

POLÍTICAS PÚBLICAS Y VIOLENCIA EN MÉXICO: LA INCIDENCIA DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ CON JUSTICIA Y DIGNIDAD

Jaqueline Garza Placencia

Doctorante en Antropología
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social,
Ciudad de México, México
garzapi@hotmail.com

Recibido 30/09/2015
Aceptado 04/10/2015

Resumen: En el año 2006 el gobierno federal de México declaró la conocida “guerra contra el crimen organizado”, a partir de la cual asignó un rol central a los elementos de seguridad mediante el uso excesivo de la fuerza. Esto provocó un considerable aumento de víctimas del delito y de violaciones a los Derechos Humanos que no han sido atendidas adecuadamente por el Estado.

No obstante, en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) lograron articularse los familiares de las víctimas con organizaciones de Derechos Humanos, asociaciones religiosas, colectivos artísticos y medios alternativos. El propósito era cambiar el discurso oficial que consideraba que las víctimas eran un “daño colateral”. De esta manera se les dio visibilidad en el espacio público para exigir justicia e incidir en las políticas públicas.

Este artículo se enfoca en las políticas públicas que se diseñaron e implementaron tras las mesas de diálogos del MPJD con el Ejecutivo Federal entre junio y octubre de 2011. El texto analiza la formulación de la Ley General de Víctimas (LGV), así como los memoriales que se crearon para las víctimas.

Palabras clave: movimiento social, políticas públicas, violencia, derechos humanos, víctimas.

Abstract: *In 2006, the federal government of Mexico declared a “war on organized crime” that resulted in granting government security the use of excessive force. This provoked an increase in crime victims and human rights violations that have not been adequately addressed by the State.*

However, the Movement for Peace with Justice and Dignity (MPJD) began by connecting human rights organizations, religious organizations, art collectives and alternative media with the relatives of victims. They strive to challenge the

Para citar este artículo: Garza, J. (2015). Políticas públicas y violencia en México: la incidencia del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. *Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales* (V), pp. 55-66. Recuperado de <http://iberoamericasocial.com/politicas-publicas-y-violencia-en-mexico-la-incidencia-del-movimiento-por-la-paz-con-justicia-y-dignidad>

official discourse that considered the victims “collateral damage” by giving visibility and demanding justice for the victims in a public space and influencing public policy.

This article focuses on public policies that were designed and implemented following MPJD dialogues with the Federal Executive between June and October 2011. The text examines the formulation of Ley General de Víctimas (LGV) and the proposals of memorials to victims.

Keywords: *social movement, public policies, violence, human rights, victims.*

Introducción

En el año 2011 fue asesinado el hijo del poeta Javier Sicilia, situación que lo obligó a iniciar la mayor movilización de protesta durante el periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012). A su convocatoria respondieron múltiples actores colectivos¹ que se articularon en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), también conocido como “el movimiento de Javier Sicilia”. Al MPJD también se sumaron otras organizaciones aliadas como los colectivos de familiares con personas desaparecidas que se formaron a partir del año 2007 en distintas entidades del país, entre ellas, Guerrero, Michoacán, Coahuila y Nuevo León. Tales organizaciones agruparon a madres, padres, hijos y/o hermanos que decidieron realizar un trabajo colectivo para buscar a sus seres queridos e iniciar acciones de protesta contra la impunidad. En sus testimonios² los familiares de las víctimas comentaron que estaban participando en la movilización con el propósito de exigir justicia, encontrar a sus desaparecidos y hacerlos visibles en el espacio público como jóvenes, estudiantes o trabajadores que no estaban implicados en actividades ilícitas, tal como se les había estigmatizado en el discurso oficial al llamarlos criminales o delincuentes. Por esta razón, muchos de estos familiares tomaron un papel protagónico en el movimiento social, convirtiéndose en interlocutores políticos a pesar de que la gran mayoría no eran activistas, no contaban con una tradición política y tampoco tenían formación en Derechos Humanos.

Este artículo tiene como propósito explicar la incidencia del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) en las políticas públicas que se diseñaron e implementaron tras las mesas de diálogo entre este movimiento social con el Ejecutivo Federal.

La incidencia en las políticas públicas podría definirse como un proceso dinámico en el que la sociedad civil trata de persuadir a los poderes del Estado para que transformen sus actitudes, visiones o prácticas en función de sus intereses colectivos (Tapia, Campillo, Cruickshank & Morales, 2010). El MPJD busca promover agendas de política pública relacionadas directamente con los derechos de las víctimas de la violencia y violaciones a los Derechos Humanos. Asimismo, este movimiento social logró influir en el espacio público al hacer visibles las consecuencias sociales de la violencia e introducir el tema de la injusticia de las víctimas en la agenda del gobierno. También, se destacaron las propuestas de políticas públicas que surgieron tras los diálogos que sostuvo el MPJD con el presidente Calderón y altos funcionarios del gobierno federal entre junio y octubre de 2011.

¹ El MPJD se fue conformando como una estructura en red a la que se interconectaron múltiples actores sociales, tales como: defensores y organizaciones de derechos humanos, asociaciones y líderes religiosos, periodistas independientes, sindicatos y organizaciones campesinas como la Unidad Obrera y Socialista, un contingente de la Comunidad Indígena Purépecha de Cherán, algunos de los padres de los niños que fallecieron en el incendio de la guardería ABC en Hermosillo, Sonora; e incluso se sumó el Ejército de Liberación Nacional (EZLN) y la Otra Campaña.

² Parte de la información presentada en este artículo es el resultado de mi investigación doctoral desarrollada en el periodo 2011-2015. De tal modo, los testimonios de los familiares de las víctimas, activistas y defensores de Derechos Humanos fueron recuperados durante el trabajo de campo que realicé de abril de 2012 a mayo de 2013. Cabe señalar que todos los nombres propios de los entrevistados son ficticios con el objetivo de mantener su anonimato.

En este sentido, las políticas públicas se conciben no sólo como productos de Estado, sino como cursos de acción, cuyo propósito es la solución de problemas sociales definidos a partir de la interacción entre actores sociales con intereses distintos, en medio de una situación de complejidad social y relaciones de poder (Canto, 2002). De ese modo, en la formulación y aplicación de políticas públicas para la atención de las víctimas se involucraron múltiples actores³ que participaron en un proceso de negociación, tensión y conflicto para dar respuesta a este problema.

La estructura de este ensayo está dividida en cuatro secciones. En el primer apartado se expone el modelo del ciclo de la elaboración de una política pública sobre el que se fundamenta el análisis para poner a prueba los impactos o incidencia política del MPJD. En el segundo apartado se describen los diálogos con el poder como espacios de decisión, negociación y formulación de propuestas de política pública promovidas por el MPJD ante el Ejecutivo Federal. El tercer apartado se enfoca en la creación de la Ley General de Víctimas (LGV), una propuesta de política pública que el MPJD impulsó para lograr un reconocimiento legal de los derechos de las víctimas y la implementación de un sistema para la atención, ayuda y reparación del daño. El último apartado está destinado al análisis de los memoriales para las víctimas como otro de los resultados de las políticas públicas que se formularon e implementaron tras los diálogos del MPJD con el Ejecutivo Federal.

Impactos de los movimientos sociales y su incidencia en la política pública

Las investigaciones sobre los impactos de los movimientos sociales exponen la influencia que estos pueden lograr, ya sea en una escala macro, al incidir en los espacios de decisiones gubernamentales y alterar agendas mediáticas; o bien a nivel micro, en los cambios que pueden conseguir en las trayectorias de vida de los actores políticos del movimiento social. López (2012) argumenta que la influencia de los movimientos sociales en la política pública puede tener dos rutas: por un lado la “influencia proactiva”, la cual varía dependiendo del grado de intervención y logros conseguidos en el ciclo de elaboración de las políticas. Por otro lado, la “influencia reactiva”, al negarse a reconocer cualquier decisión de la autoridad y el rechazo puede manifestarse en expresiones de descontento y acciones de veto.

Ahora bien, la noción de influencia también se entiende como incidencia, término que se usa con mayor frecuencia tanto por académicos como por activistas para referirse a la participación de la sociedad civil en el espacio público y su interacción con los tomadores de decisiones (autoridades gubernamentales y legisladores) para que incorporen los intereses de la ciudadanía en políticas públicas (Tapia et al., 2010). Sin embargo, las acciones y estrategias de incidencia a seguir dependerán de cada situación y coyuntura en particular, puesto que estas podrán ser actividades de confrontación y/o cooperativas.

La principal estrategia de incidencia del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) tuvo como propósito persuadir y presionar al gobierno federal para que diseñara políticas públicas que ofrecieran una atención adecuada a las víctimas de la violencia y violaciones a los Derechos Humanos. Por tanto, en los siguientes apartados se identifican y describen los mecanismos de incidencia del MPJD en el ciclo de elaboración de una política pública (formulación, implementación y evaluación).

En la literatura existen múltiples modelos que buscan describir cómo se elaboran y desarrollan las políticas públicas (Acuña & Vaccheri, 2007; Ibarra, Gomà & Martí, 2002; López, 2012). En ese sentido, no existe un método único para analizar la llamada “política pública” debido a su complejidad, ambigüedad y que “muy pocas veces es objeto

³ Entre los actores involucrados en la formulación de políticas para la atención a víctimas fueron: legisladores, familiares de las víctimas, académicos, activistas, defensores de Derechos Humanos, autoridades públicas, entre otros.

de estudio fijo, constante y no problemático” (Shore, 2010, p. 46). En el esquema para este análisis se distinguen tres etapas de la incidencia que obedecen a distintas dinámicas en la que se puede observar la participación de los sujetos políticos: a) formulación; b) implementación y c) monitoreo y evaluación de la política pública. En la práctica, generalmente estas etapas no son secuenciales o independientes sino que pueden sobreponerse, repetirse o anticiparse unas a otras: (Tapia et al., 2010; Della Porta & Diani, 2011; Leiras, 2007).

a) *Formulación de la política pública.* Esta etapa se compone por diversos momentos en los que la sociedad civil puede intervenir: la formulación del problema, la constitución de la agenda, las alternativas de solución al problema, la identificación de las opciones de decisión y el diseño de la política pública. La formulación comienza cuando se delibera en torno a un asunto público. Es decir, debe tratarse de una demanda, reivindicación o problema potencialmente conflictivo de carácter controvertido o polémico que se vuelve importante para la comunidad. De este modo, el tema entra en la agenda pública cuando éste se convierte en un reclamo frente al gobierno (Tapia et al., 2010; López, 2012). Además, para que un tema se coloque en la agenda la opinión pública juega un papel fundamental, ya que en la definición del problema público intervienen múltiples actores (funcionarios de gobierno, especialistas, ciudadanos agraviados, intelectuales) en un proceso de disputa por la construcción de una realidad social que explica, selecciona, organiza e interpreta las causas que originan el asunto y sus síntomas (manifestaciones o expresiones). Posteriormente, el problema entra en la agenda del gobierno cuando las autoridades atienden el reclamo de solucionarlo y se plantean tomar acciones, así como, dedican recursos y tiempo para formular leyes, programas y proyectos (Tapia et al., 2010). Una vez que se ha definido el problema público es necesario identificar las alternativas para solucionarlo. Cada alternativa tendría que analizarse en función de las acciones, recursos o beneficios indispensables para resolver las causas del problema; así como por las capacidades institucionales para implementar la política. La sociedad civil puede intervenir en el momento de la decisión y el diseño de la política a través de la recolección de información sobre las necesidades y demandas; o bien, difundiendo ejemplos de innovación en el diseño de políticas públicas. También la sociedad civil interviene en las negociaciones intragubernamentales, ya sea monitoreándolas o participando como mediadora. En este momento se debe tomar en cuenta que existe una lucha entre diferentes intereses al interior del sistema político (Leiras, 2007).

b) *Implementación de políticas públicas.* En esta etapa se realizan acciones de manera sistematizada encaminadas a solucionar el problema público. De acuerdo con Tapia (et al., 2007), en la ejecución de cualquier política son necesarias dos dimensiones: la administrativa y la política. En la primera se consideran los recursos materiales y organizativos (planeación, regulación, organización de tiempos, disposición de instrumentos materiales y financieros), así como recursos humanos que deben tener las instancias gubernamentales para la ejecución de la política. La segunda se enfoca en el diálogo, acuerdos e intereses de los actores involucrados. Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales pueden incidir con el propósito de modificar la operación de una política pública a través de la evaluación y el monitoreo sistemático para redirigir el rumbo de una política hacia un mejor desempeño. La sociedad civil también puede participar al eliminar o reducir los obstáculos sociales, políticos o institucionales que tienen ciertos segmentos de la población en el momento de acceder a bienes y servicios provistos por el Estado (Leiras, 2007; Tapia et al., 2010).

c) *Monitoreo y evaluación de las políticas públicas.* En esta etapa se ponen en práctica los mecanismos y capacidades para hacer un análisis sobre los resultados de una política pública. Con la incidencia en la etapa del monitoreo y evaluación, la sociedad civil busca mejorar la política pública a partir de recomendaciones y medidas que sean viables de llevarse a cabo; o bien, mediante la exigencia al gobierno para que rinda cuentas de los programas públicos que implementa. Existen diferentes maneras de realizar una evaluación, como los estudios de factibilidad para saber si se

cuenta con los recursos humanos y materiales que se necesitan para operar determinada política pública. También se pueden elaborar evaluaciones del costo-beneficio cuando se concluye una política pública, o bien pueden realizarse evaluaciones del impacto una vez que hayan pasado tres o cinco años desde que se implementó la política pública para conocer los cambios en la población beneficiada e indagar en qué medida se resolvió el problema. Además, es posible establecer parámetros de monitoreo y control con el propósito de investigar y producir información sobre los procedimientos que generan un resultado adecuado o sobre cuáles pueden ser las causas por las que la política no da resultados esperados (Leiras, 2007).

Los diálogos con el poder y la formulación de políticas públicas

En junio de 2011 durante la Caravana del Norte⁴, los integrantes del MPJD y organizaciones aliadas tuvieron un encuentro para discutir cuáles eran sus principales problemas y demandas. Éstos iban desde la exigencia de parar la guerra contra el narcotráfico hasta el respeto a los derechos de la cultura indígena, la migración y alternativas para el desempleo y el campo. Algunas de estas demandas se concentrarían en los seis puntos del Pacto Nacional por la Paz:

1) verdad y justicia para las víctimas; 2) fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana; 3) combatir la corrupción e impunidad; 4) combatir la raíz económica y las ganancias del crimen; 5) un plan de emergencia nacional para la atención a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social; y 6) una democracia participativa y democratización de los medios de comunicación. Este Pacto reuniría los temas de la agenda que el MPJD discutiría en las mesas de diálogo con el Ejecutivo Federal.

Sin embargo, las bases para la identidad de un movimiento social se sustentan sobre una demanda con un valor simbólico muy alto que se transforma frecuentemente en no negociable (Della Porta & Diani, 2011). Así, la principal demanda del MPJD se centró en exigir al Estado una atención a las víctimas y sus familiares desde una perspectiva de Derechos Humanos. Con el paso del tiempo este tema se fue afianzando en el discurso de los familiares de las víctimas sentando las bases de su identidad y adquirió un papel relevante en el proceso de incidencia en la política pública. Basta mencionar que en ese momento era inexistente el problema de la atención a las víctimas de la violencia en la agenda gubernamental. De tal modo, la participación del MPJD fue primordial para lograr cambios en la percepción pública. El MPJD incidió en la opinión pública para que el tema de la injusticia de las víctimas y en particular la situación de las personas desaparecidas se convirtiera en un problema que debía discutirse en el espacio público.

Ahora bien, entre los mecanismos más importantes para la intervención de la sociedad civil en la etapa de la formulación de la política pública se resalta la producción de información porque esta resuelve asimetrías entre funcionarios y ciudadanos (Leiras, 2007). Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y las ONG que les acompañaron participaron activamente en la formulación del problema público puesto que aportaron los datos sobre quiénes y cómo estaban desapareciendo en distintos estados del país. Asimismo, la documentación de cientos de casos de las víctimas que el MPJD logró registrar durante las dos caravanas que recorrieron el norte y sur de México sirvió como un mecanismo de información para llamar la atención de las autoridades y para incidir en diversas arenas, al principio con el poder Ejecutivo Federal y posteriormente con el Legislativo. De este modo, entre julio y octubre del año 2011, el MPJD tuvo tres encuentros con los agentes del Estado: dos diálogos con

⁴ El MPJD emprendió dos Caravanas por la Paz que recorrieron varias ciudades en el interior del país. El 4 de junio de 2011 en Cuernavaca, Morelos inició la “Caravana del Consuelo”, conformada por 13 autobuses y 25 vehículos con una ruta hacia el norte del país. En el mes de septiembre del mismo año se realizó la siguiente caravana hacia el sur del país, los caravaneros pasaron por estados como Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas y llegaron hasta Guatemala para visibilizar a los migrantes centroamericanos, comunidades campesinas e indígenas que habían sido víctimas de la violencia.

el Ejecutivo Federal, uno con el Poder Legislativo y cuatro mesas de seguimiento al diálogo con integrantes de la Administración Federal.

El 23 de junio, se celebró el primer diálogo del MPJD con el Presidente Felipe Calderón en el Alcázar del Castillo de Chapultepec en la ciudad de México. En el diálogo, los integrantes del movimiento social denunciaron que la impunidad y la corrupción en el núcleo estructural de la inseguridad exigieron al Ejecutivo Federal el cumplimiento de los seis puntos del Pacto Nacional. También, expusieron los testimonios de cinco casos de víctimas, entre ellos, el de María Herrera y sus cuatro hijos desaparecidos en Michoacán; así como el de Julián Lebarón quien denunció el asesinato de su hermano Benjamín y su amigo Luis Widmar en Galeana, Chihuahua. Al final del encuentro se aproximaron al Presidente Calderón el grupo de familiares de personas desaparecidas organizados con Cadhac (Ciudadanos en apoyo a los Derechos Humanos A.C) y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC) para entregarle los expedientes de los casos de desaparición que habían documentado en los estados de Nuevo León y Coahuila.

De este encuentro surgieron otros espacios de deliberación y negociación en los que se discutieron las demandas del movimiento social y las alternativas de política pública. El 21 de julio se creó la Comisión Conjunta de Enlace representadas por Juan Marcos Gutiérrez, Subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y Emilio Álvarez Icaza del MPJD. Además, en las cuatro mesas de seguimiento al diálogo participaron Javier Sicilia, Clara Jusidman y Miguel Cocha Malo de parte del MPJD, así como la Procuradora General de la República, Marisela Morales y el Secretario de Gobernación, Francisco Blake Mora. También, se formaron cuatro subcomisiones para trabajar en reuniones periódicas los siguientes temas: 1) la atención y seguimiento a casos de procuración de justicia planteados; 2) el Sistema de Atención a Víctimas; 3) la revisión integral de la estrategia nacional de seguridad con énfasis en el fortalecimiento del tejido social y 4) el impulso de mecanismos de democracia participativa y democratización de los medios de comunicación.

Los avances obtenidos en las mesas de trabajo conformarían la agenda de discusión en el segundo Diálogo con el Ejecutivo Federal a celebrarse el 14 de octubre nuevamente en el Alcázar del Castillo de Chapultepec. Cabe decir que el gobierno federal cambió el formato que se había planteado para la reunión y la denominó “Jornada Ciudadana por la Seguridad y la Justicia”. El encuentro tuvo una duración de aproximadamente seis horas, de las cuales tres horas con cuarenta y cinco minutos fueron destinadas al seguimiento de los temas revisados en las mesas de trabajo, pero no se llegó a algún punto de acuerdo. El resto del tiempo se destinó para que el Ejecutivo Federal y los integrantes de su gabinete defendieran la política de seguridad (Pérez, 2012). Además, intervinieron en la discusión los presidentes de las organizaciones civiles que habían sido invitadas por el Presidente de la República porque compartían un enfoque punitivo-represivo de seguridad similar al del gobierno federal. Tal es el caso de Alejandro Martí de la organización México SOS, Isabel Miranda de Wallace de Alto al Secuestro y María Elena Morera de México Unido Contra la Delincuencia. Vale decir que el Felipe Calderón recurrió constantemente a los presidentes de estas organizaciones para legitimar sus acciones porque pretendía demostrar que su gestión pública era respaldada por una parte de la sociedad civil organizada.

Finalmente estos diálogos del MPJD con el presidente Calderón se convirtieron en espacios de permanente tensión entre el poder que se resistió a ser limitado y el movimiento social que buscaba defender a las víctimas y sus familiares con un enfoque de Derechos Humanos. De tal modo, no se lograron definir diseños de políticas públicas que fueran aceptables para ambas partes. No obstante, en estos espacios se formularon las alternativas y decisiones de políticas públicas que por su parte el Ejecutivo Federal implementaría para supuestamente dar una solución a las demandas de la ciudadanía afectada por la violencia, así como las estrategias y mecanismos que el MPJD diseñaría para impulsar

nuevas propuestas de política pública, como la Ley General de Víctimas (LGV) a través de su incidencia en la arena legislativa.

La propuesta del MPJD: Ley General de Víctimas

La dificultad que encontró el MPJD para incidir en la agenda del gobierno federal lo llevó a cambiar de interlocutor político. Esta vez, el movimiento social influiría en la arena del poder legislativo con la propuesta de una ley que contemplara una reparación integral de las víctimas y sus familiares. De este modo, la propuesta de ley se elaboró con la participación activa de organizaciones de Derechos Humanos, especialistas, legisladores e integrantes del MPJD. Sin embargo, los familiares de las víctimas tuvieron que llevar a cabo distintas acciones de cabildo y presión para impulsar la ley. Por ejemplo, realizaron una manifestación permanente en las instalaciones de la Cámara de Senadores y lograron que se aprobara la Ley General de Víctimas (LGV) el día 30 de abril de 2012 en el Congreso de la Unión.

No obstante, el primero de julio, el presidente Felipe Calderón presentó un documento con observaciones al proyecto de la Ley General de Víctimas y gestionó una controversia constitucional alegando inconsistencia en los plazos en que la ley había sido entregada por la Cámara de Senadores, dando paso así al conocido “veto a la ley”. Cabe destacar que el MPJD supo explotar la oportunidad que se abría con los procesos electorales del 2012 para negociar con la clase política la publicación de la Ley General de Víctimas (LGV). Así, en los diálogos con los candidatos a la presidencia de la República para el periodo 2012-2018, el MPJD consiguió que estos se comprometieran a promulgar la LGV, una vez que el ganador de las elecciones tomara protesta. De esta forma, el 9 de enero de 2013, el nuevo presidente electo, Enrique Peña Nieto, publicó la LGV en el Diario Oficial de la Federación.

Los integrantes del MPJD participaron activamente en las reformas a LGV, que modificaron definiciones como el concepto de “víctima”⁵ y realizaron cambios en los mecanismos operativos. Entre ellos, se establecieron candados para el fondo de Atención Víctimas, ya que sólo las personas físicas podrán demandar indemnizaciones. Asimismo, en el contenido de esta Norma se definieron medidas para investigar y reparar los daños causados a las víctimas de delito y de violaciones a los Derechos Humanos entre ellas, a través de la creación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas⁶, un Registro Nacional de Víctimas; asesoría jurídica de forma gratuita para las víctimas y un fondo de ayuda, asistencia y reparación integral⁷. El artículo 79 de la ley define que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas⁸, será:

⁵ En la Norma se definía como víctima directa al agraviado por un delito o por violaciones a sus garantías individuales y como víctimas indirectas a los familiares y personas del círculo íntimo de la víctima directa. Por su parte, en la reforma se incluyen las “víctimas potenciales” que son aquellas personas que prestan asistencia o defienden a víctimas directas e indirectas, y a las que, en caso de que sus derechos se vean amenazados, “se les tiene que brindar protección”. Se aclara, sin embargo, que estas no pueden ser beneficiadas con las compensaciones (Martínez, 2013).

⁶ El Registro Nacional de Víctimas “es la unidad administrativa encargada de llevar y salvaguardar el padrón de víctimas, a nivel nacional, e inscribir los datos de las víctimas del delito y de violaciones a los Derechos Humanos del orden federal” (LGV, 2013, p. 40).

⁷ El Fondo se conformará “con recursos previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el rubro correspondiente, sin que pueda disponerse de dichos recursos para un fin diverso; El monto que apruebe anualmente la Cámara de Diputados será de 0.014% del Gasto Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación” (LGV, 2013, p. 58).

⁸ En el artículo 82 de la LGV (2013) se establece que El Sistema Nacional de Atención a Víctimas estará integrado por representantes del poder ejecutivo: 1) el Presidente de la República, 2) el Presidente de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores, y 3) el Secretario de Gobernación. Representantes del poder legislativo: 1) el Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, 2) el Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, y 3) un integrante del poder legislativo de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Representantes del poder judicial: 1) el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. Representantes de los Organismos Públicos: 1) el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 2) un representante de organismos públicos de protección de los Derechos Humanos de los estados y del Distrito Federal. Así como por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y un representante de las comisiones ejecutivas locales.

[...] la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas y tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal (LGV, 2013, p. 30).

En síntesis, se podría interpretar que el MPJD priorizó una relación instrumental con la recién llegada Administración Federal (2012-2018) para obtener la publicación de la Ley General de Víctimas. Es frecuente que los esfuerzos emprendidos en las estrategias de acción colectiva para lograr una negociación y una participación institucional acaban consumiendo el trabajo de las bases, dando paso a una tendencia desmovilizadora (Alonso, 2013). De ahí que el MPJD cumplió con su ciclo de movilizaciones y protestas para seguir la vía de la institucionalización. Algunos de los activistas y miembros de este movimiento social se integraron a las comisiones encargadas de la implementación de la Ley General de Víctimas (LGV), mientras que otros se incorporaron a la Subprocuraduría de Derechos Humanos y atención del delito perteneciente a la Procuraduría General de la República (PGR).

Memoriales para las víctimas

En toda narrativa del pasado existe una multiplicidad de situaciones en las que se manifiestan expresiones de memoria, silencio y olvido (Jelin, 2012). Mientras que en países latinoamericanos como Argentina las organizaciones de Derechos Humanos y los familiares de las víctimas han logrado negociar y acordar con el Estado ciertas políticas de memoria, en México se han privilegiado las políticas de silencio y olvido. Los borramientos de la historia de las personas desaparecidas han sido producto del propio devenir histórico, pero también de la voluntad política por parte de los funcionarios públicos que han ocultado o destruido documentos e información con el propósito de suprimir o seleccionar ciertos recuerdos del pasado. Sin embargo, la memoria es una reconstrucción activa del pasado en la que coexisten relatos oficiales que son cuestionados o reinterpretados por versiones alternas. A pesar de los silencios impuestos por el miedo, la memoria de las familias de las personas desaparecidas no son fáciles de borrar o manipular (Jelin, 2012).

En los diálogos con el presidente Calderón, el MPJD le exigió la creación de un memorial para las víctimas de la violencia en el periodo 2006-2012, pero el MPJD no recibió una respuesta satisfactoria por parte del gobierno federal. De modo que en noviembre de 2012, los integrantes de este movimiento social pronunciaron una declaratoria en la que resignificaron la conocida Estela de Luz como el “Memorial para las Víctimas de la Violencia y Estela de la Paz”. La Estela es un monumento conmemorativo del Bicentenario de la Independencia Mexicana y del Centenario de la Revolución Mexicana. Se trata de una estructura de acero con dos planchas armadas por paneles de cuarzo que tiene 104 metros de altura. Este proyecto se caracterizó porque su construcción estuvo plagada de irregularidades, ya que en sus inicios tenía contemplado un costo total de 339.215.000 pesos que después de unos meses se elevó a más de 1.300 millones de pesos (Proceso, 2013). Para una parte de la sociedad este monumento representó un símbolo de la corrupción del sexenio presidencial de Felipe Calderón.

Por esa razón, el MPJD propuso resignificar la Estela de Luz como un memorial que tendría como propósito recordar a los muertos, desaparecidos y el dolor que se padeció en el país durante el periodo de violencia, 2006-2012. Además, sería un espacio de reunión cultural y social abierto a las diferentes expresiones del arte y promoción de la cultura de Paz (MPJD, 2012). El hecho es que esta iniciativa ciudadana no prosperó, ya que la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación rechazó la propuesta, y

al día siguiente la placa que había sido colocada por el MPJD para recordar a las víctimas fue retirada por personal del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) (Sinembargo.mx, 2013). De forma oficial la Estela de Luz no es un memorial para las víctimas, pero a este espacio se le ha dotado de un sentido de resistencia porque se convirtió en un lugar de encuentro para el MPJD y otras manifestaciones de protesta.

De manera paralela a las acciones del MPJD, el presidente Calderón impulsó la creación del “Memorial para las víctimas de la violencia en México”, idea que surgió de las organizaciones civiles que para finales de la administración 2006- 2012 ya estaban fuertemente vinculadas con el Ejecutivo Federal, en particular se puede mencionar el caso de Isabel Miranda de Wallace fundadora de la ONG “Alto al Secuestro”. Ese memorial se inauguró el 5 de abril de 2013, a un costado del Campo Marte de la Secretaría de la Defensa Nacional⁹. El espacio tiene una superficie de 13.846 metros cuadrados y contiene placas de acero en las que no están grabados los nombres de las víctimas, sino frases sobre la justicia y la muerte de personajes como Martin Luther King, Octavio Paz y Gabriel García Márquez. Una de las razones por las que este monumento no contó con el respaldo de los colectivos de familiares de personas desaparecidas y activistas del MPJD fue su ubicación. Este grupo de activistas argumentaba que el memorial que había sido colocado a un costado del Campo Marte no era un espacio adecuado para honrar a las víctimas de las agencias de seguridad del Estado. Isabel, integrante del MPJD, señaló: “el memorial de Felipe Calderón es una burla para familiares de las víctimas y una provocación que además intentó dividirnos” (Isabel, comunicación personal, 4 de septiembre del 2012).

Tanto el memorial en Campo Marte como el “Memorial para las Víctimas de la Violencia y Estela de la Paz”, se convirtieron en lugares de conflictividad y disputa entre actores de distintas pertenencias (activismo u oficialidad), voluntades e intereses que lucharon por recordar o dejar en olvido ciertos hechos del pasado (Huffschnid, 2012). Si bien existía un consenso en torno a conservar la memoria de las víctimas, también había disputas sobre las diferentes maneras de recordarlas. El memorial propuesto por Felipe Calderón enarbolaba a las “víctimas de la guerra” que había emprendido contra el crimen organizado, por lo que el mensaje principal se sustentaba en “conmemorar la guerra”.

Para las organizaciones de Derechos Humanos, activistas y familiares de las víctimas que rechazaron la propuesta del presidente Calderón aún queda pendiente la construcción de un memorial que realmente conmemore a las víctimas y evoque la lucha incansable de sus familiares por la verdad y la justicia. Un memorial en el que se recuperen los acontecimientos de un pasado reciente caracterizado por la violencia propiciada por un gobierno federal que centró su gestión en la seguridad y el uso excesivo de las Fuerzas Armadas. Así lo expresó Eric, integrante del área de comunicación del MPJD:

Un empoderamiento simbólico de las víctimas y sus familiares podría ser a través del memorial. Que el memorial sea un pretexto para que el trabajo de los familiares se logre llenar de valor con un monumento y sea el símbolo de nuestra lucha. El memorial podría ser un ejemplo de que la sociedad se puede organizar, que tiene memoria y que no se puede callar al pueblo. (Eric, comunicación personal, 20 de agosto del 2012)

Ahora bien, entre las dificultades para la definición de memoriales se encuentra la interlocución de la sociedad civil y familiares de las víctimas con instituciones y autoridades con la suficiente voluntad política para participar en la construcción de una memoria colectiva que sea el resultado de un complicado trabajo de recuperación del pasado. Otra dificultad para los familiares radica en pasar de huellas mnémicas del plano personal a la construcción de una memoria colectiva que sea pública y produzca sentido del pasado reciente, el presente y futuro para la sociedad en

⁹ Además, el Presidente Calderón inauguró el 20 de noviembre de 2012 en Campo Marte la llamada “Plaza al servicio de la Patria”, un memorial para los miembros del Ejército y la Marina que perdieron su vida durante el “combate al narcotráfico”.

su conjunto. En este sentido, Ana reflexionó sobre su participación en los actos en memoria de las víctimas de la violencia en el periodo 2006-2012:

Quizás la movilización y los actos en memoria de los desaparecidos no sean acciones directas que te ayuden a recuperar a tu familiar. Pero sabes que estás librando ese obstáculo del silencio, porque ir a lo público es darle un golpe a todas esas personas y el Estado que están ocultando la desaparición tu ser querido. (Ana, comunicación personal, 08 de enero del 2013)

A manera de conclusión

Desde que el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) surgió a principios del año 2011 mantuvo una participación importante en distintos procesos de incidencia política. Las movilizaciones masivas del MPJD lograron visibilizar a las víctimas de la violencia en el ámbito nacional e internacional cuando sus familiares tomaron la palabra en las plazas públicas para hacer un llamado a la memoria, al recuerdo y al consuelo.

Las marchas y actos de protesta también sirvieron con un mecanismo de presión que obligó a los medios masivos de comunicación a visibilizar a la ciudadanía agraviada y al gobierno federal a establecer diálogos con los afectados. De este modo, en el ámbito simbólico, el MPJD consiguió uno de los cambios más significativos al posicionar en la agenda como un problema público la situación de injusticia de las víctimas y las graves violaciones a los Derechos Humanos que se estaban cometiendo el sexenio presidencial de Felipe Calderón. El MPJD también incidió en el ámbito institucional, ya que fue un movimiento social que consiguió establecer mecanismos de diálogo y negociación con los poderes del Estado.

En este sentido, se destacan las mesas de discusión con el Ejecutivo Federal, legisladores e integrantes de la Administración Federal (2006-2012).

En los diálogos, los integrantes del movimiento social denunciaron la complicidad de los funcionarios públicos y los políticos con el crimen organizado, pero también establecieron propuestas para la formulación de políticas públicas que darían solución al problema de los ciudadanos agraviados. Así, el MPJD propuso una Ley General de Víctimas (LGV) que fue novedosa en su diseño porque contempla una reparación integral de las víctimas y sus familiares. Además, este movimiento social influyó en la creación nuevos espacios institucionales que garantizaran los Derechos Humanos y la memoria de las personas desaparecidas. Sin embargo, el gobierno federal respondió con la formulación de políticas públicas que más bien legitimaban su enfoque de seguridad y poco tomaban en cuenta las demandas y propuestas que habían surgido en el diálogo con los activistas del MPJD. Ese fue el caso de la creación del Memorial para las Víctimas de la Violencia situado a un costado del Campo Marte.

Ahora bien, es importante mencionar que queda como tarea pendiente la evaluación sistemática de los resultados de las políticas públicas que se están aplicando o que se ejecutarán en un futuro como precepto de Ley General Víctimas. Como es sabido, los programas sociales para la atención a las poblaciones vulnerables tienden a ser usados con fines clientelares. Por ello, la incidencia de la sociedad civil puede realizarse mediante la vigilancia constante de las políticas públicas y la activación de los mecanismos de denuncia y obstrucción cuando estas no cumplan con sus propósitos.

Huelga decir que los diálogos y las reuniones de trabajo con los funcionarios públicos se convirtieron en espacios de negociación entre la sociedad civil que defiende sus derechos y las autoridades estatales que se resisten a ser contraladas, por lo cual su relación adquirió un doble carácter: a veces de colaboración y otras de confrontación.

Finalmente, la sociedad civil organizada tiene que sortear una serie de desafíos para persistir en el trabajo de incidencia política, entre ellos: 1) potenciar las alianzas estratégicas entre actores nacionales e internacionales; 2) definir una agenda en común sobre los problemas de las poblaciones vulneradas en sus derechos; y 3) construir conocimientos por medio de investigaciones y diagnósticos sobre las graves violaciones a los Derechos Humanos que obliguen al gobierno a reconocer la existencia de los problemas que son consecuencia de estas violaciones.

Referencias

- Acuña H.C. & Vaccheri, A. (comps.) (2007). *La incidencia política de la Sociedad Civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Alonso, J. (2013). *Repensar los movimientos sociales*. México: Ediciones de la Casa Chata- Ciesas
- Azaola, E. (2012). “Entender la violencia”, sección monográfica en *Desacatos* (40).
- Cabrera, R. (2014). Províctima “hereda” a PGR más de 2 mil. *Animal Político*. Recuperado el 08 junio, 2014 en [casoshttp://www.animalpolitico.com/2014/01/provictima-hereda-pgr-mas-de-2-mil-casos-de-desaparecidos/#ixzz359vTsw00](http://www.animalpolitico.com/2014/01/provictima-hereda-pgr-mas-de-2-mil-casos-de-desaparecidos/#ixzz359vTsw00)
- Canto, M. (2002). Introducción a las políticas públicas. Chac, M. & Castro, O. (Coords.) *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio, Movimiento Ciudadano por la Democracia*, pp. 59-78. México.
- Della Porta, D. & Diani M. (2011). *Los movimientos sociales*. España: UCM- Editorial Complutense.
- Del Tronco, J. (2013). Desconfianza y accountability ¿Las causas del populismo en América Latina?. *Latin American Research Review*, Vol. 48, no. 2. Recuperado el 6 octubre, 2014 en http://lasa-4.univ.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/Vol48no2/48-2_55-78_tronco.pdf.
- Huffschmid, A. (2012). Los riesgos de la memoria. Lugares y conflictos de memoria en el espacio público. Huffschmid, A. & Durán V. (Editoras). *Topografías conflictivas. Memorias, espacios, ciudades en disputa*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Ibarra, P; Martí, S; Gomà, R. (Coords.) (2002). *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*. España: Icaria Editorial.
- Jelin, E. (2012). Militantes y combatientes en la historia de las memorias: silencios denuncia y reivindicaciones. Huffschmid, A. & Durán, V. (Editoras). *Topografías conflictivas. Memorias, espacios, ciudades en disputa*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. Acuña H.C. & Vaccheri, A. (comps.) (2007). *La incidencia política de la Sociedad Civil*. Buenos Aires: Siglo XXI
- López, M. A. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. *Región y sociedad*. Año XXIV, no. 55. Recuperado el 30 de enero del 2015 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10224546005>.
- LGV. Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas (LGV). 09 de enero de 2013. Recuperado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013 El 20 de enero, 2015.
- Martínez, P. (2013). ¿Qué mejoras se pactaron a la Ley General de Víctimas?. *Animal Político*. Recuperado el 22 de

febrero, 2013 en <http://www.animalpolitico.com/2013/02/que-mejoras-se-pactaron-a-la-ley-general-de-victimas/#axzz2RuVKQs9f>.

MPJD. Declaratoria. Memorial de las víctimas de la violencia en México y Estela de la Paz. Recuperado en [Http://movimientoporlapaz.mx/es/2012/11/30/la-estela-de-luz-ahora-es-la-estela-de-la-paz-y-memorial-para-las-victimas-de-la-violencia-en-mexico](http://movimientoporlapaz.mx/es/2012/11/30/la-estela-de-luz-ahora-es-la-estela-de-la-paz-y-memorial-para-las-victimas-de-la-violencia-en-mexico). El 30 de noviembre, 2012.

Pérez, A. (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 inédita). El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México.

Presidencia de la República. Primer aniversario de Províctima. Recuperado en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/10/primer-aniversario-de-provictima/>. El 22 febrero, 2013.

Proceso (2013). Estela de Luz: van por 12 exfuncionarios implicados en actos de corrupción. 11 de abril de 2013. *Proceso*. Recuperado el 30 de mayo, 2014 en [Http://www.proceso.com.mx/?p=338703](http://www.proceso.com.mx/?p=338703)

Províctima. Províctima: Da atención integral a quienes padecen efectos de violencia. *Boletín de prensa, 4 de noviembre de 2011*. Recuperado de <http://www.provictima.gob.mx/2011/11/provictima-da-atencion-integral-a-quienes-padecen-efectos-de-violencia/>. El 02 febrero, 2012.

Províctima. Estatuto Orgánico de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVICTIMA). *Diario Oficial de la Federación. Viernes 24 de febrero de 2012*. Recuperado de <http://www.provictima.gob.mx/conoce-provictima/decreto/>. El 11 agosto, 2012).

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda*, núm. 10, pp. 21- 49. Recuperado el 30 de mayo, 2015 en file:///Users/Jaqueline/Downloads/-data-Revista_No_10-03_Meridianos_01.pdf

Sinembargo.mx. (2013). El memorial de víctimas de FCH en Campo Marte quedó abierto, pese al rechazo de organizaciones sociales. *Sinembargo.mx*. Recuperado el 30 de abril, 2014 en <http://www.sinembargo.mx/05-04-2013/580923>

Tapia, M. et al. (2010). *Manual de Incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y capacidades A.C.

Turati, M. (2012). Províctima, burla y coartada del presidente Felipe Calderón. 28 de julio de 2012. *Proceso*. Recuperado el 30 de octubre, 2012 en <http://www.proceso.com.mx/?p=315372>