

PROTESTA SOCIAL, POLÍTICA DELIBERATIVA Y DEMOCRACIA: UN ANÁLISIS DE LOS “DIÁLOGOS POR LA PAZ” EN MÉXICO*

*Social Protest, Deliberative Politics, and Democracy: Analyzing the
“Dialogues for Peace” in Mexico*

ALEJANDRO MONSIVÁIS CARRILLO

El Colegio de la Frontera Norte

ALEJANDRA PÉREZ TORRES

El Colegio de la Frontera Norte

LIGIA TAVERA FENOLLOSA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México

RESUMEN

En este trabajo empleamos una perspectiva deliberativa de la democracia para analizar los “Diálogos por la paz” que sostuvieron el Gobierno Federal y el Movimiento por la Paz, con Justicia y Dignidad. Este intercambio se originó en una movilización social que reclamó al Estado mexicano responsabilizarse por las consecuencias humanitarias del combate al narcotráfico emprendido por la administración calderonista. Nuestro objetivo es evaluar las contribuciones de este episodio al fortalecimiento de las cualidades deliberativas de la política en México. Señalaremos que este caso es significativo porque promovió el intercambio de argumentos y justificaciones entre actores políticos con posturas antagónicas, aunque también ilustra las dificultades que persisten para que la deliberación sea una práctica habitual y consecuente en la democracia mexicana.

Palabras clave: Deliberación, democracia, legitimidad, protesta social, víctimas, seguridad pública, México.

ABSTRACT

We adopt the perspective of deliberative democracy to analyze the “Dialogues for Peace” between the Mexican Federal Government and the Movement for Peace with Justice and Dignity. The origin of such exchange was a social movement that demanded the Mexican State to assume responsibility for the humanitarian consequences of President Calderón administration’s war on drugs. Our purpose is to evaluate the contributions of this episode to the strengthening of the deliberative features of politics in Mexico. We will show that this case is meaningful because of the exchange of reasons and justifications that took place between political actors with conflicting positions. This episode, however, also highlights the enduring difficulties that hinder deliberation to become a common and consequential practice in Mexico’s democracy.

Key words: *deliberation, democracy, legitimacy, social protest, victims, public security, Mexico.*

* Los autores de este trabajo agradecen a los revisores anónimos las observaciones y recomendaciones realizadas. Sus señalamientos han sido decisivos para mejorar la exposición que desarrollamos en este texto.

Este trabajo tiene como finalidad analizar desde la perspectiva de la democracia deliberativa los encuentros públicos que sostuvieron los representantes del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD)¹ con el Presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, en el 2011. Los “Diálogos por la Paz”, como han sido denominados estos encuentros, fueron consecuencia de una movilización social que reclamó al Estado mexicano responsabilizarse por la violencia y las consecuencias humanitarias del combate al narcotráfico emprendido por la administración calderonista (2006-2012).² Durante el sexenio de Calderón se registró un número de muertes relacionadas con el combate al narcotráfico de las que no existen cifras oficiales definitivas, además de un número indeterminado de personas desaparecidas, poblaciones desplazadas por la violencia y un incremento en las presuntas violaciones a los derechos humanos perpetradas por los militares y fuerzas policíacas. En este contexto, tras la ejecución de siete jóvenes en una región al sur de la Ciudad de México, el MPJD surgió como un movimiento que dio voz y visibilidad a las víctimas de la violencia asociada a la política de seguridad promovida por el gobierno de Calderón. La resonancia nacional e internacional de las reivindicaciones del movimiento llevaron al Gobierno Federal a sostener un encuentro con los activistas sociales.

Son tres las principales razones por las que pensamos que Los Diálogos por la Paz ameritan estudiarse. La primera es la propia singularidad política de estos encuentros. Aunque las protestas y los movimientos sociales han sido un elemento constante en la política mexicana y un factor decisivo en los procesos de apertura y democratización del régimen (Olvera, 2001; Tavera 1999), las movilizaciones han sido también un recurso de presión habitual por parte de grupos que se sirven de las protestas para obtener recursos y concesiones particularistas por parte del gobierno. Es importante subrayar que los Diálogos no pueden ser descritos como una negociación que es sostenida por un movimiento insurgente con los agentes del Estado, ni tampoco fueron un recurso para la obtención de prerrogativas o bienes que favorecieran a los actores movilizados. El MPJD es abiertamente pacifista y sus reivindicaciones apelaron de manera directa a la responsabilidad del Estado ante la violencia y sus víctimas. Otro aspecto que singulariza a este caso es la intervención del Presidente de México en el diálogo. Como titular del Ejecutivo Federal, Felipe Calderón participó en un intercambio argumental con los representantes de un movimiento de protesta en un escenario público. Si es poco común que los encuentros entre actores sociales y agentes estatales se transmitan de

¹ El MPJD dirigió el diálogo, pero en el encuentro también estuvieron representadas organizaciones sociales como “Justicia para Nuestras Hijas de Chihuahua”, agrupaciones de madres de familia con hijos desaparecidos, “Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC)”, “Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUNDEC)”, entre otras.

² El “Ejecutómetro” del diario *Reforma* habla de 49.295 muertes en el sexenio (acceso del 18 de abril de 2013). El semanario *Zeta* contabiliza 83 mil (“El Presidente de las 83 mil ejecuciones”, 26 de noviembre de 2012, <http://cort.as/3uMA> [Acceso del 18 de abril de 2013]). El conteo oficial se detuvo en 47.515, cuando la Procuraduría General de la República dejó de actualizar sus datos en septiembre de 2011. Además de estas cifras, la Secretaría de Gobernación reportó más de 26.000 desapariciones (“Registra Segob 26 mil 121 desapariciones”, *Reforma*, 26 de febrero de 2013: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/1379943/> Acceso del 26 de febrero de 2013).

manera abierta y en tiempo real, lo es más que el principal interlocutor de los agentes de la protesta sea el Presidente de la República.

La segunda razón que tenemos para estudiar este caso es la relevancia intrínseca del tema: los Diálogos por la Paz constituyen una instancia relevante de un reclamo social que se hizo patente desde la mitad de la década de los 90 y que adquirió notoriedad durante la administración de Vicente Fox (2000-2006). Aunque el número de muertes asociadas a la violencia de la “guerra contra el narco” se incrementó dramáticamente durante el sexenio de Felipe Calderón, la opinión pública, organizaciones sociales y especialistas en México se habían movilizado previamente para demandar seguridad pública y certeza en la impartición de justicia, ante olas recurrentes de inseguridad, secuestros y otros delitos perpetrados por el crimen organizado. El acontecimiento más visible fue la marcha silenciosa que se realizó en la Ciudad de México el 27 de junio de 2004, en la que participaron alrededor de 500 mil personas para exigir a las autoridades federales y del Distrito Federal un alto a la delincuencia³. Inscritos en la línea de esa exigencia pública, Los Diálogos por la Paz forman parte, pero no agotan, una agenda que demanda la construcción de un Estado de derecho efectivo, capaz de reparar los derechos de las víctimas y ofrecer certeza legal y justicia a la ciudadanía.

La tercera razón es que consideramos necesario evaluar la calidad deliberativa de Los Diálogos por la Paz. Partimos del supuesto normativo de que la deliberación es una práctica política que puede contribuir a mejorar la calidad del gobierno democrático, pero pensamos que es necesario evaluar empíricamente aquellos procesos en los que se registran prácticas deliberativas para poner a prueba tal supuesto. Al adoptar esta perspectiva no asumimos que la democracia mexicana sea plenamente deliberativa, ni tampoco que Los Diálogos sean ilustrativos de la proclividad de la administración calderonista a promover la deliberación efectiva y consecuente. Por el contrario, la reconstrucción del proceso nos permite constatar que la democracia mexicana no ha conseguido dar cabida a instituciones y prácticas deliberativas, y en particular, que el gobierno calderonista fue poco receptivo a la participación y las innovaciones democráticas en su conjunto. El argumento que desarrollaremos es que, si bien los Diálogos por la Paz constituyeron una instancia significativa de deliberación, se trata de un episodio breve, que se vio interrumpido y que, antes que tender puentes, desembocó en la polarización de las posiciones políticas de los interlocutores. A pesar de este desenlace, consideramos necesario reconstruir experiencias deliberativas como esta, para conocer mejor su funcionamiento.

Definimos a la deliberación como una forma de cooperación política en la que se intercambian argumentos y razones con la finalidad de adoptar decisiones vinculantes para resolver un problema colectivo. El reto está en probar qué tanto la deliberación se asocia con bienes democráticos como la legitimidad, la mejora en las acciones públicas o la inclusión política. Esto requiere analizar las condiciones en las que tiene lugar la deliberación y las consecuencias políticas que se derivan de ella. Para hacer esto,

³ Adriana Bermeo, “Seis Zócalos llenos”, *Reforma*, 28 de junio de 2004.

seguiremos la ruta siguiente: la primera sección de este trabajo expone con mayor detalle nuestra perspectiva analítica. En la segunda ubicamos a los Diálogos por la Paz en el contexto del combate al narcotráfico emprendido por la administración de Felipe Calderón. En la tercera parte discutiremos qué contribuciones hace el MPJD a los debates en la esfera pública. Enseguida analizaremos los atributos deliberativos del intercambio entre el MPJD y el Poder Ejecutivo. En la quinta parte del trabajo analizaremos qué tanto contribuyeron los Diálogos a la construcción o el fortalecimiento de instituciones y prácticas deliberativas; asimismo, discutiremos las consecuencias políticas de Los Diálogos por la Paz, mostrando que la interrupción en la deliberación dificultó el encontrar mejores respuestas y dar legitimidad a los programas públicos que implementó el Gobierno Federal para cumplir con sus compromisos. Retomaremos los distintos elementos del argumento en las conclusiones.

I. EL ESTUDIO DELIBERATIVO DE LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

En este trabajo nos interesa indagar en el rol que desempeña la deliberación en el mejoramiento de la calidad de la política democrática. La teoría deliberativa de la democracia da centralidad a los procesos de formación de las preferencias políticas mediante el intercambio comunicativo, a la creación de distintos mecanismos de participación discursiva, y a los procesos de argumentación y justificación en los momentos de decisión política y legislativa.

El enfoque deliberativo se ha desarrollado con el propósito de ofrecer una concepción normativa de la democracia más robusta que la que se encuentra en las teorías económica y minimalista de la democracia (Przeworski, 1999). Uno de sus postulados fundamentales es que lo que acontece en el foro no se rige por las mismas reglas ni parámetros que lo que acontece en el mercado (Elster, 2003). Mientras que las decisiones económicas pueden regirse por criterios de eficiencia y optimalidad, las decisiones públicas deben ser capaces de obtener una legitimidad que trascienda los intereses concretos y particulares de los individuos. Para esto se requiere que existan procesos de intercambio político que busquen, por medio del diálogo y la discusión públicos, alcanzar mejores decisiones, adecuadamente fundamentadas y capaces de concitar un apoyo amplio por parte de los implicados.

La concepción deliberativa no se opone, por principio, a los modelos participativos o representativos de la democracia. Tampoco se manifiesta en contra de la utilización del voto como mecanismo de decisión colectiva, ni evade el rol de los intereses particulares y el poder en la política democrática (Mansbridge *et al.*, 2010). Antes bien, se opone a pensar que la agregación de preferencias es suficiente para describir e imaginar los procesos de decisión y actuación democráticos (Gutmann y Thompson, 2004: 13-16). Desde esta perspectiva, los partidarios de la democracia deliberativa han abordado numerosas agendas de investigación normativa y empírica (Chambers, 2003; Thompson, 2008), y han promovido y estudiado diversas innovaciones institucionales (Smith, 2009).

Sin embargo, como herramienta de análisis la democracia deliberativa suscita escepticismo por su carácter normativo e idealista. En este trabajo suscribimos una perspectiva que enfatiza la necesidad de analizar a la deliberación “en el mundo real” (Parkinson, 2006). Con tal propósito desarrollaremos una propuesta que tiene como objetivo evaluar la calidad deliberativa de los procesos políticos. En el plano más abstracto suscribimos la definición que proporcionan Gutmann y Thompson (2004: 7): la democracia deliberativa es “una forma de gobierno en el que los ciudadanos (y sus representantes), en su condición de libres e iguales, justifican sus decisiones en un proceso de intercambio de razones que son mutuamente aceptables y accesibles de manera general, con la finalidad de alcanzar conclusiones que son vinculantes en el presente para todos los ciudadanos, pero que pueden ser impugnadas en el futuro”. Esta definición está formulada en un plano general y tiene un carácter expresamente normativo: no describe un estado de cosas, sino que alude a una situación ideal. Es necesario, por lo tanto, proporcionar lineamientos para el análisis empírico que sean más concretos.

Para proceder en ese sentido, antes hay que tener en cuenta que el ideal de la democracia deliberativa debe hacerse compatible con diversas formas de organización institucional y con mecanismos de toma de decisiones distintos a la deliberación. Este hecho obliga a reconocer que ningún régimen democrático puede ser exclusivamente deliberativo. La premisa normativa es que la deliberación política es un atributo que puede contribuir a la legitimidad de las decisiones políticas, a la mejora en la calidad de las leyes y las políticas, y a promover virtudes cívicas entre los ciudadanos (Christiano, 2008: 192-196). Pero lo que en el plano normativo puede ser un supuesto o una conclusión es, ante todo, una interrogante para la investigación empírica. Basados en estas consideraciones, definimos a nuestro objeto de estudio de esta manera:

- La deliberación política es una forma de cooperación en la que se intercambian argumentos y razones con la finalidad de adoptar una decisión vinculante en el contexto de una situación de desacuerdo acerca de lo que debe hacerse para resolver un problema colectivo.

Esta definición está basada en la que proporciona Thompson (2008: 502-505), pero difiere de esta en que hemos desprovisto de contenidos normativos a nuestro concepto de deliberación política. Consideramos que ideales normativos como los de inclusión, equidad, publicidad o legitimidad, entre otros, no deben ser atributos del concepto de la deliberación, sino que deben ser objeto de análisis empírico. La definición propuesta puede servir para orientar estudios empíricos de distinta índole. El esquema analítico que hemos desarrollado se origina en la premisa de que, en democracias emergentes, tan importante como analizar la calidad del diálogo como tal, es el reconstruir los procesos políticos en los que tiene lugar la deliberación. El objetivo es analizar qué tan relevante es la deliberación para coordinar las acciones de los actores políticos en un contexto de desacuerdo, cuáles son las condiciones en las que esta se produce y cuáles son sus consecuencias democráticas.

Para cumplir con este objetivo es necesario tener en cuenta cuatro ejes analíticos:

1. *Las contiendas discursivas en la esfera pública.* Esta dimensión debe servir para identificar los discursos y planteamientos que estructuran y dan sentido a los desacuerdos políticos. Asumimos que estos discursos son producidos y reproducidos por actores políticos en distintas esferas asociativas e institucionales, públicas y estatales.
2. *Los atributos deliberativos del proceso político.* Esta dimensión explora el rol que tiene la deliberación en los procesos políticos. Es común enfocarse en la calidad del diálogo (Steenbergen, *et al.*, 2003), pero aquí pretendemos dar cuenta de los procesos deliberativos y sus distintos momentos. En particular, nos interesa evaluar qué tanto un proceso deliberativo es a la vez expresivo y resolutivo. Es expresivo cuando la deliberación se basa en la reciprocidad y el reconocimiento mutuo entre los interlocutores; es resolutivo cuando la deliberación contribuye a adoptar decisiones respaldadas por argumentos y justificaciones.
3. *La institucionalización de las prácticas deliberativas.* Esta dimensión pregunta por el surgimiento de mecanismos institucionales de corte deliberativo y por el fortalecimiento de instrumentos ya existentes. El propósito es evaluar en qué medida un proceso o episodio concreto contribuye a fortalecer o crear mecanismos de deliberación en las esferas estatales y públicas.
4. *Las consecuencias democráticas del proceso deliberativo.* La cuarta dimensión debe explorar qué rol desempeña la deliberación en promover bienes democráticos como la inclusión, la publicidad, la rendición de cuentas o la legitimidad de las decisiones públicas.

A partir de estas directrices analizaremos los encuentros que sostuvieron el Gobierno Federal mexicano y los representantes del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en el 2011.

II. LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO Y SUS COSTOS HUMANITARIOS

Los “Diálogos por la Paz” representan una instancia particular de una reacción social a la política de combate al narcotráfico impulsada por la administración de Felipe Calderón. En esta sección exponemos las condiciones en las que se origina el enfrentamiento del Gobierno Federal con los carteles de la droga. Queremos subrayar que el combate al narcotráfico responde a una situación de deterioro en la seguridad pública que antecede al gobierno de Calderón y que persiste todavía en la administración del priísta Enrique Peña Nieto (2012-2018). Consideramos que Los Diálogos por la Paz forman parte de una serie de reivindicaciones públicas que se han dirigido hacia las autoridades y representantes locales y federales. El objetivo ha sido –y continúa siendo– exigir a las instituciones estatales que se erijan como garantes de legalidad y justicia en un país que padece inseguridad, violencia e impunidad.

El encuentro entre el MPJD y el Gobierno Federal constituyó un momento relevante en la reivindicación de las víctimas y del derecho de la ciudadanía a la seguridad pública, pero no se trató de la primera expresión en este sentido. En México, numerosas

organizaciones sociales que defienden los derechos humanos o que están enfocadas en temas de seguridad pública están altamente profesionalizadas. Estas organizaciones han estudiado y combatido las deficiencias en los sistemas de procuración y administración de justicia. Lo mismo han hecho organizaciones internacionales como Amnistía Internacional o Human Rights Watch. Aunque ha sido objeto de críticas por su desempeño (Human Rights Watch, 2008; López Ugalde, 2012), la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha elaborado reportes y emitido recomendaciones en relación con violaciones a los derechos humanos que involucran a la procuración de justicia, los cuerpos policíacos y las fuerzas armadas. El hecho es que las instituciones estatales y gubernamentales mexicanas no han conseguido garantizar la seguridad pública ni tampoco ser eficaces en la impartición de justicia en un marco de legalidad y pleno respeto a los derechos humanos. Esta problemática data de la época del sistema autoritario que sostuvo el PRI, la que se agudizó durante el gobierno de Fox (2000-2006), quien llegó al poder con la democratización del régimen.

Cuando asumió Calderón la presidencia del país en diciembre de 2006, las acciones violentas del narcotráfico habían incrementado su intensidad. En determinados territorios de la geografía nacional era evidente que el Estado carecía de capacidad para controlar al crimen organizado. Hay que hacer notar que Felipe Calderón llegó a la presidencia luego de una prolongada crisis postelectoral, tras obtener el 38,9% de la votación nacional, teniendo solo una diferencia de medio punto porcentual por encima del candidato Andrés Manuel López Obrador. El Presidente enfrentaba cuantiosas impugnaciones a la legitimidad de su elección, no solamente por haber obtenido un margen de victoria tan estrecho, sino también porque el desempeño de las autoridades electorales no contribuyó a dar certidumbre sobre la legalidad de los comicios, después de un controvertido y conflictivo proceso electoral.

En este contexto, a pocos días de haber recibido la investidura, el 11 de diciembre de 2006, Calderón Hinojosa lanzó en el estado de Michoacán el operativo “Conjunto Michoacán”, en el que participaron más de cinco mil efectivos de distintas agencias policiales y de seguridad federales, incluyendo a elementos del Ejército y la Marina, con la finalidad de erradicar los plantíos de enervantes y combatir el narcotráfico en esa entidad federativa. Con este operativo comenzó la “guerra” en contra del narcotráfico, fundada en la militarización del combate a los cárteles de la droga –una estrategia basada, entre otros motivos, en el hecho de que los cuerpos policíacos están fragmentados, se encuentran poco profesionalizados y tienden a estar capturados por las organizaciones criminales-. Las medidas fueron justificadas con una metáfora médica: lo que parecía una “apendicitis” resultó ser un “cáncer”.⁴ Las acciones iniciales no se basaron en ningún diagnóstico sistemático ni se implementaron basadas en algún plan estratégico. No fue sino hasta cuatro años después de iniciado el operativo en Michoacán que la Presidencia de la República dio a conocer los trazos generales de la “Estrategia Nacional

⁴ “Pensamos que era apendicitis y encontramos cáncer: Felipe Calderón”, periódico *Zócalo*, Saltillo, Coahuila, México, 27 de febrero de 2009. Acceso del 28 de marzo de 2013. <http://cort.as/3uM5>.

de Seguridad” y que se difundió en los medios de comunicación una campaña en contra de los “10 mitos de la lucha por la seguridad”.⁵

Al concluir el sexenio, el gobierno se basó en diversas cifras de decomisos, acciones de alto impacto o captura y muerte de numerosos cabecillas de los carteles de la droga para considerar un triunfo su estrategia.⁶ Lo cierto es que la evidencia apunta hacia lo señalado por Roberta Jacobson, una alta funcionaria en los Estados Unidos: “no se puede decir que la lucha contra el narcotráfico haya sido un éxito”⁷ (véase también: Guerrero, 2011; Montero, 2012). No solamente están en cuestión los resultados de la estrategia, sino también sus costos institucionales y humanitarios. Por ejemplo, la constitucionalidad de la intervención del Ejército en labores de seguridad pública no ha quedado debidamente establecida (Ordorica, 2011). Por otra parte, la estrategia de combate a los carteles de la droga ha estado asociada a un incremento sin precedentes en el número de muertes violentas, desplazados, desaparecidos, y ataques contra periodistas y contra defensores de derechos humanos.⁸ No solo eso: en el combate al narcotráfico se han cometido numerosas violaciones a los derechos humanos de las que son presuntamente responsables las fuerzas armadas y las policías federales y locales (Amnistía Internacional, 2009; Human Rights Watch, 2011). Sin embargo, el costo social de esta campaña no ha podido ser establecido con precisión, pues la conducción de este proceso se ha caracterizado por inconsistencias en la información, opacidad e incertidumbre jurídica. A la fecha, el esfuerzo más sistemático e integral para ofrecer un balance de las cifras en materia de seguridad proviene de una iniciativa académica y civil (Aguayo y Benítez, 2012).

Si en un Estado de Derecho corresponde a las autoridades impartir justicia y rendir cuentas sobre las responsabilidades que se fincan a quienes han cometido delitos y participar de la reparación del daño a las víctimas, movimientos sociales como el MPJD y episodios como Los Diálogos por la Paz han evidenciado que el Estado mexicano continúa teniendo una enorme deuda con la sociedad en materia de seguridad pública, impartición de justicia y derechos humanos.

III. PROTESTA SOCIAL Y CONTIENDAS DISCURSIVAS EN LA ESFERA PÚBLICA

En esta sección nos enfocaremos en la primera dimensión del esquema de análisis que hemos propuesto. Se trata de indagar las contribuciones del MPJD a los debates que tienen lugar en la esfera pública. El carácter deliberativo de la política democrática no

⁵ “La Lucha por la Seguridad”. Comunicado del 13 de junio de 2010, Presidencia de la República. Fuente: <http://www.presidencia.gob.mx/2010/06/la-lucha-por-la-seguridad-publica/>. Acceso del 21 de octubre de 2012.

⁶ Véase el eje 1 del Sexto Informe del gobierno de Felipe Calderón: Estado de derecho y seguridad. <http://cort.as/3uMD>. Acceso del 13 de abril de 2013.

⁷ “Historia decidirá si la guerra antinarco fue un éxito o fracaso’: funcionaria de EU”, *Proceso*, 14 de enero de 2013. Acceso del 28 de marzo de 2013. <http://cort.as/3uM7>.

⁸ Las cifras son controvertidas, aunque el número de muertes no es inferior a las 40.000 en seis años. Véase la nota 2, *supra.*, y también: Aguayo y Benítez (2012).

solamente se manifiesta en los intercambios cara a cara que pueden acontecer en distintos espacios del sistema político. Para Dryzek (2010: 30-35) tienen igual importancia las contiendas políticas discursivas sostenidas por movimientos sociales, asociaciones y liderazgos políticos en los medios de comunicación y la opinión pública. Las contiendas discursivas influyen en el proceso político mediante la configuración de las preferencias, identidades y programas de acción de los agentes políticos.

Nuestro objetivo es mostrar que el MPJD se constituyó como un actor social que contribuyó sustantivamente a reivindicar los derechos de las víctimas frente al discurso producido por el Gobierno Federal. Ciertamente no se trataba del primero ni del único movimiento que colocó esos temas en la agenda pública. El MPJD se insertó en un terreno asociativo y de debate público constituido por múltiples actores. La expansión de la violencia asociada a la estrategia de combate al narcotráfico había desencadenado el surgimiento de numerosas organizaciones sociales, manifestaciones y protestas: “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 más 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. La lucha por la seguridad inclusive originó una denuncia ante la Corte Penal Internacional en La Haya, interpuesta por un grupo de académicos y líderes de opinión en noviembre de 2011, en contra de Calderón y su gabinete por “delitos de lesa humanidad”.

El MPJD se originó en un evento de índole estrictamente particular: el 27 de marzo de 2011 en Temixco, en el estado de Morelos, al sur de la capital del país, en el interior de un vehículo fueron encontrados los cuerpos de siete personas con indicios de haber sido ejecutados. El padre de una de las víctimas, Javier Sicilia, escritor y poeta de fe católica, convirtió la exigencia de impartición de justicia en el caso de la muerte de su hijo y sus acompañantes, en un reclamo público, dirigido a las autoridades locales y federales. Al no obtener una respuesta certera, Sicilia convocó a una movilización de protesta. Fue entonces cuando un problema de orden local y centrado en un hecho particular de violencia comenzó a articular las reivindicaciones de los derechos de las víctimas en una escala nacional.

El MPJD comenzó colocando placas con nombres de víctimas de la violencia en plazas públicas, y realizó plantones y marchas con actos semejantes en distintos municipios del país. Después, bajo la consigna: “Estamos hasta la madre/ Alto a la guerra/ Por un México justo y en paz”, el movimiento llamó a una marcha nacional silenciosa hacia el Zócalo de la ciudad de México: la Marcha Nacional por la Paz. La marcha que inició el 5 de mayo en Cuernavaca, Morelos, finalizó tres días después en el Zócalo capitalino. En el discurso que pronunció a su llegada al Zócalo, Sicilia hizo una invitación abierta a organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos en general para reunir aportaciones y redactar un Pacto Nacional por la Paz, a firmarse en Ciudad Juárez, Chihuahua, una de las ciudades más dramáticamente afectadas por la violencia asociada al narcotráfico y a la militarización de la seguridad pública localizada en la frontera norte del país.

Así dio inicio la Caravana del Consuelo, integrada por distintas organizaciones de la sociedad civil y abierta a los medios de comunicación, que arribó el 12 de junio de 2011 a Ciudad Juárez. Durante los recorridos, el movimiento insistió en visibilizar el dolor de los familiares de las víctimas en cada localidad por la que pasó: Cuernavaca, Distrito Federal, Morelia, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Monterrey, Torreón, Chihuahua, Ciudad Juárez y El Paso, Texas, en los Estados Unidos.

La primera reacción del Presidente ante el impacto del movimiento en la opinión pública nacional fue señalar que a su gobierno le asistía “la razón, la ley y la fuerza”.⁹ Fue pocos días después que Calderón se pronunció por el establecimiento del diálogo con el MPJD. Los integrantes del MPJD aceptaron la posibilidad de interlocución con el Poder Ejecutivo, enarbolando las seis demandas contenidas en el Pacto Nacional Ciudadano (véase el Cuadro 1).¹⁰

Cuadro 1. Demandas del Pacto Nacional Ciudadano promovido por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (2011)

Esclarecer los asesinatos y desapariciones y nombrar a las víctimas.

Asumir un enfoque de seguridad ciudadana en el combate al crimen organizado.

Combatir la corrupción y la impunidad.

Combatir la raíz económica y las ganancias monetarias del crimen organizado.

Dar atención de emergencia a la juventud y adoptar acciones efectivas de recuperación del tejido social.

Promover la democracia participativa y la democratización de los medios de comunicación.

Fuente: Elaboración propia.

Las acciones del MPJD no concluyeron con Los Diálogos por la Paz. Después de que se llevó a cabo el primer encuentro con el Presidente, el MPJD realizó una caravana por el sur del país, del 9 al 20 de septiembre de 2011, recorriendo los estados de Morelos, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Veracruz. De igual manera, una vez que se interrumpió el diálogo con el Gobierno Federal, el MPJD mantuvo una intensa agenda de movilización y ejerció diversas formas de influencia, impulsando, por ejemplo, la promulgación de la Ley General de Víctimas. Todavía el 12 de agosto de 2012, en la frontera Tijuana/San Diego, CA., inició una tercera caravana, que tuvo como destino final la ciudad de Washington, D.C. Con el apoyo de 80 organizaciones, 110 integrantes del MPJD recorrieron los estados de California, Arizona, Texas, Georgia, Illinois y Nueva York.

Desde una óptica deliberativa, una de las principales aportaciones del MPJD se ubica en el plano de la configuración de discursos en la esfera pública. Los testimonios,

⁹ “Las tropas no se rendirán en la lucha contra criminales”, Claudia Herrera Beltrán, *La Jornada*, 6 de mayo de 2011. <http://cort.as/3ziU>. Acceso del 1 de mayo de 2013.

¹⁰ Hay que señalar que diversas organizaciones de Ciudad Juárez exigían la retirada del Ejército de las calles como una condición inicial y no negociable para entablar un intercambio con el Ejecutivo.

conferencias de prensa y actos públicos revelaron numerosas historias de pérdida, dolor e impunidad. El discurso del MPJD se centró en visibilizar las consecuencias humanitarias de la “lucha por la seguridad pública” y reivindicar los derechos de las víctimas. Con una certera capacidad de organización y articulación social, el impacto simbólico de las cuestiones morales implicadas en la visibilización de las víctimas el MPJD atrajo la atención de medios de comunicación nacionales e internacionales y ejerció presión sobre las autoridades gubernamentales.

Una de las particularidades del MPJD radica en haber dado voz a personas y familias de desaparecidos o víctimas de la violencia, que se habían enfrentando a la negligencia y el desdén de las autoridades ante sus reclamos de justicia. Algunos ciudadanos afectados por el crimen organizado habían tenido acceso a altos funcionarios del gobierno federal. En dos de los casos más visibles, los de Alejandro Martí e Isabel Miranda de Wallace, se trataba de reconocidos empresarios cuyos hijos perdieron la vida a manos de secuestradores. Martí y Wallace establecieron interlocución directa con Calderón, quien mostró su empatía y afinidad hacia ellos en diversos eventos e iniciativas. En contraste, el MPJD convocó a los familiares de víctimas y desaparecidos que no eran escuchados por las autoridades y que, con frecuencia, habían sido objeto de un trato despectivo. Con su discurso, el MPJD pudo convocar, de igual forma, a otras organizaciones sociales y movimientos de defensa de derechos con una posición crítica hacia la política de seguridad pública calderonista. Este discurso delineó un marcado contraste con el tono belicista y voluntarista de la estrategia del Gobierno Federal. El contraste queda expresado en el testimonio de uno de los líderes del movimiento: “El principal acierto ha sido dar voz a las víctimas porque las humaniza [...] También porque genera un cuestionamiento al gobierno y a la propia sociedad y logra, desde el aporte ético de la no violencia, conmover al país y dar testimonio del dolor. [...] Tiene por detrás una pedagogía ciudadana que apuesta al diálogo, a la inclusión, en un país en que el diálogo no es una práctica. Se apuesta al diálogo desde la ética y en defensa del Estado democrático de derecho (Emilio Álvarez Icaza, en Azaola, 2012: 167).

Esta forma de reivindicar los derechos de las víctimas fue la que se puso en juego en Los Diálogos por la Paz, frente a la postura del Gobierno Federal, convencida de la necesidad de atacar con la fuerza militar del Estado a las organizaciones criminales.

IV. LOS DIÁLOGOS POR LA PAZ: ATRIBUTOS DELIBERATIVOS DE UN INTERCAMBIO POLÍTICO

En esta sección analizaremos los atributos deliberativos de Los Diálogos por la Paz. Mostraremos que el intercambio dialógico contribuyó a que los interlocutores expusieran los motivos de sus desacuerdos, justificaran sus posturas y reconocieran la validez de la posición de cada cual. Sin embargo, la deliberación como mecanismo de cooperación no fue suficiente para construir políticas, pues el encuentro concluyó con los interlocutores sosteniendo posturas polarizadas. En tal sentido, consideramos que se trata de un episodio en el que la deliberación cumplió una función expresiva, pero no alcanzó para cumplir con una función resolutive.

El intercambio del MPDJ con el Poder Ejecutivo se inició con un primer encuentro, celebrado el 23 de junio de 2011, prosiguió con una serie de mesas de trabajo y concluyó luego de un segundo encuentro, el 14 de octubre del mismo año. A lo largo de este período el MPJD también sostuvo diálogos con el Poder Legislativo, en los que promovió modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional e impulsó una ley para las víctimas de la violencia en la lucha contra el narcotráfico.

Las negociaciones que precedieron al primer encuentro revelan persistentes tensiones entre el Gobierno Federal y el MPJD. Originalmente el MPJD había propuesto al Museo Nacional de Antropología para que fungiera como la sede de los encuentros, argumentando que era un lugar público e histórico que representaba a todos los mexicanos. El encuentro se llevó a cabo, sin embargo, en el castillo de Chapultepec a insistencia del Ejecutivo. El diálogo estuvo a punto de suspenderse en el último minuto cuando el gobierno se negó a permitir el acceso abierto a medios de comunicación, así como a las cámaras del MPJD. Finalmente, los funcionarios federales permitieron el acceso a los medios, lo que resultó decisivo, pues permitió transmitir en tiempo real el intercambio. De esta forma se consiguió dar lugar a la formulación de narrativas de transmisión distintas a las que habrían podido producir la oficina de la presidencia.

Participaron en el evento realizado en el castillo de Chapultepec el 23 de junio, por parte del movimiento, 35 personas, de ellas 25 eran familiares de las víctimas, así como los representantes del MPJD, dirigidos por Javier Sicilia.¹¹ Estuvo presente también un grupo de “testigos sociales”, conformado por reconocidos periodistas, líderes sociales, escritores y académicos. El Poder Ejecutivo Federal estuvo representado por su titular, el licenciado Felipe Calderón, el Secretario de Gobernación, José Francisco Blake Mora, quien además fungió como moderador del encuentro, y otros integrantes del gabinete de seguridad, como los titulares de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Seguridad Pública. La participación de dichos funcionarios en el diálogo fue de carácter informativo, en apoyo a las intervenciones de Felipe Calderón. No estuvieron presentes los representantes de las Fuerzas Armadas ni de la Secretaría de Marina.

El diálogo se inició en un ambiente de expectación y formalidad institucional. Siendo públicas las posturas de los interlocutores, había poco terreno común en el que podían coincidir. Según el formato establecido, abrió el encuentro la intervención de Javier Sicilia. Después vendría la intervención del Presidente. Le seguirían los testimonios de familiares de las víctimas: Julián LeBarón, María Herrera, Araceli Rodríguez, Salvador Campanur y Norma Ledezma. Después Calderón tomaría nuevamente la palabra; Sicilia habló una vez más y Calderón cerraría el diálogo.

En su discurso de apertura, tras pedir un minuto de silencio por las víctimas, Sicilia aludió a las consecuencias de “una guerra que no es nuestra pero que nosotros padecemos en carne viva”.¹² Responsabilizó al gobierno y a las instituciones estatales por la guerra y la

¹¹ Véase el portal del MPJD. Ese sitio contiene los pronunciamientos del movimiento en los dos encuentros con el ejecutivo. Véase: www.movimientoporlapaz.mx, y en particular: <http://cort.as/3uMp>

¹² Véase: <http://www.youtube.com/watch?v=LyUB765itNY>. Min.11:04-11:10. Acceso del 10 de octubre de 2013.

violencia en el país, por hacerlo sin una reforma profunda de las instituciones públicas y exigió a Calderón pedir perdón a las víctimas:¹³

[...] Aquí, Sr. Presidente, vean bien nuestros rostros, busquen bien nuestros nombres, escuchen bien nuestras palabras, estamos una representación de víctimas inocentes. ¿Les parecemos bajas colaterales, números estadísticos, el 1 % de los muertos? De cara a esa justicia que reclamamos, venimos aquí, en primer lugar, a que reconozcan la deuda que el Estado mexicano tiene con las víctimas, con sus familias y la sociedad entera. Por eso, en su calidad de representante del Estado, Sr. Presidente, está obligado a pedir perdón a la nación, en particular a las víctimas [...]

Sicilia exigió justicia, reparación del daño, esclarecimiento de la verdad sobre los crímenes cometidos, y un cambio radical en la estrategia de seguridad, de modo que incorporara una política integral de seguridad ciudadana y estrategias para la reconstrucción del tejido social. El Presidente intervino con la lectura de un discurso, en el que declaró compartir el dolor de las víctimas, incluyendo a las pertenecientes al ejército, la policía y los distintos niveles de gobierno. Explicó su decisión de actuar describiendo el modelo de narcomenudeo que se había difundido en el país, el que motiva al crimen organizado a controlar plazas y territorios por medio de la violencia. Pidió perdón a las víctimas, pero fue enfático en su decisión de combatir al crimen organizado:

[...] y contra lo que se ha dicho, de que fue irresponsable actuar, pienso sinceramente que lo verdaderamente irresponsable hubiera sido no actuar. Sí, efectivamente, el Estado tiene una responsabilidad y tienen razón: el no haber cumplido en todos los órdenes de gobierno con su deber, de proteger la vida de las víctimas. Y en ese sentido, todos los que integramos el Estado, y cada quien en su grado de responsabilidad, somos responsables, y coincido que debemos pedir perdón por no proteger la vida de las víctimas, pero no por haber actuado contra los criminales que están matando a las víctimas. Eso definitivamente es un error. En eso, Javier, sí estás equivocado. Sí, si es de pedir perdón por la gente que murió a manos de los criminales. Por no haber actuado en contra de esos criminales. Pero si de algo, de algo, en todo caso me arrepiento en eso, no es de haber enviado fuerzas federales a combatir a criminales que nadie combatía porque les tenían miedo o porque estaba comprado por ellos. De lo que en todo caso me arrepiento es de no haberlos enviado antes[...]¹⁴

Al presentar sus testimonios, los representantes del MPJD pusieron énfasis en la dimensión humana y moral de las víctimas de la violencia en el país, enfatizando que la violencia a la que aludían no se limitaba a los hechos perpetrados por la delincuencia, sino también a la que se origina en los abusos y omisiones de los tres niveles de gobierno. Acompañaron su reclamo al Ejecutivo por los casos no resueltos y por el trato de los servidores públicos, con la exigencia de que el gobierno cumpla con su responsabilidad de impartir justicia,

¹³ Loc. Cit., min. 15:29-16:25.

¹⁴ Palabras de Felipe Calderon, *loc. cit.*, min. 39:55-41:00.

crear una fiscalía de víctimas, un memorial y generar un fondo de indemnización. El presidente Calderón, al reaccionar a los testimonios, reconoció la deuda del gobierno con las víctimas, pero insistió con vehemencia, inclusive dando golpes en la mesa, en la intervención del Ejército en tareas de seguridad pública y en el combate frontal al crimen organizado. Esta vez lo hizo sin recurrir a un discurso previamente preparado, hablando con honestidad de sus propias reacciones de indignación ante la corrupción que impide combatir al crimen organizado, de las limitaciones a las que se enfrentaba cotidianamente y a la voluntad de combatir a los criminales violentos.

La última parte del encuentro giró hacia una vívida reiteración de las reivindicaciones que hacía cada parte. En este sentido, la sesión del 23 de junio favoreció que los participantes manifestaran los motivos de sus profundos desacuerdos, que justificaran su posición y reconocieran a sus contrapartes como interlocutores legítimos. Durante la última fase del intercambio, Calderón y Sicilia alcanzaron varios acuerdos. Uno de ellos fue establecer mesas de trabajo que dieran seguimiento a los temas discutidos. Coincidieron en la necesidad de impulsar una ley para las víctimas de la violencia, de construir un sistema integral de atención a las víctimas y de erigir un monumento dedicado a su memoria. Al finalizar la sesión del 23 de junio se estableció el compromiso de sostener un segundo encuentro al cabo de tres meses, bajo las mismas condiciones: un encuentro público y abierto a los medios de comunicación, con la presencia del Ejecutivo Federal, para dar seguimiento a los temas planteados durante el primer diálogo y que serían trabajados en las comisiones respectivas.

El carácter expresivo que tuvo la sesión del 23 de junio, de reconocimiento de los desacuerdos y reciprocidad en la disposición al diálogo, no llegó a cumplir una función resolutoria. A lo largo de los meses establecidos para que se desarrollaran las mesas de trabajo, las posiciones de los interlocutores comenzaron a polarizarse. Las cuatro mesas de trabajo que se establecieron para preparar propuestas que serían revisadas en el segundo diálogo no prosperaron. Tres de ellas se suspendieron al no poder arribar a puntos de acuerdo. Paralelamente, los acontecimientos de violencia no solamente no disminuyeron con posterioridad al primer diálogo, sino que se recrudecieron¹⁵. Esto reforzó la posición del Gobierno Federal en torno a su estrategia de seguridad. El intercambio comunicativo de mayor contenido deliberativo había quedado atrás y lo que vendría posteriormente sería un proceso paulatino de distanciamiento, que culminó con la ruptura del diálogo del Gobierno Federal con el MPJD.

Al comenzar con las negociaciones encaminadas a preparar el segundo encuentro, el Gobierno Federal modificó el formato del diálogo y abrió el espacio a la participación de otras organizaciones. El 28 de septiembre de 2011, la Secretaría de Gobernación comunicó al MPJD los términos en los que se llevaría a cabo el encuentro. El formato contenía cambios de fondo, pues convocaba a una “Jornada Ciudadana por la Seguridad

¹⁵ El 25 de agosto de 2011 sucedió el trágico incendio del Casino Royale en Monterrey, Nuevo León, que cobró la vida de 52 personas. El incendio fue provocado por miembros de un grupo criminal que pretendía intimidar a los propietarios del casino. Otro suceso trágico fue la muerte de Pedro Leyva Domínguez, el 7 de octubre de 2011, siendo este el primero de tres asesinatos que sufrieron los integrantes del MPJD ese año.

y la Justicia”, a la que invitaba al MPJD y a otras organizaciones relacionadas con la lucha por la seguridad pública. De inmediato los representantes de este movimiento señalaron que el Presidente estaba faltando a su compromiso. Sin pretender representar a la sociedad civil, argumentaron que el Ejecutivo estaba llamando a una reunión de índole distinta y no a la que se había comprometido.¹⁶ El encuentro estuvo a punto de suspenderse, pero finalmente las negociaciones arrojaron una solución intermedia.

Bajo un esquema distinto al que se había acordado inicialmente, el segundo intercambio se llevó a cabo el 14 de octubre, en el castillo de Chapultepec, y tuvo una duración aproximada de seis horas –el primer encuentro tuvo una duración de tres–. Este encuentro se dividió en dos partes. La primera parte estuvo dedicada a la exposición de los avances en las mesas de trabajo que se instalaron a partir de un acuerdo adoptado en el primer diálogo. En la segunda parte del encuentro intervinieron otras organizaciones sociales que fueron invitadas por el Poder Ejecutivo: “Ciudadanos por una Causa Común”, “Instituto por la Seguridad y la Democracia” y “Fomento al Tejido Social de Ciudad Juárez”, entre otras. Algunas de las organizaciones que estuvieron presentes fueron fundadas por empresarios afectados por secuestros de sus familiares, como “Alto al Secuestro” de Isabel Miranda de Wallace, y “Mexico SOS” de Alejandro Martí. Estas organizaciones manifestaron su respaldo, en diversas ocasiones, a las acciones del gobierno en contra del crimen organizado.

En esta segunda ocasión el presidente Calderón emprendió una defensa de la estrategia de seguridad del Gobierno Federal. Fue quien tuvo la última intervención y en ella se avocó a defender las acciones emprendidas por su gobierno y a responder cuestionamientos. El segundo encuentro concluyó 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.

La manera en que concluyeron Los Diálogos por la Paz ilustra algo más que el tránsito desde la apertura mostrada inicialmente por el Presidente a una clausura en su disposición a negociar. Desde nuestra perspectiva, en este proceso se observa una decisión estratégica de manipulación por parte del Gobierno Federal, que modificó unilateralmente las condiciones de los diálogos, para hacer partícipes del intercambio a otras voces civiles más afines a su política. En este caso, la inclusión de otros actores –algo promovido en abstracto por la perspectiva deliberativa– le permitió al Gobierno Federal disminuir el peso del MPJD y relativizar las reivindicaciones de este movimiento. Por otro lado, pensamos que el Poder Ejecutivo no solamente se mostró reacio a negociar. En un sentido estricto, no se mostró dispuesto a continuar con la deliberación. El MPJD no pretendía intercambiar bienes, recursos o concesiones particulares. Es cierto que sus exigencias difícilmente podían ser aceptadas, ya que apuntaban en una dirección

¹⁶ Carta del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad dirigida a Lic. Juan Marcos Gutiérrez González, Subsecretario de Gobernación, del 29 de septiembre de 2011, firmada por Emilio Álvarez-Icaza. Véase: <http://cort.as/3uMp>.

radicalmente opuesta a la política de Calderón. Sin embargo, impulsar un proceso de deliberación sostenido, que permitiera explorar alternativas y alcanzar a compromisos públicos, podría haber sido más constructivo que el desenlace que tuvo. La deliberación no tiene que culminar en consensos; en cambio, puede promover una “economía del desacuerdo moral” (Gutmann y Thompson, 2004: 134-135), en la que se reconocen las diferencias de principios en un marco de respeto para alcanzar esquemas de cooperación que minimicen los desacuerdos. Los Diálogos por la Paz contribuyeron a reconocer los motivos de los desacuerdos, pero fueron interrumpidos antes de que la deliberación pudiera ser resolutiva.

V. CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES Y PÚBLICAS DE LOS DIÁLOGOS POR LA PAZ

En esta sección nos enfocaremos en evaluar las consecuencias deliberativas de este intercambio político. Revisaremos, en primera instancia, qué tanto contribuyeron los Diálogos por la Paz a institucionalizar la deliberación; de igual forma, analizaremos qué efecto tuvieron en las acciones y programas emprendidos por el Gobierno Federal a raíz del encuentro con el MPJD.

Institucionalización de las prácticas deliberativas

Una forma de fortalecer el carácter deliberativo de la democracia es estableciendo mecanismos que formalicen la participación y el debate en los procesos legislativos y en la definición e implementación de programas públicos. La pregunta es esta: ¿en qué medida los Diálogos por la Paz contribuyeron a la creación e institucionalización de una instancia deliberativa formal? En este plano, los Diálogos por la Paz tuvieron poca trascendencia. Si lo que singulariza a los Diálogos por la Paz fueron las inusuales condiciones deliberativas en las que se produjo el encuentro del Gobierno Federal con el MPJD, el reverso de la moneda es precisamente su carácter episódico y transitorio. En tal sentido, luego de un momento inicial de apertura, generado a partir de la capacidad negociadora de los líderes del MPJD y la disposición inicial del presidente Calderón, la cooperación dialógica se interrumpió de manera definitiva.

El proceso muestra, de hecho, que los integrantes del gabinete presidencial se esforzaron constantemente por reducir las condiciones de apertura deliberativa de los encuentros. Esto es consistente con lo que muestran los estudios sobre la apertura del aparato público a diversos mecanismos de participación o rendición de cuentas social (Hevia *et al.*, 2009). Con excepciones puntuales, y sin haber diferencias por partido político, durante las administraciones de Fox y Calderón los espacios de participación y deliberación han seguido la tendencia a ser sometidos a diversas medidas de control político. Para beneficio de los partidos políticos o diversos grupos de poder, los instrumentos participativos han sido limitados mediante la creación de normas que no se operan en la práctica, la partidización de los nombramientos y designaciones o la reducción de facultades y/o recursos de esas instancias, entre otros mecanismos (Hevia, 2010; Isunza, 2012). Esto

es lo que ha sucedido, por ejemplo, en el contexto de los órganos garantes de derechos y en las distintas instancias de participación ciudadana y contraloría social que se han creado durante la última década (Olvera, 2010).

La falta de institucionalización de un público deliberativo surgido a partir de los Diálogos por la Paz es sintomática de la poca capacidad de la administración calderonista para introducir mecanismos participativos efectivos en la gobernanza. En lugar de construir un espacio que sirviera para debatir acerca de las políticas necesarias para enfrentar las consecuencias humanitarias de la “guerra” contra el narcotráfico, la clausura del diálogo orilló al movimiento a replegarse en la protesta social. Sin embargo, hábilmente, el MPJD siguió una estrategia de influencia dual (Cohen y Arato, 1992), consistente en dinamizar el movimiento social, al tiempo que mantuvo un intensivo intercambio con otros actores políticos e institucionales, como el Congreso de la Unión, para incidir en los procesos legislativos.

Consecuencias de la deliberación

¿Cuáles han sido los alcances más amplios de Los Diálogos por la Paz? Responder esta pregunta implica revisar la creación de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (Províctima), la Ley General de Víctimas y el Memorial a las Víctimas de la Violencia. El producto público más relevante de estos tres es la Ley General de Víctimas, que puede considerarse uno de los logros más significativos del MPJD. Sin embargo, los Diálogos por la Paz no fueron el factor decisivo. Esta diferencia es crucial: en los Diálogos se plantea esta ley como una demanda, pero se materializó hasta la administración siguiente, y eso fue posible gracias a la acción sostenida del movimiento. Esta ley fue promulgada el 9 de enero de 2013 por el presidente Enrique Peña Nieto, el sucesor de Calderón. La ley había sido aprobada por las dos cámaras del Congreso en abril de 2012, pero fue vetada por el presidente Calderón, quien interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia. La iniciativa que dio lugar a esta ley fue elaborada por diversos expertos, académicos y defensores de derechos humanos y fue promovida por el MPJD y otras organizaciones civiles. Aunque su operación e implementación representan importantes desafíos en materia jurídica y de acción gubernamental, puede decirse que su promulgación constituye uno de los triunfos institucionales y simbólicos más notorios del MPJD, pero hay que añadir que esto sucedió con la abierta oposición de la administración de Calderón.

Por otra parte, se puede afirmar que los otros dos resultados políticos son consecuencia directa de los Diálogos por la Paz. Sin embargo, ninguno fue resultado de un proceso de cooperación política sostenido en la deliberación entre las partes implicadas. El resultado es que Províctima y el Memorial de Víctimas han quedado como gestos administrativos y despojados de su valor simbólico. La Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (Províctima) es una dependencia federal descentralizada, que se creó el 6 de septiembre de 2011, que ofrece servicios y atención, aunque carece de facultades relacionadas con la persecución de delitos o la impartición de justicia. Se podría decir que de esta forma el Gobierno Federal cumplía una de las demandas expresadas por

el MPDJ en el castillo de Chapultepec. Sin embargo, en el encuentro del 14 de octubre, por medio de Sicilia, el MPDJ expresó al Presidente una crítica de tal dependencia. Al momento de ser creada no fue dotada de personal ni presupuesto, en su diseño no participaron las organizaciones que habían fungido como representantes de las víctimas y, ante la ausencia de una ley sobre víctimas, carecía del marco normativo para integrarse en un sistema efectivo de atención a las víctimas. Se trató de otro caso de una agencia gubernamental que se crea sin resolver los problemas de fondo. Si su diseño hubiera sido sometido a un proceso deliberativo en el que participaran las organizaciones que defienden los derechos de las víctimas, hubiera sido posible contrastar la hipótesis de que la apropiación pública de tal agencia hubiera sido más amplia y que sus instrumentos tendrían mayores posibilidades de ofrecer resultados relevantes.

El Memorial de Víctimas tiene su origen en una de las demandas presentadas por el MPJD en el primer diálogo con el Ejecutivo, cuando planteó al Presidente la construcción de un memorial para las víctimas de la guerra contra el narcotráfico. La administración federal retomó la iniciativa y cedió un terreno a un costado del Campo Marte, sede del Ejército mexicano –siendo que el Ejército es acusado de numerosas violaciones a los derechos humanos–. El gobierno calderonista concluyó sin haber finalizado el proyecto y ya sin el reconocimiento del MPJD a esa iniciativa. El MPJD propuso que fuera la Estela de Luz el monumento que debía honrar a las víctimas –un controvertido monumento que se hizo para celebrar el Bicentenario de la independencia mexicana, inaugurado tardíamente y que para algunos representa la corrupción e inoperancia del gobierno que lo erigió–.¹⁷ El Memorial de las Víctimas de la Violencia fue inaugurado el 5 de abril de 2013 por el Secretario de Gobernación del gobierno del presidente Peña Nieto. A ese evento acudieron organizaciones afines al gobierno, pero no estuvieron presentes ni el MPJD ni familiares de las víctimas. A pesar de haber sido inaugurado, este monumento carece de la legitimidad necesaria para desempeñar la función simbólica que se pretende que cumpla.

VI. CONCLUSIONES

El objetivo de este estudio ha sido evaluar, desde una perspectiva deliberativa, los atributos y consecuencias de los Diálogos por la Paz que sostuvieron el MPJD y el gobierno federal mexicano con motivo de los costos humanitarios del combate al narcotráfico. La relevancia de la perspectiva deliberativa radica en que apuesta por indagar las circunstancias en las que se producen procesos o episodios políticos en los que la deliberación funge como un mecanismo de coordinación del intercambio político. Esta perspectiva también pretende evaluar qué tanto la deliberación contribuye a mejorar la calidad democrática de las decisiones y acciones públicas. El enfoque analítico que presentamos en este trabajo nos permitió analizar los Diálogos por la Paz a partir de cuatro dimensiones: su contribución a los debates en la esfera pública; los atributos deliberativos del proceso político; el grado en que este proceso contribuyó a fortalecer o

¹⁷ Juan Villoro, “Estela de paz”, *Reforma*, 5 de abril de 2013.

construir espacios o esquemas institucionales de corte deliberativo; y las consecuencias públicas que tuvo este encuentro.

La conclusión a la que llegamos es que, a pesar de que Los Diálogos por la Paz constituyeron un episodio deliberativo públicamente significativo, se trató de un episodio deliberativo de corte expresivo, sin llegar a ser resolutorio. La deliberación cumplió con una función expresiva en la medida en que contribuyó a que los interlocutores justificaran sus posturas y reconocieran la validez de la posición de cada cual; pero no fue suficiente para alcanzar acuerdos que fueran resultados del acomodo de posiciones. El intercambio concluyó con actores que tenían posturas polarizadas. El proceso deliberativo fue limitado también porque no se tradujo en el fortalecimiento de la institucionalidad de las prácticas deliberativas y porque sus consecuencias políticas concretas carecieron de legitimidad pública. Por los atributos deliberativos que tuvo, así hayan sido de naturaleza breve y circunstancial, este caso puede considerarse un evento atípico en el escenario público mexicano. Pero su desenlace y consecuencias lo ubican como un caso común de intercambio entre actores sociales y agentes estatales: la democracia mexicana se caracteriza más por pautas de intercambio político adversarias que por esquemas deliberativos de coordinación política. Los acuerdos y la cooperación se fundamentan menos en razones públicas que en pactos y negociaciones que se hacen en condiciones de opacidad. El *Pacto por México* ilustra esta forma de coordinación: este pacto fue promovido por el presidente Peña Nieto, al inicio de su gobierno y fue firmado por los tres principales partidos políticos del país, para promover la agenda de reformas del gobierno entrante. No obstante, no se conocen ni el debate que produjo ese pacto, ni los compromisos adquiridos entre los dirigentes partidistas para suscribirlo.

Los Diálogos por la Paz constituyeron un episodio que hizo posible visibilizar la dignidad de las víctimas y reivindicar las consecuencias morales del combate al narcotráfico. El MPJD y los Diálogos por la Paz han contribuido a colocar en la esfera pública un discurso que reivindica los derechos de las víctimas y que exige al Estado rendir cuentas en tal sentido. Más allá de este intercambio, sin embargo, se registran pocas o nulas experiencias de episodios deliberativos entre agentes estatales o entre agentes del Estado y organizaciones sociales que operen en esa dirección. Este encuentro es ilustrativo de las persistentes dificultades que existen en el régimen político mexicano para que la deliberación pública se convierta en una práctica habitual y consecuente. Es sintomático que resultados como Províctima o el Memorial para las víctimas hayan sido implementados sin que hubiera mediado un proceso de discusión pública en el que tuvieran presencia los actores sociales que han reivindicado los derechos de las víctimas. La ausencia de un proceso deliberativo en estos casos puede explicar la poca credibilidad que tuvieron tales resultados.

La administración calderonista concluyó sin reconocer ni asumir plenamente las consecuencias humanitarias de su estrategia de combate al narcotráfico. Su herencia incluye importantes vacíos en términos de información, certeza legal e impartición de justicia. Estos pendientes no han sido retomados por el gobierno siguiente. La

construcción de un Estado de Derecho eficaz y garante en México continúa siendo un asunto inconcluso. Para lograrlo se requiere emprender reformas organizacionales e institucionales de gran envergadura, pero también hace falta tener una visión política capaz de responder a los desafíos con determinación y con soluciones innovadoras. Para afrontar estas cuestiones es indispensable incorporar esquemas deliberativos, en los que tengan presencia los agentes estatales, especialistas y estén representadas diversas organizaciones y movimientos sociales. No se trata simplemente de un asunto de legitimidad. La deliberación entre agentes competentes también puede servir para encontrar soluciones certeras y eficientes. El conocimiento y las competencias técnicas no son patrimonio exclusivo de las agencias gubernamentales. Con independencia de que tales procesos tengan lugar, con este estudio esperamos haber aportado elementos para subrayar el rol que debe tener deliberación en encontrar respuestas acertadas y con apoyo popular a los problemas públicos. De la misma manera, con el análisis efectuado, apostamos por la utilización de esta perspectiva para entender las consecuencias que la política deliberativa puede tener en el gobierno democrático.

REFERENCIAS

- Aguayo, Sergio y Raúl Benítez, eds. 2012. *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Open Society.
- Amnistía Internacional. 2009. *México: nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional.
- Azaola, Elena. 2012. "El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad". *Desacatos* 40: 159-170.
- Chambers, Simone. 2003. "Deliberative Democratic Theory". *Annual Review of Political Science* 5: 307-326.
- Christiano, Thomas. 2008. *The Constitution of Equality: Democratic Authority and its Limits*. Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, Jean y Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Dryzek, John. 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elster, Jon. 2003. "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory" [1986]. En *Philosophy and Democracy*, editado por Thomas Christiano, 138 -158. Oxford: Oxford University Press.
- Guerrero, Eduardo. 2011. "La raíz de la violencia", *Nexos en línea*, junio de 2011. Acceso el 21 de octubre de 2012. <http://cort.as/3umZ>
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Hevia de la Jara, Felipe. 2010. "Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresas/Oportunidades en el sur de Veracruz". *Desacatos* 34: 119-132.
- Hevia de la Jara, Felipe, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila. 2011. "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal". *Perfiles Latinoamericanos* 38: 65-88.
- Human Rights Watch. 2008. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Una evaluación crítica*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch. 2011. *Ni seguridad ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en "la guerra contra el narcotráfico" en México*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Isunza, Ernesto. 2012. "Escudriñando el régimen de rendición de cuentas: participación, representación y control en el México postalternancia". En *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, coordinado por Víctor A. Espinoza y Alejandro Monsiváis, 345-366. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- López Ugalde, Anotonio. 2012. *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la Policía Federal*. México: ITAM, FUNDAR.

- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, David Estlund, Andreas Follesdal, Archon Fung, Cristina Lafont, Bernard Manin y José Luis Martí. 2010. "The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy". *Journal of Political Philosophy* 18 (1): 64-100.
- Montero, Juan Carlos. 2012. "La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública". *Perfiles Latinoamericanos* (39): 7-30.
- Olvera Alberto. 2010. "Introducción. Instituciones garantes de derechos y espacios de participación ciudadana en una transición frustrada". En *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Alberto Olvera (coord.). México: CIESAS, pp. 13-56.
- Olvera, Alberto. 2001. *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica* (Vol. 6). México: Universidad Veracruzana, Sociedad Civil y Gobernabilidad en México.
- Ordorica, Ana Paula. 2011. "El Ejército y la ley", *Nexos en línea*, diciembre de 2011. Acceso del 28 de marzo de 2013. <http://cort.as/3uma>
- Parkinson, John. 2006. *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Przeworski, Adam. 1999. "Minimalist Conception of Democracy: A Defense". En *Democracy's Value*, editado por Ian Shapiro y Casiano Hacker-Gordon, 23-55. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steenbergen, Marco R., André Bächtige, Markus Spörndli, y Jürg Steiner. 2003. "Measuring Deliberation: a Discourse Quality Index". *Comparative European Politics* 1: 21-48.
- Tavera Fenollosa, Ligia. 1999. "The movimiento de damnificados: Democratic Transformation of Citizen and Government in Mexico City". En *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, editado por Wayne Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley, 107-132. San Diego: Center for US-Mexican Studies, UCSD.
- Thompson, Dennis F. 2008. "Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science". *Annual Review of Political Science* 11: 497-520.

Alejandro Monsiváis Carrillo es politólogo y profesor-investigador en el Departamento de Estudios de Administración Pública en El Colegio de la Frontera Norte. E-mail: amonsi@colef.mx

Alejandra Pérez Torres es antropóloga, egresada de la Maestría en Desarrollo Regional de El Colegio de la Frontera Norte. E-mail: alejandra.pz.torres@gmail.com

Ligia Tavera Fenollosa se doctoró en sociología. Es profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. E-mail: ligia@flacso.edu.mx

Copyright of Revista de Ciencia Política is the property of Instituto de Ciencias Políticas and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.