimiento cedió. Posteriormente las negociaciones se dificultaron cuando el gobierno se negó a permitir el acceso abierto a medios de comunicación, así como a las cámaras del

movimiento, finalmente acordaron el acceso a los medios, como se expone en el siguiente fragmento de entrevista:

El primer diálogo estuvo a punto de fracasar porque no querían que metiéramos nuestras propias cámaras, ellos querían que sólo fuera la oficina de comunicación de Presidencia que se llama Ceprope, entonces dijimos no, eso no lo vamos a aceptar porque Ceprope tiene su propia narrativa, es como los informes presidenciales, puede haber cualquier cantidad de historias en torno, pero sólo van a enfocar al presidente [...] nosotros queremos ver la cara de la víctima, la reacción, si no entran nuestras cámaras no vamos nosotros, les dijimos “ya cedimos el lugar, ya cedimos y le vamos a dar simbolismo a los Acuerdos de Paz³ en Chapultepec, de El Salvador, pero si no se acepta lo del diálogo público en nuestros términos no vamos”. Estuvimos a diez minutos de reventar la negociación porque no cedían y no cedían y no cedían, entonces llegó un momento donde dijimos está bien mañana vamos a ir nosotros al Museo de Antropología vamos a poner nuestra mesa y la mesa del gobierno si no llegan que sea su bronca (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

Por lo tanto las negociaciones previas fueron equitativas, si bien estuvieron enmarcadas por conflictos, tanto el gobierno como el movimiento cedieron y conservaron una de sus propuestas.

Durante el encuentro público, el formato del diálogo fue dado a conocer por José Francisco Blake Mora, Secretario de Gobernación quien fungió como moderador a lo largo del encuentro.

Con su permiso señor presidente, en esta primera participación deseo informarle e informar a todos los integrantes participantes de la mesa, a los invitados, que hemos definido un formato de diálogo para poder realizar un ejercicio en el respeto y en la construcción. El primer término para el desahogo de este diálogo tendrá el uso de la palabra el señor Javier Sicilia integrante del “Movimiento por un México en Paz con Justicia y Dignidad” (sic), en un segundo momento participará el señor presidente de la República y posteriormente entraremos a una etapa de reflexiones y de intervenciones de quienes integran la mesa: representantes en organización y víctimas que aquí nos acompañan. Para este punto hay un registro que me fue enviado, previamente establecido en orden y en participación [...] enseguida (sic) tendrá el uso de la palabra el señor presidente para compartir con ellos estas reflexiones, en esta participación el presidente podrá apoyarse en los secretarios de Estado si así lo considera pertinente, habrá un segundo momento de intervención por el señor Javier

³El entrevistado hace referencia a los Acuerdos de Paz firmados en 1991 en el Castillo de Chapultepec por el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) debido a la intermediación de la ONU, así como del Grupo Contador integrado por México, Colombia, Panamá y Venezuela, durante la guerra civil salvadoreña. Véase: El Acuerdo de Paz de El Salvador: del Acta de Nueva York a la instalación de la COPAZ, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, University of Virginia, 1992.

Sicilia y enseguida tendremos las reflexiones finales del señor presidente de la República (Blake Mora, min.04:18-6:30).

En su primera intervención Sicilia discutió las demandas construidas con anterioridad en el Pacto Nacional Ciudadano que consistían en los siguientes puntos:

1. Esclarecer los asesinatos y desapariciones y nombrar a las víctimas.
2. Poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana.
3. Combatir la corrupción y la impunidad.
4. Combatir la raíz económica y las ganancias del crimen.
5. La atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social.
6. Democracia participativa.

El orden de las intervenciones giró en torno a dos temas principales: el primero, visibilizar a las víctimas de la violencia enfatizando que no sólo se trata de hechos vinculados a la delincuencia sino también de abusos y omisiones de los gobiernos (incluido el Federal), en esta parte participaron tanto Javier Sicilia en calidad de representante del movimiento en la mesa de diálogo y representantes de víctimas, mismas que reclamaron al Ejecutivo los casos no resueltos, el trato de los servidores públicos y la exigencia de que el gobierno cumpla con su responsabilidad de dar atención y resolver los casos existentes así como la necesidad de crear una fiscalía de víctimas, un memorial y la apertura de un fondo de indemnización. El segundo tema giró en torno al interés del movimiento por un cambio en la estrategia de seguridad, de modo que incorporara enfoques sociales mediante una política de seguridad ciudadana y la reconstrucción del tejido social; los planteamientos en esta materia fueron hechos por Javier Sicilia a lo largo de sus intervenciones, en ellas no se profundizó en las propuestas, se trató de plantear argumentos que mostraran la necesidad de modificar la política de seguridad actual, “Nosotros queremos justamente discutir, no sólo discutir, tener una presencia ciudadana aquí lo decimos para este asunto de seguridad, creemos y le pedimos que reconozca que es posible cambiar la estrategia” (Sicilia, primer encuentro, min. 2:28:19-2:28:30).

El hecho de que el movimiento centrara su atención en la visibilización de las víctimas, así como en un cambio en la Estrategia Nacional de Seguridad tienen al menos dos implicaciones, tomando en cuenta que lo que se analiza en esta parte es el momento concreto de diálogo abierto al escrutinio público. La primera implicación es la calidad moral y ética del encuentro al presentar testimonios de viva voz de las víctimas, así como sus exigencias al gobierno en cuanto a seguridad e impartición de justicia. La segunda implicación se refiere a otro de los temas principales, el cambio en la estrategia de seguridad; el movimiento pugnó por componentes preventivos de orden social y criticó duramente el énfasis operativo policial de la política de seguridad impulsada por Calderón. Si bien ambas dan muestra del carácter de denuncia en los encuentros, las respuestas del gobierno fueron diferenciadas entre uno y otro tema como se expone en las siguientes transcripciones de audio del primer encuentro en algunas de las intervenciones de Felipe Calderón:

Antes que nada agradezco enormemente la oportunidad de dialogar y de dialogar con franqueza sobre preocupaciones que nos son comunes, tenemos diferencias por supuesto, pero es importante ponerlas en claro y buscar las coincidencias que pienso, son más y comienzo por decir que yo coincido totalmente con los propósitos últimos que dan nombre a esta organización, es decir, yo también quiero para México, un México con paz con justicia y con dignidad (Calderón, 26:13-26:54).

Sé que hay quienes afirman que la violencia que hoy vive México ha sido generada por el Estado, que todo es culpa, como usted (Sicilia) ha dicho, que el presidente decidió lanzar al Ejército a las calles a esta guerra absurda que se asume en consecuencia que la solución es detener esta guerra. Sinceramente Javier pienso que en este punto la premisa está equivocada y por lo tanto la conclusión a la que se llega también está equivocada, ¿será cierto que la culpa es del gobierno? (Calderón, min. 30:30-31:02).

Pienso que ha sido fundamentalmente la acción de los criminales y no la del Estado la que nos ha traído hasta aquí [...] no hay violencia porque estén ahí las fuerzas federales, las fuerzas federales están ahí porque ahí hay violencia (Calderón, min. 33:32-33:53).

Las posturas de denuncia y crítica de los participantes de la sociedad civil bien pudieron haber dificultado el establecimiento de consensos y disensos, sin embargo se considera que el contenido moral provocó que los representantes del gobierno se mostraran abiertos a dialogar mediante el uso de argumentos técnicos.

A partir del análisis de los diálogos se considera que en el primer encuentro los participantes (establecidos en el formato de diálogo) tuvieron la oportunidad de intercambiar argumentos en condiciones de horizontalidad y paridad debido a que fue

necesario establecer las posiciones tanto del gobierno federal como de los miembros de la sociedad civil, concluyendo con una ruta de trabajo conjunto y con el establecimiento de temas específicos a tratar, así como el compromiso de reunirse posteriormente en las mismas condiciones para dar un seguimiento de los avances en la ruta de trabajo fijada. Aunado a lo anterior, el encuentro estuvo abierto al escrutinio general por el hecho, en primera instancia, de ser público y que la reunión quedó grabada en videos, así como transmitido en distintos medios.

En el caso del segundo encuentro se observaron restricciones en el intercambio de puntos de vista, si bien los temas estaban planteados y trabajados con anterioridad, no se fijaron puntos de acuerdo. En ese sentido se presentaron grandes diferencias con respecto del primero, como se mencionó en el eje de inclusión, en este segundo encuentro asistieron representantes de otras organizaciones de la sociedad civil y se dividió en dos partes, cuestión que se reflejó en la duración del evento, aproximadamente seis horas: 3 horas con 45 minutos destinadas al seguimiento del diálogo anterior con el movimiento y el resto a las otras organizaciones civiles invitadas. Por otra parte, un encuentro que sería de seguimiento a los trabajos emprendidos a partir del primer diálogo, fue transformado en una “Jornada Ciudadana por la Seguridad y la Justicia” nombrado así de manera oficial por el gobierno federal.

Cabe señalar que los niveles de violencia no se redujeron, sino que surgieron nuevos casos de víctimas (tanto de integrantes del movimiento como en general en todo el país), así como situaciones de violencia que tuvieron eco en la opinión pública, como lo menciona el propio Felipe Calderón durante su discurso inaugural en la siguiente transcripción de audio del segundo diálogo:

Muchas cosas han ocurrido desde el último encuentro ciudadano hace algunos meses, algunas han sido noticias verdaderamente tristes, indignantes y desoladoras, la zona de la laguna por ejemplo ha sufrido el embate de la criminalidad con actos que por su incidencia en eventos televisados nacionalmente han tenido un gran impacto, poco después vivimos con gran dolor el infame homicidio de 53 personas en un casino en Monterrey, vivimos más tarde con enorme preocupación el recrudecimiento de la violencia asesina por parte de bandas criminales tanto en el estado de Guerrero como en el estado de Veracruz, en estos casos la sociedad y los gobiernos locales, como ha ocurrido en ocasiones similares, no sólo nos han solicitado, nos han exigido la intervención decidida de las fuerzas públicas, en este caso federales para restablecer la legalidad, contener a los criminales y llevar a la justicia a los responsables de estos actos. Como en otras ocasiones, hemos considerado que lo debido era que las fuerzas federales respondieran a ese llamado, y así lo hicieron [...] hemos

acudido en defensa de la ciudadanía, buscamos hacerlo de manera temporal y subsidiaria (Calderón, segundo encuentro, min. 7:38-9:12).

El párrafo anterior ejemplifica el motivo de discusiones a lo largo del diálogo, los mismos motivos fueron argumentos para plantear posturas distintas, el gobierno insistió en la necesidad de continuar con la estrategia de seguridad actual ante los hechos de violencia y el movimiento expuso que debido a ello era necesario modificar la estrategia.

En lo referente a las negociaciones previas al diálogo se presentaron algunas dificultades, en un primer momento el gobierno intentó cambiar radicalmente el formato de diálogo unos días antes de la fecha del encuentro (como se desarrollo en el apartado anterior) limitando el número de participantes y de temas, además de incluir a otras organizaciones civiles que no habían intervenido en el primer encuentro, esto pese a que originalmente el segundo evento daría seguimiento al anterior y era resultado de un compromiso establecido con el movimiento. Estos problemas se resolvieron al acordar un formato dividido en dos partes en el que se respetaban los temas y participantes pactados inicialmente

De repente lo que habíamos acordado nos llegan con otra cosa distintita a las negociaciones y de repente nos llegan con otro formato. Ya habíamos avanzado muchísimo con las negociaciones y de repente meten mano y nos llegan con otra propuesta se nota que adentro del gobierno había una enorme discusión. Yo le decía a mi interlocutor: ¡qué te pasa! lo que estábamos discutiendo eran los tiempos y la presencia de los medios y nos llegan con esta cosa de formato, digo ¿ustedes no quieren reunirse no? Lo que están intentando es dinamitarnos. Y fue muy tenso porque la verdad de las cosas es que estaban intentando al máximo un formato para encapsularnos, lo que pasó es lo que tenía que pasar la fuerza ética de las víctimas es tan arrolladora que una reunión donde íbamos a tener un diálogo de una hora y media o dos horas acabó siendo de cinco [...] tal vez seis [...] las víctimas como Nepomuceno, los indígenas [...] se desmontó todo (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

Durante las participaciones de las víctimas en la mesa de diálogo se planteó que éstas habían recibido un mal trato por parte de los elementos de seguridad al entrar al Castillo de Chapultepec, siendo éste otro aspecto que generó tensiones minutos antes del encuentro y durante el desarrollo del mismo, tal como lo menciona un entrevistado en el siguiente fragmento:

Cuando llegamos al diálogo llegaron al absurdo de no querer dejar pasar las fotografías, una señora que entra con la foto de su hijo militar desaparecido [...] le dijeron “no puede pasar”, “pero ¿por qué?”, “no, no puede pasar”, “¿qué hago con la foto de mi hijo?”, “vaya y tírela” [...] ese hecho de profunda insensibilidad con la mamá de un desaparecido, un militar, estuvo a punto de reventar ese segundo diálogo porque entonces ya Javier que fue testigo de eso dijo así no vamos a trabajar o pasamos o reventamos, en la entrada y estábamos ahí en un momento muy crítico que si sí, que si no, que si viene el presidente, pues nos va a encontrar aquí y el gobierno estaba loco en la entrada, Blake estaba descompuestísimo, Gil Zuarth estaba descompuestísimo, Marcos Gutiérrez estaba furioso conmigo [...] convenimos que se podían utilizar después y sí pasaban, que no se usaran en el diálogo, pero sí en un momento posterior, tuvimos que negociar (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

Pese a que ambas partes conocían los temas y los habían trabajado conjuntamente, se presentaron por parte del movimiento múltiples propuestas y, por ende, extensión de los temas a tratar, mientras que por parte del gobierno se opuso una mayor resistencia para intercambiar argumentos y se incrementó el tiempo utilizado en argumentar las acciones que emprende. En cuanto al derecho de réplica, el formato fue más rígido, dado que el presidente de la República fue quien tuvo la última intervención y en ella se avocó a defender las acciones emprendidas por su gobierno y a responder cuestionamientos de todas las intervenciones a modo de conclusión; el movimiento, por su parte, presentó propuestas concretas

El hecho de que los participantes tuvieran un mayor conocimiento de los temas a tratar, no garantizó que el diálogo se diera en condiciones de horizontalidad y que se intercambiaran argumentos, por el contrario, se limitó el ejercicio a defender puntos de vista propios y a establecer reclamos, como se aprecia en la siguiente declaración: “La réplica sólo la tenía el representante de nosotros como se supone que nada más la tenía el presidente, sin embargo el presidente le dio mucho más voz y tiempo a sus acompañantes” (Bablot, entrevista, 2012).

El segundo encuentro fue propositivo por parte del movimiento con respecto a los temas que guiaron el diálogo, sin embargo, a lo largo del evento no se mostraron avances en los intercambios de puntos de vista; por parte del gobierno se hizo referencia a los puntos de encuentro en el diálogo anterior sin que se incluyeran puntos de acuerdo de trabajos posteriores, aspecto que estancó el diálogo.

Hoy nos hemos reunido nuevamente para revisar la estrategia por la seguridad y darle seguimiento a los compromisos que tenemos establecidos para su cumplimiento [...] y para el gobierno es claro que debe avanzarse en cuando menos en tres ejes fundamentales: uno, no podemos dejar a las comunidades asoladas ahora por delincuentes, a su suerte [...] por eso debemos seguir combatiendo a los criminales; dos, debemos avanzar en la reconstrucción de nuestras instituciones porque es la única forma de ofrecer seguridad humana y justicia duradera [...] y tercero y más importante es indispensable que avancemos en la reconstrucción del tejido social, que abramos oportunidades educativas, de salud y de empleo a los jóvenes (Calderón, min. 7:29-8:58).

3.3 Acuerdos adoptados y resultados de la acción pública

En este apartado se analizan las condiciones bajo las cuales se establecen o no los acuerdos, en el caso de los resultados se prestará especial atención a aquellos que fueron desprendidos de los encuentros a partir de su contribución a la solución del problema fijado inicialmente, así como la aprobación o desaprobación de los actores participantes; en este punto se profundizará en la conformación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos (*Províctima*) que es un organismo desconcentrado que surge como respuesta del gobierno federal a algunos de los planteamientos realizados durante el primer encuentro.

3.3.1 Acuerdos como dimensión de análisis

Los acuerdos públicos son aquellos compromisos alcanzados como consecuencia de la deliberación pública. En este apartado se prestará atención al proceso de construcción de los compromisos partiendo de la oportunidad que tuvieron los participantes para intercambiar puntos de vista en su definición y aprobación. En la tabla 3.3 se muestran las principales características de los acuerdos logrados en los encuentros ya mencionados.

Tabla 3.3 Características de acuerdos en los encuentros		
CRITERIO/FORO	Primer encuentro	Segundo encuentro

Los foros de discusión producen compromisos como resultado del diálogo público que se llevó a cabo y que son suscritos por parte de los actores participantes.	X	
Los foros de discusión: a. Producen compromisos sobre ciertos temas, pero no sobre otros. b. Producen compromisos que no cuentan con el respaldo de todos los participantes.		
Los foros de discusión concluyen sin acuerdos claros.		X
Fuente: Elaboración de acuerdo a la idea original del doctor Alejandro Monsiváis con desarrollo y ajustes propios.		

En el primer encuentro se establecieron dos compromisos principales que responden directamente a los problemas fijados por el MPJD.

Está de acuerdo en las propuestas que le hemos hecho incluso de pensar también la Ley de Seguridad y si está de acuerdo ¿Cuándo nos vemos señor presidente? proponemos en tres meses y hagamos una comisión de seguimiento para trabajar juntos [...] nosotros queremos verdaderamente, ahora sí una participación ciudadana en lo que respecta al Poder Ejecutivo, pediremos lo mismo para los otros Poderes (Sicilia, primer encuentro, min. 2:55:10-2:55:45).

Por mí encantado, yo diría que para la comisión de seguimiento ojalá la puedan armar entre hoy o mañana con el secretario de Gobernación y por supuesto nos vemos en tres meses, en el caso de la Ley de protección a las víctimas vayamos haciendo una comisión don Javier me interesa mucho, yo estoy dispuesto a revisar la estrategia, pero realmente mientras no se aclara la alternativa [...] la verdad creo que tengo que seguir en eso combatiendo a los criminales, reconstruyendo las instituciones y reconstruyendo el tejido social que creo que es un punto en donde tenemos amplísimos puntos de encuentro (Calderón, primer encuentro, 2:56:10-2:57:06).

El 21 de julio del mismo año, en el Museo Nacional de Antropología e Historia, se acordó una ruta de trabajo, abierta a los medios de comunicación, y se instalaron cuatro mesas para tal efecto:

1. Mesa para la Atención y Seguimiento a casos de Procuración de Justicia planteados.
2. Mesa para el Sistema de Atención a Víctimas.

3. Mesa para la Revisión Integral de la Estratégica Nacional de Seguridad con Énfasis en el Fortalecimiento del Tejido Social.
4. Mesa para el Impulso de Mecanismos de Democracia Participativa y Democratización de Medios de Comunicación.

Asimismo, se estableció otro compromiso que consistió en la programación de un segundo encuentro a realizarse tres meses después del primero bajo las mismas condiciones, es decir, público y abierto a los medios de comunicación, con la presencia del Ejecutivo Federal, esto con la intención de dar seguimiento a los temas planteados durante el primer diálogo y trabajados en las subcomisiones. En resumen, en el primer encuentro se identifican compromisos claros derivados del intercambio de información y puntos de vista, en el que se suscribieron los intereses de los participantes.

El segundo encuentro tuvo un proceso diferente relacionado con el cumplimiento de los compromisos anteriores, cuyo acuerdo había sido conformar las mesas con representantes del gobierno, por otra parte, miembros de la sociedad civil le dieron seguimiento semanalmente con la finalidad de conformar la agenda que se discutiría en la próxima reunión, sin embargo, tres de las cuatro mesas suspendieron las reuniones al no llegar a puntos de acuerdo.

-¿En dónde se han dado más resultados, en encuentros privados o públicos, hasta ahora?

Si yo veo a la luz del proceso, hay momentos vitales para el debate público y yo creo que ese fue el gran logro del debate [...] fue un momento que atrajo la atención hasta internacional y eso ayuda a dar un seguimiento democrático, eso lo hace muy valioso, ahora, eso no se logra si no hay sesiones de trabajo previas no hubiera podido lograr sesiones públicas sin las reuniones privados de construcción de acuerdos pero la naturaleza de los acuerdos es distinta por eso yo te decía al principio hay acuerdos de orden operativo-administrativo y hay acuerdos de orden deliberativo –político. Las reuniones privadas tienen que tener un carácter operativo casi administrativo en el entendimiento que supone una negociación política cuánto tiempo, cuánta gente el segundo diálogo fue el mejor ejemplo (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

El fragmento anterior destaca la importancia de las negociaciones previas de naturaleza técnica y administrativa, sin embargo deja ver otro punto, los trabajos conjuntos que buscan solucionar problemas planteados en foros públicos ¿cuando se realiza a través de ejercicios de interlocución internos favorecen la deliberación? en este caso se encuentra que no es así, por el contrario pueden afectar futuros encuentros públicos.

Un aspecto importante por resaltar, fue la sorpresiva solicitud para cambio de formato en el segundo diálogo, además de la tardanza en la entrega un informe sobre los trabajos conjuntos, ambas acciones por parte del gobierno, el cual incumplió las fechas acordadas. Con esto se rompió uno de los principios de la deliberación, el acceso a información necesaria para entablar argumentos sólidos, en las siguientes líneas se muestra evidencia de que la falta de información pertinente si puede afectar el desarrollo del diálogo.

Nos preocupa además que no obstante, los esfuerzos realizados durante estos 3 meses de trabajo por parte del MPJD por presentar contenidos y propuestas a las autoridades en las mesas de trabajo establecidas, hasta este momento el gobierno Federal no haya enviado el documento comprometido para el 15 de septiembre con el que se daría respuesta a los planteamientos formulados. Consideramos que es fundamental contar con este documento de manera previa a la reunión acordada, para una mejor realización de la misma. Por tal razón me permito insistir en que a la brevedad posible nos sea remitido (MPJD, carta a Gobernación, respuesta a propuesta de formato, p.1).

El segundo encuentro resultó sin acuerdos claros ni mecanismos de seguimiento, el Ejecutivo se comprometió a revisar expedientes de casos específicos que le fueron entregados en la reunión y se limitó a dejar abierto el diálogo sin dar oportunidad a una respuesta por parte de los representantes del movimiento.

Mi compromiso es personalmente revisarlo, estos (expedientes) los que se reciben, platicar con las procuradoras, los secretarios para darles revisión y seguir abierto en la plena disposición de seguir dialogando si hubo un mal entendido respecto de formatos, de restricciones pido una disculpa nuestra idea no era esa, era pues tratar de ser mucho más inclusivos, pero nuestra idea es seguir trabajando en las mesas en la plaza pública y realmente desearle suerte a ustedes porque su objetivo de visualizar, de que las víctimas se visualicen y que nos han enseñado pues ahora también es nuestro objetivo y estamos empeñados en ello, muchas gracias a todos, buenas tardes (Calderón, parte II, 24:30-25:24).

-¿Se ha visto voluntad política para crear compromisos, viéndolo como dos momentos diferentes, los compromisos y el producto de esos compromisos?

Tanto en el ejecutivo como en el legislativo yo diría que sí.

-¿En el judicial?

Todavía ni llegamos a sentarnos ahí la verdad que ni siquiera eso [...] un colectivo mucho más complejo como lo es el Congreso de la Unión pudimos construir los mecanismos para encontrar, siendo que tiene las contradicciones que tiene, ahí se pudieron construir los acuerdos (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

3.3.2 Resultados como dimensión de análisis

Los resultados serán considerados como las acciones públicas que derivan de los acuerdos tomados en los foros de deliberación, pueden ser leyes, agencias gubernamentales, programas o políticas públicas.

Tabla 3.4. Características de resultados en los encuentros		
CRITERIO/FORO	Primer encuentro	Segundo encuentro
Los acuerdos y compromisos adoptados en los foros de deliberación producen resultados concretos que son implementados con voluntad política y que contribuyen a la solución de los problemas colectivos.		
Los acuerdos y compromisos adoptados en los foros de deliberación producen resultados concretos que son implementados con voluntad política, aunque su contribución a la solución de los problemas colectivos es dudosa o se presentan problemas en su implementación.	X	
Los acuerdos y compromisos adoptados en los foros de deliberación “se quedan en el aire”, no se traducen en algún tipo de producto colectivo: leyes, agencias, políticas, etcétera.		X
Fuente: Elaboración de acuerdo a la idea original del doctor Alejandro Monsiváis con desarrollo y ajustes propios.		

Para los trabajos conjuntos se creó el 21 de junio de 2011 la Comisión Conjunta de Enlace a cargo de Juan Marcos Gutiérrez en representación de la Segob y Emilio Álvarez Icaza en representación del MPJD, dicha comisión operó mediante cuatro reuniones presenciales entre los encargados y una constante comunicación entre ellos, ya que su principal objetivo fue la construcción de acuerdos a nivel operativo sobre el segundo diálogo y el funcionamiento de las mesas de trabajo; en otras palabras, funcionó como eje rector de coordinación entre el gobierno y el movimiento. También fue creada la Comisión de Seguimiento a los Diálogos con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (Documento oficial de trabajo, 15/07/11) instalada el 21 de julio de 2011 y conformada por representantes de siete instancias federales y siete subcomisiones del MPJD, además de la Comisión Conjunta de Enlace. Las mesas de trabajo se establecieron a partir de las siguientes subcomisiones:

1. Para la atención y seguimiento a casos de procuración de justicia planteados (28 de julio) que consistió en los 31 casos puntuales que no habían sido resueltos y fueron presentados durante el primer encuentro. En esta subcomisión trabajaron la PGR, la SSP y Segob a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, así como por representantes del movimiento encabezados por Araceli Rodríguez Nava. Esta subcomisión fue la única que siguió sus reuniones de forma ininterrumpida y la información obtenida fue de carácter confidencial.
2. Para el sistema de atención a víctimas (29 de julio), atendida por la Segob a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, la SSP, Desarrollo Integral para la Familia, Subsecretaría Técnica del Consejo de Seguridad nacional, la PGR, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Secretaría Técnica del Consejo de la Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Por parte del MPJD dieron seguimiento Emilio Álvarez Icaza y Raúl Romero.
3. Para la revisión integral de la Estratégica Nacional de Seguridad con énfasis en el fortalecimiento del tejido social (29 de julio), la subcomisión fue atendida por la Secretaría de Desarrollo Social, la secretaria Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, la secretaria de Salud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Función Pública, el secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Instituto Mexicano de la Juventud, Segob a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, así como la Subsecretaría de Enlace Legislativo. Los representantes del movimiento fueron liderados por Miguel Concha Malo.
4. Para el impulso de mecanismos de democracia participativa y democratización de medios (28 de julio). A cargo de la Segob y la Subsecretaría de Gobierno, apoyadas a su vez por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (la SCT), la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Subsecretaría de Enlace Administrativo y de Normatividad de Medios, y en representación de la sociedad civil, Clara Jusidman.

El mecanismo de trabajo consistió en reuniones periódicas entre los principales organismos encargados, así como los representantes de la sociedad civil, quienes debían establecer propuestas concretas e incorporarlas a la agenda de cada subcomisión.

Una son los acuerdos generales en los diálogos del Castillo de Chapultepec y otra cosa es lo que ocurrió en las mesas. Los acuerdos generales estaban aparentemente bien, crear formas de horizontalidad que en los hechos se logró muy poco en el caso de seguimiento a víctimas en principio la atención fue más amplia, fue como que parecía interés pero se llegó a ver cierta violencia por alguno de los representantes gubernamentales [...] y creo que en ningún momento, en ningún caso se pudieron concretar lo que se había creado (sic), bueno por ley se sigue el seguimiento a víctimas, pero no hay resultados evidentes (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

En algunos casos, en algunas de las mesas de trabajo, lo que han dicho y hecho nuestros representantes es que en algunos incluso hasta desinterés (sic) con el tiempo se fue haciendo más evidente la postura gubernamental de pues nada más darle largas (Bablot, entrevista, 2012).

Aunque el compromiso no dio resultados concretos como el establecimiento de organismos, leyes o programas, sí contribuyó a un proceso de aprendizaje y creación de propuestas acordes a los temas tratados.

Ésta es una parte más subjetiva (resultados) porque mucha gente me pregunta eso y dicen “no pues es que el movimiento no tiene resultados” (sic) en el último mes hemos estado de manera directa e indirecta sin los medios, la ley de seguridad, ahorita se vuelve a retomar la cuestión de la ley de seguridad este, se habla de victimas, el IFAI le dijo hace 3 ó 4 meses a Felipe Calderón le dijo “no puedes estar diciendo que todos los involucrados estaban vinculados al narcotráfico porque no hay actas en más de 35,000 casos”, nosotros decimos que son mucho más, pero que no hay certeza en ello, entonces yo creo que, ésta es una parte, pero yo creo que lo más importante es que hemos logrado visualizar el problema de las víctimas y que de alguna u otra manera el mantener esta visualización, el mantener esta problemática y decirle al futuro gobierno sea cual sea [...] que se tienen que cambiar las estrategias [...] que se tienen que resolver los problemas (Bablot, entrevista, 2012).

Nos parece como Secretaría de Gobernación que las experiencias que se han tenido en los diálogos que ha encabezado el señor presidente de la República, que de manera directa él ha tenido en varias ocasiones con distintos grupos de la sociedad civil, incluidos grupos de víctimas, grupos de defensores de derechos humanos, académicos y sociedad civil en general, podrían calificarse como uno de los ejemplos de mejores prácticas en la materia por lo menos en lo que nosotros conocemos en Latinoamérica, realmente han sido un esfuerzo muy amplio, de gran intensidad y que se destacan por lo que comento, la participación directa, interesada, puntual del presidente de la República, porque además estos diálogos no solamente se han agotado en sí mismos, si no que han generado una serie de políticas públicas que se han proyectado tanto a nivel legislativa como en creación de instancias de gobierno, como ejemplo de lo anterior tenemos la ley para combatir el secuestro (sic) tenemos diferentes propuestas como por ejemplo para combatir el lavado del

dinero y últimamente y de manera muy destacada la creación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas esto habla de que cuando un gobierno tiene sensibilidad cuando un gobierno que incluso emana de movimientos, de sociedad organizada como lo es el gobierno del presidente Calderón, pues la agenda social avanza de una manera muy importante (Lara⁴, entrevista, 2012).

Muchas veces cuando empiezas y a mí también me pasaba, crees que puedes hacer todo desde sociedad civil y sientes que involucrarte con temas de gobierno te puede pervertir. Yo creo que depende de cómo te involucres si siempre marcas una línea, que yo sé que es muy fina, pero entre que puedas salir a exigirles y también sentarte con ellos y apoyar me parece que es lo mejor, lo que pasa es que es muy difícil mantenerte en esa línea (Morera,⁵ entrevista, 2012).

Los indicadores (de resultados) tienen que ver un poco con lo que nosotros marcamos, por ejemplo desde el movimiento, los seis puntos del acuerdo se ofrecieron varios casos paradigmáticos, más de los que estuvieron sentados en el Castillo (de Chapultepec) de esos prácticamente el único que ha tenido atención en términos de consignaciones es el de Javier Sicilia y las demás personas de Cuernavaca, los demás casos siguen pendientes, ¿ha habido gestión? sí, se han turnado las investigaciones, se han podido retomar algunos de los casos, las pistas, la atención colateral a las víctimas sí, sí ha habido eso sí, pero pues en la gran mayoría de los casos no ha sido suficiente la voluntad de la Procuradora y su equipo o de la Procuradora Social y su equipo ha habido algunos casos significativos para sacar a gente en riesgo, para cambiarle su vida, en fin, pero no es suficiente. En el caso de la política pública ...hay antecedentes de las cosas que sí se han logrado y que son por mucho muy importantes y significativos, en el caso del combate a la corrupción e impunidad me parece que ahí no hemos avanzado mucho, en el caso de la reconstrucción del tejido social el primer cambio es que el concepto se está posicionando, o sea ya los candidatos y el presidente hablan de la recomposición del tejido social cuando ése era un concepto inexistente para ellos ¿no? y ahí fue donde salió lo de la Guardería ABC y lo de los jóvenes la educación media superior, en el caso que se refiere a democratización hubo un avance parcial en los temas de la reforma política que el movimiento empujó no hubo ningún avance en los temas de democratización de medios y me falta el segundo tema que tiene que ver con la política pública respecto de la guerra ahí está atorado el tema de la Ley de Seguridad Nacional nosotros hemos insistido en un concepto de seguridad humana mucho mas abarcativo para el tema de seguridad ciudadana. Entonces diría creo que es muy pertinente reconocer que si ha habido avances en algunos casos [...] no sólo a nivel federal si no a nivel local (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

El resultado que ha generado mayor debate es la creación de Províctima. El 6 de septiembre de 2011 se publicó un decreto presidencial para su creación e inició operaciones el 10 de octubre de 2011. Se trata de una respuesta por parte del gobierno federal al plan de

⁴ Jorge Alberto Lara Rivera desempeña el puesto de Comisionado de la Unidad de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación (desde octubre de 2011), anterior a ello fue Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la PGR.

⁵ Ma. Elena Morera es fundadora y presidenta de la organización civil Ciudadanos por una Causa en Común, forma parte de la Junta de Gobierno de Províctima como representante de la Sociedad Civil.

trabajo establecido durante el primer encuentro con el MPJD, específicamente dando atención a los avances que llevó a cabo la Subcomisión 2, la cual fue encargada de dar seguimiento al Sistema de Atención a Víctimas.

Entre los antecedentes institucionales de Províctima se encuentran la Reforma Constitucional al Sistema Penal Mexicano, aprobada en el 2008, esta acción revalidó los derechos de las víctimas de delitos y amplió su calidad a “sujetos procesales”, lo que amplía su participación activa en el proceso penal, además de promover nuevos derechos como lo son: “la atención psicológica, emocional y física” (DOF: 06/09/2011). El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 contempla en su Eje 1, Estado de Derecho y Seguridad, que es responsabilidad del Estado garantizar los derechos de las víctimas. Derivado de esto, mediante la Dirección General de Atención a Víctimas, coordinada por la Procuraduría General de la República (la PGR) se buscó atender a aquellas víctimas de delitos federales.

Para su implementación, a partir de 2007, se crearon Centros de Atención a Víctimas (los CAV) distribuidos en algunos estados de la República, cuyo cometido es brindar “orientación legal, psicológica y médica” (PND, 2007: 85-86), además de establecer buzones de denuncia para identificar posibles líneas de investigación y turnarlas a las áreas correspondientes. Uno de los ejes centrales está relacionado con la coordinación de las instituciones, programas y centros de atención a víctimas existentes, y especifica que la creación de Províctima no interferirá en el funcionamiento de estos, sin embargo, por la premura de su creación, dicha Procuraduría no fue incluida en el paquete económico en curso, por lo que esos programas delegarán parte de sus recursos y personal.

Províctima empieza a responder tiene la gran virtud de que su titular es una mujer capaz y responsable, es una mujer que tiene que tiene conocimiento y sensibilidad y esencialmente más a partir de su gestión y ha habido gente de su equipo que ha sabido responder. Yo te diría el carácter operativo está fundada ahora mucho en la voluntad de su titular y de su equipo que busca responder sí, que nos atiende también, que es limitada también, que no tienen presupuesto no lo hay, que a estas alturas no hay un fondo para víctimas no lo hay, Províctima tiene muy pocos recursos (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

Províctima surge como organismo descentralizado de la administración pública federal con la finalidad de articular a otras instituciones que prestan servicios a víctimas de delitos federales, tales como los Centros y Programas de Atención a Víctimas, coordinados por la

Procuraduría General de la República. El objetivo de su creación radica en evitar la “revictimización” por parte de los funcionarios e instancias públicas.

Sus ejes de acción central (DOF: 06/09/2011) se enfocan a la concentración de información referente a víctimas y ofendidos de delitos, así como de la atención integral a los mismos, esto implicó abonar a la coordinación entre los tres niveles de gobierno. El organismo es administrado y operado por un Procurador, así como una Junta de Gobierno encabezada por el Secretario de Gobernación. En su diseño plantea que participarán cuatro representantes de la sociedad civil, que por otra parte podrán ser invitados investigadores y especialistas, sin embargo, el criterio de elección es que “se hayan destacado por su labor en la promoción de la seguridad y justicia” (Estatutos de Províctima), sin embargo, la definición resulta ser confusa.

Mientras que los representantes del gobierno federal ven la creación de Províctima como el resultado de un ejercicio de diálogo con la sociedad civil y una respuesta a los puntos presentados por el MPJD durante el primer encuentro, la creación de este órgano trajo consigo conflictos y cuestionamientos durante el segundo encuentro, como consta en los siguientes fragmentos de entrevista:

Sin duda el resultado o uno de los resultados principales de los diálogos es la institución (refiriéndose a Províctima), la institución nace de esos diálogos (Llera, entrevista, 2012).

Yo sí creo que esta institución (Províctima) fue producto de estos diálogos, y que el presidente tuvo (sic) yo le admiro mucho al presidente esta capacidad de escucha [...] a mí la gente del Movimiento por la Paz que viene me lo dice (Herrerías⁶, entrevista, 2012).

Províctima sin duda es una respuesta al movimiento, eventualmente no sólo al movimiento, pero definitivamente al movimiento [...] La gran limitación de Províctima es cómo se hizo Províctima, al acabar el presidente de hacer sólo un acuerdo administrativo de creación, no toca el fondo, todas las demás áreas que por mandato de ley tenían áreas de víctimas las mandan a detener, todo el alcance legal de una institución que no está fundada en ley es distinto, todo el diseño institucional y las coordinaciones que tiene que tener (ilegible). Para nosotros fue una tremenda sorpresa negativa enterarnos por los periódicos de Províctima y eso que teníamos un proceso de diálogo y negociación, entonces sí les dijimos “a ver no entendemos porque en medio de un proceso de dialogar y donde se supone que es una respuesta a nosotros, no lo dijeron, por qué no discutimos el modelo, por qué no discutimos

⁶ Sara Irene Herrerías Guerra desempeña el puesto de Procuradora Social de Províctima, anteriormente fue titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra).

las atribuciones, por qué no discutimos la participación ciudadana”. Eso generó mucha tensión, mucha tensión con el movimiento, porque literalmente forma es fondo, pareciese más una intención mediática (distorsión de audio) por la manera en que lo hicieron [...] (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

Esta construcción de Províctima que a fin de cuentas es una construcción completamente escenográfica, no se crea una instancia para resolver porque a fin de cuentas quiénes son los que están ahora trabajando en Províctima, me encuentro a alguien de la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz o de Oaxaca que me lo encontré en la caravana del sur. Sabemos que gente que estaba trabajando en las dependencias que no han resuelto (sic) los problemas añejos de esta violencia, son ahora los mismos que están, que se van a encargar de atender Províctima. Entrás en un estatus jurídico inadecuado, incompleto y además sin la representatividad de los movimientos que luchan contra la violencia (Bablot, entrevista, 2012).

Uno de los aspectos más mencionados y centro de debate, es que en la integración de su Junta de gobierno hay representación de la sociedad civil. Se trata de cuatro lugares ocupados por Isabel Miranda de la organización Alto al Secuestro, Alejandro Martí de México SOS, Ma. Elena Morera presidenta de Causa en Común y Patricia Prado de la organización Camino a Casa, sin embargo, pese a que se ha entendido como respuesta a los problemas planteados por el MPJD, éste está representado.

[...] y cuando integran el Consejo Ciudadano, que no tiene mayoría y que no tienen las atribuciones que quisiéramos, se comunican conmigo para hacerlo saber y están buscando a Julián Lebarón para que él en lo individual represente al movimiento, bueno sí es un mensaje para el movimiento, pero es él en lo individual, pues que sea Julián Lebarón el que decida, porque entonces no es un asunto (sic) tan es así Julián decide no participar, no se vuelven a comunicar con nosotros, fue una invitación a Julián [...] Julián decide no pertenecer al Consejo en el que está Isabel Miranda, ahora queda mucho más claro su cercanía con el presidente ¿verdad?, su candidatura era imposible si no es por la fuerza del presidente (ilegible) estas cosas llaman a sospechar, Ma. Elena Morera que me parece mucho más auténticamente independiente y Alejandro Martí, y hay un cuarto lugar [...] (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

-¿Les han comentado si se va a abrir un espacio para más miembros de la sociedad civil, ustedes están incluidos?

Nosotros lo pusimos en el segundo diálogo [...] y el presidente dijo “yo no quería ni que se llamara así” el convino con nosotros dijimos el nombre es muy desafortunado, él dijo “yo di instrucciones precisas” ahí está, está grabado y dijo “ustedes tienen que participar”, en concreto no hemos recibido ninguna oferta. La verdad es que el movimiento ha estado insistiendo hemos tenido mucha relación con Províctima (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

[...] yo creo que se tienen que invitar muchas más voces, me parece que Províctima tiene que estar integrado sí por gente de gobierno porque además es de gobierno, pero además en

su junta de gobierno debe tener más líderes sociales para que vigilemos la acción, debe haber líderes sociales a nivel local porque por mucho que nosotros como líderes a nivel nacional que somos, pues no podemos ver lo que está pasando en Oaxaca y Tamaulipas [...] que en todos los lugares exista gente que se integre a las instancias locales y que realmente vigile lo que está pasando en su estado con Províctima (Morera, entrevista, 2012).

No están representadas las víctimas (refiriéndose a Províctima) en el sentido amplio están, representados cierto grupos de víctimas y más que víctimas, organismos por las víctimas (Bablot, entrevista, 2012).

Por lo tanto el resultado de los encuentros, traducido en una institución pública, es Províctima. El surgimiento de esta institución como organismo desconcentrado, creado por decreto presidencial, fue resultado de las problemáticas planteadas, así como del intercambio de puntos de vista en el primer encuentro; sin embargo, pese a que es producto de una práctica deliberativa, su diseño e implementación no involucró al MPJD, convirtiéndose así en una acción unilateral desde el gobierno.

Províctima, la instalación de mesas de trabajo conjunto e incluso la concreción del segundo encuentro (como parte del seguimiento a las mesas) representan los principales resultados de los compromisos planteados durante el primer encuentro, si bien se trata de resultados concretos, su contribución a la solución de los problemas colectivos planteados en un inicio es dudosa, por otra parte, el segundo encuentro no produjo compromisos claros ni resultados concretos, pero dejó evidencia de que el tema de reconstrucción del tejido social así como la visibilización de víctimas presentaron influencia y posicionaron el tema tanto en el gobierno como en la opinión pública.

El discurso de Javier (Sicilia) es un discurso que tiene no sólo como interlocutor al presidente, tiene muchos interlocutores, o los discursos que dieron las víctimas [...] no sólo tienen un destinatario que sea Felipe Calderón tenían múltiples destinatarios, entonces el movimiento por eso decía que los debates públicos y de orden públicos, de interés público tienen que resolverse en lo público (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

En la dimensión de resultados los entrevistados reconocen que sí se obtuvieron avances si se toma en cuenta el objetivo inicial, visibilizar a las víctimas, aunque cabe hacer notar que las características deliberativas que se identificaron a lo largo del análisis tuvieron un impacto mayor al exterior de los intercambios con el gobierno, dicho en otras palabras, y como lo menciona el entrevistado, el hecho de que el contenido de los diálogos estuviera abierto al escrutinio público favoreció a que otros actores involucrados, que no estuvieron

en las mesas de discusión, recibieran el mensaje, esto queda evidenciado en los futuros planes del movimiento, como lo mencionó en entrevista el representante del MPJD en la comisión de seguimiento, a continuación los fragmentos:

-¿Van a tener otro diálogo con el gobierno federal?

No, no creo no lo veo en el horizonte con el segundo diálogo nosotros llegamos con el ánimo de que fuera el último, fue tan difícil que llegamos muy molestos muy molestos.

-¿Y para otros gobiernos lo buscarán?

Se ha retomado la comunicación con la Secretaría de Gobernación para casos particulares de amenazas de defensa a defensores eso sí ese ejercicio la verdad continúa, pero un diálogo político no y con otros gobiernos eventualmente no lo tenemos en el horizonte, si tenemos lo de los candidatos⁷ eso sí y eventualmente se puede reproducir a nivel estatal hay algunos estados que tienen interés de reproducirlo, como Morelos (Álvarez Icaza, entrevista, 2012).

3.4 Una evaluación del episodio deliberativo

A partir de las dimensiones de inclusión, diálogo, acuerdos y resultados que fueron desarrolladas en los apartados anteriores es posible identificar las características que definen los encuentros públicos entre el MPJD y el Ejecutivo Federal.

Primeramente, es importante comparar las características de cada uno de los encuentros debido a que el desarrollo de cada uno de ellos se dio en condiciones distintas y esto queda registrado en cada dimensión, en la Tabla 3.5 se desglosan dichas diferencias.

⁷ El 28 de mayo de 2012 el MPJD organizó diálogos públicos en el Castillo de Chapultepec con los candidatos a la presidencia de la República con miras a las elecciones que se llevaron a cabo el 2 de julio, los asistentes fueron Josefina Vázquez Mota, Enrique Peña Nieto, Andrés Manuel López Obrador y Gabriel Quadri, así como representantes de víctimas.

Tabla 3.5 Comparativo de las dimensiones de cada encuentro		
Eje / encuentro	1ero	2do
Inclusión	- Están presentes y/o representadas perspectivas e intereses de manera abiertamente parcial o representando sólo a una o pocas de las voces implicadas en el problema.	++ Están presentes y/o representadas las voces, perspectivas e intereses involucrados por el tema o problema público en cuestión.
Diálogo	++ Los participantes tienen la oportunidad de intercambiar argumentos sin censura en condiciones de paridad y horizontalidad.	+ Los participantes tienen la oportunidad de intercambiar argumentos solamente con respecto a una serie de temas concretos, mientras que otros no quedan sujetos a deliberación, en condiciones de paridad y horizontalidad.
Acuerdos	++ Los foros de discusión producen compromisos como resultado del diálogo público que se llevó a cabo y que son suscritos por parte de los actores participantes.	- Los foros de discusión concluyen sin acuerdos claros.
Resultados	+ Los acuerdos y compromisos adoptados en los foros de deliberación producen resultados concretos que son implementados con voluntad política, aunque su contribución a la solución de los problemas colectivos es dudosa.	- Los acuerdos y compromisos adoptados en los foros de deliberación “se quedan en el aire”, no se traducen en algún tipo de producto colectivo: leyes, agencias, políticas, etcétera.
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el diseño del doctor Alejandro Monsiváis.		

Como resultado del análisis realizado, se identifica que en la dimensión de inclusión durante el primer encuentro, cada parte fijó sus propios criterios para la elección de los participantes, se observó un tiempo mayor destinado a las intervenciones de dos actores, Felipe Calderón y Javier Sicilia, representando al Ejecutivo Federal y al MPJD respectivamente.

En cuanto a los demás participantes se dio mayor voz a representantes de víctimas, el criterio se basó en que fueran los afectados directos de delitos quienes intervinieran, por lo que su participación fue de orden moral contribuyendo a uno de los puntos tratados, la visibilización de las víctimas; por su parte, el gobierno permitió esporádicamente las

intervenciones de miembros del gabinete, mismos que se limitaron a proporcionar información en caso de que fuera requerida. En contraste, el tema de inclusión durante los preparativos y negociaciones previas con el gobierno no presentó dificultades para las partes que asistieron, a diferencia del establecimiento de condiciones para el diálogo, sin embargo, fue en las dinámicas previas con otras organizaciones sociales que colaboraron en el Pacto Ciudadano por la Paz cuando se presentaron algunos problemas .

En el segundo encuentro, el criterio de inclusión se centró en el conocimiento sobre los temas a tratar, ésta fue una de las condiciones propiciadas por los compromisos establecidos en el encuentro anterior, pero, pese a que las propuestas aumentaron, los problemas que surgieron durante el periodo de trabajo conjunto evitaron consensos que propiciaran un seguimiento futuro a ese trabajo, en tal sentido, el hecho de que el grado de inclusión mostrara avances no garantizó un diálogo horizontal, por el contrario, el formato de discusión no permitió una retroalimentación plena.

Es de subrayar que la dimensión de inclusión no concuerda con la de diálogo, por lo tanto en el caso de estudio el diálogo efectivo no depende del eje de inclusión, sin embargo, en el caso del primer encuentro al ser mayor la calidad del diálogo se propició la elaboración de compromisos y algunos resultados. Por lo tanto, se plantea que el desarrollo del diálogo funcionó como pieza clave para la generación de compromisos y la inclusión no fue un factor determinante para el desarrollo óptimo de los encuentros.

En ese sentido, durante la fase de análisis se identificó que las categorías diseñadas en la dimensión de inclusión resultaron insuficientes, ya que existe una gran distancia entre los niveles que se diseñaron en la investigación, aspecto que no permite ubicar los matices de las prácticas; en otras palabras, en el segundo encuentro hubo intercambio de argumentos, pero en un formato que privilegió las intervenciones de Felipe Calderón quien a modo de resumen respondió a cada participante, estas intervenciones se efectuaron mediante bloques extensos en tiempo, por lo tanto sus justificaciones permitieron sólo esporádicas oportunidades de réplica para el movimiento, por tal motivo se ubico en el nivel puramente deliberativo.

En relación con los resultados obtenidos, la creación de un organismo descentralizado de atención a víctimas, así como la visibilización de las mismas son resultados tangibles, aunque es importante subrayar que no contribuyen a solucionar el problema inicial que propició los encuentros. Províctima por su parte, significa el resultado más próximo al problema inicial que si bien surgió de una práctica deliberativa, su diseño e implementación no lo fue, ya que se trató de una decisión unilateral por parte del gobierno con deficiencias materiales y técnicas en su operación. El caso de la instalación de mesas de trabajo conjunto, si bien se constituye por compromisos y propuestas a partir de una deliberación, también originaron conflictos que estancaron la dimensión de diálogo en el segundo encuentro y como consecuencia no hubo compromisos ni resultados inmediatos.

Hasta el momento se cumplieron los objetivos específicos de la investigación: Describir el problema público, así como las acciones colectivas que propiciaron los Diálogos por la Paz; conocer el grado de inclusión y distinguir el tipo de diálogo en los procesos de discusión pública de los encuentros; analizar las decisiones adoptadas a partir de los intercambios entre actores sociales y actores gubernamentales; y evaluar los resultados de la acción pública en cada encuentro, así como en su conjunto.

A continuación se presentan los resultados que responden al objetivo general del presente trabajo: identificar el tipo de intercambio público que caracteriza a los Diálogos por la Paz. En la Tabla 3.6 se muestra el grado de cumplimiento de cada una de las dimensiones, así como el tipo de proceso que representa.

Tabla 3.6 Resultados del proceso de intercambio público entre el MPJD y el Ejecutivo Federal			
Dimensiones	Cumplimiento		
	Deficiente	Parcial	Efectivo
Inclusión		X	
Diálogo		X	
Acuerdos		X	

Resultados	X		
Tipo de proceso	Intercambio político sin deliberación	Intercambio puramente deliberativo	Intercambio deliberativo eficaz
Fuente: Elaboración de acuerdo a la idea original del doctor Alejandro Monsiváis con desarrollo y ajustes propios.			

En esta tabla se muestra que los encuentros contaron con características deliberativas, a excepción de los resultados, dado que la creación de Províctima fue una decisión unilateral que no incluyó a la otra parte, a lo anterior se añade el hecho de que durante el segundo encuentro no surgieran compromisos y por ende no se obtuvieran resultados del trabajo conjunto que contribuyeran a solucionar el problema inicial. Por lo tanto, se identificó que el proceso de intercambio público de los casos de estudio abordados se define como puramente deliberativo con resultados deficientes, aunque cabe señalar que se observaron características de orden deliberativo en las dimensiones de inclusión, diálogo y acuerdos en los encuentros.

CONCLUSIONES

Los resultados de la presente investigación no pretenden ser concluyentes por el contrario, buscan abonar a la discusión acerca de los componentes del enfoque deliberativo de la democracia en el plano empírico. En la tesis fue utilizado el concepto de episodio deliberativo que buscó desprender los postulados de este enfoque así como las principales críticas que se le han hecho, con la finalidad de presentar un marco más flexible para el estudio de los casos presentados y que se puso a prueba en la investigación. A partir de los resultados obtenidos y de la información recopilada durante trabajo de campo se hacen las siguientes reflexiones finales:

Una de las responsabilidades del Estado corresponde a la creación de leyes y mecanismos acordes a las problemáticas y necesidades de la población, la cuestión es de qué manera identifica e incorpora dichas necesidades o cómo la población las comunica y es partícipe de su diseño.

Lo que se persigue en la actualidad es que exista más eficiencia, pero también más participación y, como resultado, más legitimidad en la toma de decisiones. La democracia deliberativa ha puesto sobre la mesa de discusión el valor del diálogo como una vía para crear soluciones legítimas mediante el intercambio de argumentos entre sociedad y gobierno. En condiciones ideales (libertad, justicia e igualdad) esta teoría pareciera muy atractiva, sin embargo sus críticos ven en la democracia deliberativa el riesgo de convertirse en mera simulación o manipulación para legitimar acciones determinadas.

En el contexto donde se sitúa la investigación, la deliberación pública como vía de intercambio entre la sociedad y el Estado no es aún una práctica formalizada ni institucionalizada en México, sin embargo se han efectuado intercambios con características de deliberación, la cuestión es aclarar cuál es el camino que siguieron los actores para llegar a estas prácticas dentro de sistemas de democracia representativa y si estas prácticas realmente contribuyen a sistemas democráticos.

A lo largo de este trabajo se ha insistido en la relevancia de analizar casos sin limitarlos a eventos concretos, por el contrario entenderlos como procesos en los cuales las condiciones políticas y sociales preexistentes juegan un rol fundamental.

En el segundo capítulo se buscó exponer las condiciones que detonaron un problema público y la forma en la que el movimiento lo definió hacia puntos concretos, ejemplo de esto son las caravanas por la paz y la firma del pacto en Ciudad Juárez que tuvieron implicaciones en la agenda del movimiento y en su relación con otras organizaciones, ambos influyeron tanto en la dimensión de inclusión, como en la de diálogo.

Por otra parte, realizar un análisis desagregado de los intercambios permiten identificar si existen o no características deliberativas, en este trabajo se demostró que la eficacia de los resultados no explica del todo el desarrollo del diálogo. Un argumento a favor de lo anterior se es que en los caso analizado aquí se obtuvo evidencia de que los resultados de los encuentros entre el MPJD y el Ejecutivo Federal están matizados, mientras que la creación de Províctima fue una acción unilateral (considerando que surgió como respuesta al primer encuentro), a su vez la deliberación permitió llegar a diversos interlocutores que difícilmente podrían reunirse en una mesa de diálogo, por lo tanto resulta una buena plataforma de entendimiento.

A partir de la metodología empleada fueron ubicados cuatro ámbitos de negociación y conflicto: el primero es donde se conforma la opinión pública, se caracteriza por la multiplicidad de actores (medios de comunicación, instituciones públicas, organismos internacionales, sociedad civil, etcétera) y la diversidad de perspectivas, se trata de una versión ampliada del problema público que está despertando la alarma. El segundo corresponde a la movilización así como el proceso de denuncia social que originaron los encuentros, es decir donde se va delineando un problema específico. El tercer ámbito se enmarca por las negociaciones y el establecimiento de reglas entre el ejecutivo federal y el MPJD previas a los diálogos por la paz, definido por los aspectos técnicos y de orden operativo. Es importante señalar que fue en este ámbito donde se desarrollaron conflictos que afectaron el desarrollo de los diálogos, principalmente el segundo encuentro. El cuarto espacio se establece en los momentos concretos de intercambio público llevados a cabo en el castillo de Chapultepec.

En el estudio de caso se ofrece evidencia de que los encuentros públicos entre sociedad y Estado no garantizan cumplir con una inclusión ideal pero si pueden favorecer las condiciones de diálogo, así también resultó ser la dimensión de diálogo la que influye más en la concreción de acuerdos y la construcción de resultados.

También se identificó la necesidad de incorporar a las categorías de análisis los momentos de negociación previos a los diálogos públicos, que se caracterizan por ser privados y de orden técnico, así como las estrategias de trabajo conjunto que pueden surgir de los acuerdos que se establezcan a partir de la deliberación. El análisis mostró que las mesas de trabajo que se instalaron después del primer diálogo por la paz afectaron las cuatro dimensiones analíticas (inclusión, diálogo, acuerdos y resultados) del segundo encuentro. Mientras que las negociaciones previas tuvieron implicaciones en el desarrollo de ambos encuentros. Una de las principales críticas a la democracia deliberativa insiste en la poca atención que pone en el conflicto y que es un aspecto fundamental en la política, por lo tanto resulta un interesante campo por explorar estos aspectos en cada dimensión.

Otra limitante de la metodología utilizada es que el problema público está dado¹, y por lo tanto resulta débil la relación entre movilización y protestas sociales y el problema público en cuestión, ¿quién construye a quién o a qué?

Este trabajo es una primera aproximación, los encuentros con el ejecutivo no son el primer ejercicio de este tipo que el movimiento impulsa hay registros públicos de diálogo con el Poder legislativo, candidatos a la presidencia de la República durante las elecciones de 2012 y al término de la presente tesis se inició la Caravana hacia Estados Unidos y los planes que hay con gobiernos locales, sería un ejercicio interesante reproducir la metodología que fue propuesta aquí para el análisis de y poner a prueba los resultados que se presentaron , tanto en prácticas locales como nacionales, y para ellos quedan preguntas abiertas: ¿el eje de inclusión es independiente al de diálogo? ¿el diálogo favorece el establecimiento de acuerdos? y a mayor profundidad ¿qué rol juegan las negociaciones privadas, el discurso moral y las emociones en los resultados? ¿qué capacidades desarrolla un movimiento con este tipo de prácticas? y ¿evaluar en mayor medida la incidencia de sus acciones?

¹ Agradezco a la doctora Ligia Tavera el que me indicara este punto.

La deliberación como práctica y como debate está ahí, en constante cambio, la cuestión es comprobar su funcionalidad.

Esta investigación es una primera aproximación que pretendió proporcionar elementos de discusión para futuros trabajos, se espera haber cumplido con ello.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis, 2006, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bohman, James, 1996, *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge: MIT Press.
- Cohen, J., 1989, "Deliberation and Democratic Legitimacy", en A. Hamlin y Ph. Pettit, editors, *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Oxford: Basil Blackwell.
- _____, 1998, "Democracy and Liberty", en J. Elster, editor, *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dagger, R., 1997, *Civic Virtues. Rights, Citizenship and Republican Liberalism*, Oxford University Press, New York.
- Dahl, Robert, 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.
- Elster, Jon, 1998, "Deliberation and constitution making", en Jon Elster, editor, *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, Archon, 2004, *Empowered participation: reinventing urban democracy*, Princeton, NJ., Princeton University Press.
- Gutmann, Amy & Dennis Thompson, 2004, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J., 1987 [1981], *The Theory of the Communicative Action*, Vol. 2, traducido por T. Berger, Boston: Beacon Press.
- _____, 1994 [1991], *Justification and Application: Remarks on Discourse Ethics*, Cambridge: MIT Press.
- _____, 1996 [1988], *Between Facts and Norms. Contributions to a Theory of Law and Democracy*, traducido por W. Rehg, Cambridge: MIT Press.
- _____, 1996 [1992], "Deliberative Politics: A Procedural Concept of Democracy", en *Between Facts and Norms. Contributions to a Theory of Law and Democracy*, traducido por W. Rehg, Cambridge: MIT Press.
- Lafont, Cristina, 2006, "Is the ideal of a deliberative democracy coherent?", en Besson, et al., editors, *Deliberative Democracy and its Discontents*. London: Ashgate.

- Monsiváis, Alejandro, 2012, *Derechos Humanos y Calidad de la Democracia: Dos Ideales para la Conducción de la Vida Pública*. Comisión de Derechos Humanos de Quintana Roo.
- Przeworski, A., 1998, “Deliberation and Ideological Domination”, en J. Elster, editor, *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John, 1978, *Teoría de la justicia*, traducido por Heriberto Rubio, México, Fondo de Cultura Económica.
- Selee, Andrew y Leticia Satín, 2006, coordinadores, *Democracia y Ciudadanía; Participación ciudadana y Deliberación Pública en gobiernos locales mexicanos*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Project.
- Shapiro, I., 1999, “Enough of Deliberation. Politics is about Interests and Power”, en S. Macedo, editor, *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement* Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Graham, 2009, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Young, I. M., 1999, “Justice, Inclusion and Deliberative Democracy”, en S. Macedo, editor, *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement* Oxford: Oxford University Press. pp. 151-158.
- Walzer, M., 1999, “Deliberation, and What Else?”, en S. Macedo, editor, *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.
- Warren, Mark E., 2006, “Democracy and the State”, en John Drysek, et al., *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press. Oxford: Oxford University Press.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Aristegui, Carmen, “La demanda contra Felipe Calderón ante La Haya”, CNN México, 30 de noviembre de 2011, en: <<http://blogs.cnnmexico.com/aristegui/2011/11/30/la-demanda-contra-felipe-calderon-ante-la-haya/>>, Consultado el 3 de enero de 2012.

Article 19, “Informe por escrito: Campaña Global por la Libertad de Expresión, México”, octubre de 2011, en: <<http://www.scribd.com/doc/70537008/Informe-Especial-para-Comision-Interamericana-de-Derechos-Humanos-sobre-la-Falta-de-Proteccion-a-Periodistas-en-Mexico>>, consultado el 11 de enero de 2012.

Calderón, Felipe, “La lucha por la seguridad pública”, [Comunicado] Secretaría de Relaciones Exteriores, sin fecha, en:

Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados LX Legislatura, “Análisis de la Iniciativa del Ejecutivo Federal de la nueva Ley de la Policía Federal”, presentada a Cámara de Diputados, 2008 en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-25-08.pdf>>, consultado el 12 de octubre de 2011.

CIDENA, Encuesta de Ciudadanía Democracia y Narcoviencia, 2011, en: <<http://www.seguridadcondemocracia.org/encuestas/encuestas/encuesta-de-ciudadania-democracia-y-narcoviencia-cidena-2011.html>>, consultada el 18 de marzo de 2012.

CNDH, “Informe de Actividades 2011 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos” México, 2011, en: <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/anuales/2011.pdf>>, consultado el 16 de mayo de 2012.

Diario Milenio, “Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia 1” [acuerdo íntegro], Sección Política, México, 24 de marzo de 2011, en: <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/7124535617041c8e5402057a537215>>, consultado el 24 de marzo de 2011.

Diario Oficial de la Federación DOF: 06/09/2011,” Decreto Presidencial por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos”. SEGOB. <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5207985&fecha=06/09/2011>, Consultada el 2/12/11

El Diario de Juárez, Conferencia de Sicilia en El Paso, Texas, 11 de junio de 2011, publicado el 13 de junio de 2011, en: <http://www.youtube.com/watch?v=zaRNYvoby7Y&feature=related>

Gobierno Federal, Extracto del Discurso del Presidente en relación a la Marcha por la Paz con Justicia y Dignidad, durante el anuncio de mejoras del Sistema de Regulación de la

- Competencia Económica en México. En: <<http://www.youtube.com/watch?v=ZN2wQEF9Uhm&feature=related>>, consultado el 16 de julio de 2011.
- Golden, Tim. “Dangerous Allies: A special report; U.S. Helps Mexico's Army Take a Big Anti-Drug Role”. New York Times, diciembre 29, 1997, en: <<http://www.nytimes.com/1997/12/29/world/dangerous-allies-special-report-us-helps-mexico-s-army-take-big-anti-drug-role.html?pagewanted=all&src=pm>>, consultado el 30 de junio de 2011
- Guerrero, Eduardo “2011: La dispersión de la violencia”, Revista Nexos en Línea, México, 01 de febrero de 2012, en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102543&fb_source=message>, Consultado el 26 de mayo de 2012
- Javier Sicilia, “Estamos hasta la madre. Alto a la guerra. Por un México justo y en paz”. [Mensaje íntegro] de, 13 de abril de 2011, Cuernavaca, Morelos <<http://www.enlacesocialista.org.mx/articulo/estamos-hasta-la-madre-alto-a-la-guerra-por-un-mexico-justo-y-en-paz-mensaje-integro-de-javier-sicilia>>, consultado el 14 de abril de 2011.
- Mendoza, Enrique, “Quinto año de gobierno: 60 mil 420 ejecuciones”, Semanario Zeta, Edición 1967, México, diciembre 12, 2011 en: <<http://www.zetatijuana.com/2011/12/12/quinto-ano-de-gobierno-60-mil-420-ejecuciones/>>, Consultado el 22 de febrero de 2012
- México Unido Contra la Delincuencia, “2a Síntesis de notas sobre MUCD ante desinformación relacionada con muertos por crimen”, 10 enero 2012, en: <<http://mucd.org.mx/sala-prensa/2a-sintesis-de-notas-sobre-mucd-ante-desinformacion-relacionada-con-muertos-por-crimen>>, consultado el 24 de febrero de 2012.
- Monroy, David, “Asesinan a hijo del escritor Javier Sicilia, confirma PGJ Morelos”, Milenio, Sección Policía, 28 de marzo de 2011. <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/7124535617041c8e5402057a537bcee>>, consultado el 15 de julio de 2012.
- Morales, Alberto, “Poiré: debe la sociedad juzgar gasto de “Equipo” [nota periodística], El Universal, 28 de julio de 2011, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/primera/37378.html>>, consultado el 28 de julio de 2011
- MPJD, Carta enviada por la Secretaría de Gobernación al Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en: <<http://movimientoporlapaz.mx/es/2011/09/29/felipe-calderon-falta-a-su-palabra-al-cambiar-formato-de-dialogo-con-el-mpjd/>>, consultado el 13 de enero de 2012.
- , “Segundo encuentro del movimiento con el poder ejecutivo”, 14 de octubre de 2011, en: consultado el 15/11/11 en: <http://movimientoporlapaz.mx/documentos->

esenciales-del-movimiento/segundo-encuentro-del-movimiento-con-el-poder-ejecutivo-14-de-octubre/ , consultado el 15 de noviembre de 2011.

-----, “Resumen de acciones y propuestas del gobierno respecto a los temas planteados por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad a las Subcomisiones”, en: <<http://dl.dropbox.com/u/34730593/Resumen%20de%20acciones%20y%20propuestas%20del%20gobierno.pdf>>, Consultada el 5 de diciembre de 2011.

-----, “Video del segundo encuentro con el Poder Ejecutivo” [video] en: <<http://movimientoporlapaz.mx/documentos-esenciales-del-movimiento/segundo-encuentro-del-movimiento-con-el-poder-ejecutivo-14-de-octubre/>>, Consultada el 15 de noviembre de 2011.

MUCD y Consulta Mitofsky, “Encuesta de Percepción de Inseguridad Ciudadana en México”, 2011, en: <<http://www.mucd.org.mx/Encuesta-Mitofsky-de-Percepci%C3%B3n-Ciudadana-sobre-la-Seguridad-en-M%C3%A9xico-c67i0.html>>, consultado el 13 de febrero de 2012.

Pacto Nacional por la Paz, 12 de mayo de 2011 en: <<http://movimientoporlapaz.mx/es/documentos-esenciales-del-movimiento/pacto-nacional-por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-dignidad/>>, consultado el 2 de diciembre de 2011.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, biblioteca digital Conevyt, en: <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf>, consultado el 8 de enero de 2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República, en: <<http://pnd.presidencia.gob.mx/>>, consultado el 22 de diciembre de 2010.

Portal oficial de Iniciativa Mérida, Secretaría de gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores, sala de prensa-eventos, en: <<http://www.iniciativamerida.gob.mx/>>, consultado el 19 de octubre de 2011.

Presidencia de la República, “Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán”, [transcripción de rueda de prensa] 11 de diciembre de 2006, en: <<http://www.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>>, consultado el 21 de febrero de 2011.

-----, “Base de datos de fallecimientos por presunta rivalidad delincriminal”, de diciembre de 2006 a diciembre de 2010, Datos por tipos: ejecuciones, agresiones y enfrentamientos a nivel estatal, en: <<http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>>, consultado el 13 de diciembre de 2011

-----, “Diálogo con el Movimiento por la Paz”, [video] 23 de junio de 2011, en: <<http://www.youtube.com/watch?v=xanUnVmLORE>>, consultado el 12 de julio de 2011.

-----, Jornada Ciudadana por la Seguridad, [video], 14 de octubre de 2011, en: <http://www.presidencia.gob.mx/2011/10/el-presidente-calderon-en-la-jornada-ciudadana-por-la-seguridad-y-la-justicia/>, consultado el 18 de octubre de 2011.

-----, “10 mitos de la lucha por la seguridad”, blog de Presidencia, 15 de agosto de 2011, en: <http://www.presidencia.gob.mx/tag/10-mitos-de-la-lucha-por-la-seguridad/>, consultado el 19 de noviembre de 2011.

Procuraduría General de la República, estadísticas, “Total de fallecimientos ocurridos por agresión”, de enero a septiembre 2011, en: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/FALLECIMIENTOS%20POR%20AGRESION%20DIRECTA%202011%20%28Enero-Septiembre%29.pdf>, consultado el 13 de diciembre de 2011.

-----, estadísticas, “Fallecimientos ocurridos por agresión directa”, de enero a septiembre de 2011, en: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/FALLECIMIENTOS%20POR%20AGRESION%20DIRECTA%202011%20%28Enero-Septiembre%29.pdf>, consultado el 13 de diciembre de 2011.

-----, estadísticas, “Homicidios por presunta rivalidad delincuencia”, de enero a septiembre de 2011, en: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/HOMICIDIOS%20POR%20PRESUNTA%20RIVALIDAD%20DELINCUENCIAL%202011%20%28Enero-Septiembre%29.pdf>, consultado el 13 de diciembre de 2011.

-----, estadísticas, “Total de fallecimientos ocurridos por enfrentamiento” de enero a septiembre de 2011, en: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/FALLECIMIENTOS%20POR%20ENFRENTAMIENTO%202011%20%28Enero-Septiembre%29.pdf>, consultado el 13 de diciembre de 2011.

Redacción, “IFAI al Gobierno: ordenen las cifras de muertos del narco”, EjeCentral.com.mx, 05 de Agosto 2011, <http://ejecentral.com.mx/noticias/articulo/24931>, consultado el 9 de mayo de 2012.

Secretaría de Gobernación (SEGOB), “Resumen de acciones y propuestas del gobierno respecto a los temas planteados por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad a las Subcomisiones”, s/f <http://dl.dropbox.com/u/34730593/Resumen%20de%20acciones%20y%20propuestas%20del%20gobierno.pdf> >, Consultada el 5 de diciembre de 2011.

Secretaría de Seguridad Pública, “Coordinación General de la Plataforma México-atribuciones”, en: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?jsessionid=xCF5Pd2TD78RsZL510vWYFZBx8H4ZQRGpfxtXnnFdsLsZr9y99Zz!-698800118?_c=100b, consultado el 30 de noviembre de 2011.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Base de Datos de fallecimientos por Presunta Rivalidad Delincuencial diciembre de 2006 a diciembre de 2010”, en: <<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>>, consultado el 13 de diciembre de 2011.

Sexto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, [discurso] 1 de septiembre de 1988, Biblioteca Tv, en: <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988_67/Sexto_Informe_de_Gobierno_del_presidente_Miguel_de_1227.shtml>, consultado el 9 de diciembre de 2011.

Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, [discurso], 1 de noviembre de 1994, Biblioteca tv, en: <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1994_60/Mensaje_del_Sexto_informe_de_gobierno_de_Carlos_Sa_75.shtml>, consultado el 9 de diciembre de 2011.

ENTREVISTAS

Álvarez Icaza, Emilio [entrevista], 2012, por Alejandra Pérez Torres [trabajo de campo], *Deliberación pública*, Ciudad de México.

Bablot, Rocato [entrevista], 2012, por Alejandra Pérez Torres [trabajo de campo], *Deliberación pública*, Ciudad de México.

Herrerías Guerra, Sara Irene [entrevista], 2012, por Alejandra Pérez Torres [trabajo de campo], *Deliberación pública*, Ciudad de México.

Lara Rivera, Jorge Alberto [entrevista], 2012, por Alejandra Pérez Torres [trabajo de campo], *Deliberación pública*, Ciudad de México.

Llera Blanco, Juan Manuel [entrevista], 2012, por Alejandra Pérez Torres [trabajo de campo], *Deliberación pública*, Ciudad de México.

Morera de Galindo, Ma. Elena [entrevista], 2012, por Alejandra Pérez Torres [trabajo de campo], *Deliberación pública*, Ciudad de México.

ANEXOS

4.1 Anexo 1: Guión de entrevista semi-estructurada

Inclusión:

1. Desde su punto de vista, en el evento X, ¿estuvieron presentes y/o representadas las voces, perspectivas e intereses que se ven involucradas por el tema o problema público en cuestión?
2. ¿Quiénes estuvieron? ¿Quiénes estaban de más? ¿Quiénes estaban de menos?
3. ¿Quiénes debieron estar? ¿Quiénes no debieron estar? y ¿Por qué?

Diálogo:

1. Desde su punto de vista, en el evento X, ¿los actores participantes tuvieron la oportunidad de intercambiar argumentos sin censura en condiciones de paridad y horizontalidad?
2. Si no es así, ¿cómo fue el intercambio? ¿Hubo temas que no fueron incluidos en la agenda de discusión?
3. ¿Qué tan horizontal fue el diálogo? ¿Quién tuvo derecho “al micrófono” y quién no?

Acuerdos:

1. ¿En qué foros de discusión se generaron compromisos como resultado del diálogo público?
2. ¿Qué compromisos están suscritos a las problemáticas que plantearon los participantes?
3. ¿Hubo temas en los que no se establecieron compromisos y de ser así quiénes se negaron a establecerlos?
4. ¿Los acuerdos que se establecieron son claros para todos los participantes?
5. ¿Hubo acuerdos que fueran disueltos y de ser así cuáles fueron los motivos?
6. ¿Qué acuerdos fueron establecidos pese a que no fueron respaldados por todos los participantes?

7. ¿En qué temas se establecieron acuerdos con menos dificultades?
8. ¿En qué temas se establecieron acuerdos con mayores dificultades?
9. ¿En qué temas no ha sido posible establecer acuerdos y por qué?

Resultados:

1. ¿Qué acuerdos produjeron resultados que atienden el problema por el que fueron creados?
2. ¿Esos resultados son concretos?
3. ¿En qué consisten esos resultados? ¿Propician la participación del gobierno y la sociedad civil?
4. ¿Se traducen en alguna política, ley, programa o institución?
5. ¿Cuáles son los resultados derivados de los compromisos establecidos que no atienden el problema por el que fueron creados?
6. ¿Qué acuerdos no se traducen en algún resultado?
7. ¿Hay acuerdos que no han sido implementados pero que siguen en la agenda? De ser así ¿cuáles son los motivos?
8. ¿Hay acciones que no respetaron del todo los acuerdos establecidos en los foros públicos?
9. ¿En qué tema/s considera que hubo voluntad política para producir resultados y en cuál/es no?

La autora es Licenciada en Antropología Social por la Universidad Autónoma Metropolitana. Es especialista en análisis poligráfico y ha colaborado en proyectos de migración transnacional. Egresada de la Maestría en Desarrollo Regional de El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: **alejandra.pz.torres@gmail.com**

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

Pérez Torres Alejandra (2012). Episodio deliberativo en torno a la violencia en México. El caso de los Diálogos por la Paz con el Poder Ejecutivo Federal. Tesis de Maestra en Desarrollo Regional. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 109 pp.