

LA AGENDA DEL “FEMINICIDIO”¹ DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX: UN ESTUDIO DE CASO EN TORNO A LA PRESIÓN POLÍTICA TRANSNACIONAL

OLGA AIKIN ARALUCE*

RESUMEN:

El asesinato y desaparición de cientos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua durante los últimos trece años ha saltado al plano internacional como un caso de grave violación de los derechos humanos de las mujeres. Ciudad Juárez, como caso paradigmático de extrema violencia contra la mujer, ha motivado el involucramiento y protesta de numerosos activistas mexicanos e internacionales, así como de agencias internacionales y fragmentos de gobiernos, formando lo que Sikkink y Keck han llamado una red transnacional de defensa –Transnational Advocacy Network– cuyo objetivo ha sido presionar a las autoridades mexicanas para poner fin a la situación y cumplir con la normativa internacional sobre derechos humanos de la mujer. En este artículo aplico el “modelo en espiral” creado por Risse y Sikkink con el objeto de comprender la dinámica y el impacto político de este caso de activismo político. Igualmente intento responder a cuatro preguntas: 1) ¿Cómo podemos explicar el éxito del caso de Ciudad Juárez en términos de movilización internacional? 2) ¿Cómo se originó y cobró dimensiones internacionales la red transnacional de defensa? 3) ¿Cómo afectó esta red de defensa la política mexicana durante la administración de Vicente Fox? Y 4) ¿El “modelo en espiral” de Risse y Sikkink resulta útil para explicar los alcances y las consecuencias de la presión política ejercida sobre el gobierno mexicano?

PALABRAS CLAVE:

Activismo social transnacional; redes transnacionales de defensa; violencia de género; feminicidio; derechos humanos de las mujeres; presión política transnacional.

TITLE:

The agenda of “femicide” during the Vicente Fox’s Administration: a case study about transnational political pressure.

ABSTRACT:

The murder and disappearance of hundreds of women in Ciudad Juarez and Chihuahua during the last thirteen years have become an internationally known human rights case. Ciudad Juarez, as a paradigmatic case of extreme violence against women, has involved the political struggle of numerous Mexican and international activists, international agencies and fragments of different governments, forming what Sikkink and Keck have named a transnational advocacy network –TAN–, to pressure Mexican authorities to end the situation and comply with the international human rights norms. In this article I apply Risse and Sikkink’s “spiral model” to understand the dynamics and political impact of the Juarez case, addressing four questions: (1) How can we explain the success of the Juarez case in terms of transnational mobilization? (2) How did the TAN originate and gain international momentum? (3) How did the TAN affect Mexico’s policy during the Fox administration? (4) Is Risse and Sikkink’s “spiral model” useful to explain the scope and consequences of the political pressure exerted on the Mexican government?

KEYWORDS:

Transnational social activism; transnational advocacy networks; gender violence; femicide; women’s human rights; transnational political pressure.

***Olga AIKIN ARALUCE** es Profesora e Investigadora del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos de ITESO. Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Obtuvo la maestría en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y el doctorado en “Unión Europea, Globalización y Relaciones Internacionales” por la Universidad Complutense de Madrid. Su tesis de doctorado se llamó “Redes transnacionales de defensa y cambio político en México: el caso de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y su proceso de internacionalización”. Esta investigación obtuvo el premio CEMEFI (Centro Mexicano de Filantropía) 2010 a la investigación sobre sociedad civil. oaikin@iteso.mx

¹ La palabra “feminicidio” fue, a partir de 2001, la preferida por la prensa y gran parte de las organizaciones de defensa para referirse al problema de violencia extrema contra la mujer existente en Juárez y Chihuahua. El término, a pesar del complejo bagaje teórico-feminista que le dio origen, obtuvo una gran popularidad mediática y se impuso a otras categorías propuestas por otros grupos de protesta. El “feminicidio” es la traducción que el feminismo mexicano le ha dado al término anglosajón femicide, y se refiere, en palabras de la académica mexicana Julia Monárrez, al “exterminio de la mujer en el patriarcado”, –entrevista de 19 de octubre de 2003, disponible en www.webmujeractual.com/noticias/feminicidio.htm, consultada en marzo de 2006 – inscribiéndose de esta forma en condiciones de desigualdad entre los sexos y en el contexto de impunidad institucional.

Introducción

Ciudad Juárez, como fenómeno de violencia extrema contra la mujer, ha causado gran escándalo internacional y ha despertado un elevado grado de solidaridad entre grupos y organizaciones de muchos países que, de forma colectiva y espontánea, han ejercido presión política sobre México para conseguir ciertos cambios. De acuerdo con las cifras oficiales de las autoridades federales mexicanas, entre 1993 y el año 2005 se registraron 379 asesinatos de mujeres y niñas en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua —estado de Chihuahua—, en donde por lo menos en un tercio de los casos éstas fueron objeto de una violencia sexual extrema. Según datos más recientes, para enero del 2008 las víctimas ya sumaban un total de 423, con una media anual de asesinatos de entre 25 y 30¹. Debido a una falta de esclarecimiento suficiente por parte de las autoridades locales de Chihuahua brotó entre la opinión pública un grado de confusión elevado en torno a la magnitud y causas que ocasionaban este fenómeno. Hasta el año 2001, las autoridades federales no intervinieron en la resolución del problema alegando que éstos eran asesinatos del fuero común y que, de acuerdo con el pacto federal mexicano, correspondían a la jurisdicción del estado de Chihuahua. Por su lado, las autoridades locales no tomaron las medidas para investigar eficientemente los casos ni para resolver el problema, concibiéndolo en términos muy alejados a las normas internacionales de protección de derechos humanos de la mujer.

Ante la ineficiencia de las autoridades locales y la falta de implicación de las federales, comenzó a surgir una red de protesta local, formada por organizaciones creadas por las madres y familiares de las víctimas y por grupos de derechos humanos que apelaron a la ayuda de otras, más poderosas, en el ámbito nacional e internacional. Para el año 2002 se había consolidado lo que en esta investigación denomino la Red Transnacional de los Derechos de las Mujeres de Ciudad Juárez. Esta comprendía un universo muy numeroso de grupos y organizaciones no gubernamentales mexicanas e internacionales, así como la intervención de organismos internacionales e incluso de fracciones de gobiernos y parlamentos dentro y fuera de México. Entre 1997 y 2007 actores destacados de la Red Transnacional de Defensa de los Derechos de las Mujeres de Ciudad Juárez habían emitido más de 24 informes y un total de 200 recomendaciones relacionadas con los asesinatos y dirigidas al gobierno mexicano. El término red de defensa transnacional fue creado por Margaret Keck y Kathryn Sikkink y se define como el "*conjunto de organizaciones —gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales— que trabajan internacionalmente en un asunto y que se encuentran unidas por un conjunto de valores y un denso intercambio de información y servicios*"². El poder de estas redes reside en que transportan ideas y

¹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Segundo Informe de Evaluación de las Acciones Realizadas por los Tres Ambitos de Gobierno en Relación a los Femicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, 2008. Versión electrónica en www.cndh.org (consultada en marzo de 2008).

² SIKKINK, Kathryn, "Human rights, principled issue-networks and sovereignty in Latin America", en *International Organization*, vol 47, n°3, 1993, p. 415.

las re-enmarcan, las inscriben en los debates públicos, ejercen presión para que se legisle y se hagan valer las normas internacionales existentes al mismo tiempo que tratan de influir en determinados asuntos públicos³. Para el caso estudiado, esta red perseguía unos objetivos comunes muy concretos —el cumplimiento por parte de México de la legislación internacional sobre discriminación y violencia contra la mujer, así como la lucha contra la impunidad y los derechos de las víctimas y sus familiares a un recurso efectivo y a obtener reparación— y sus mecanismos de presión no tardaron en tener efecto sobre las autoridades mexicanas —locales y federales—, que implementaron, a partir del 2001, medidas institucionales y legislativas considerables, así como cambios discursivos con el objetivo de enfrentar el problema.

En este trabajo intento explicar el alcance de la presión política ejercida y analizo la respuesta oficial del gobierno mexicano frente a la misma. Intento responder a cuatro preguntas principales; 1) ¿Cómo podemos explicar el éxito del caso Juárez en términos de movilización internacional? 2) ¿Cómo se originó y consolidó *la Red de Defensa de los Derechos de las Mujeres de Ciudad Juárez*?; 3) ¿Cómo ha afectado esta red de defensa la política mexicana durante la administración de Vicente Fox? En otras palabras, la presión política ejercida ¿consiguió que México aceptara y cumpliera con la legislación internacional que protege los derechos de la mujer?; 4) El “modelo en espiral” de Risse y Sikkink, ¿resulta útil para explicar los alcances y las consecuencias de la presión transnacional ejercida sobre el gobierno mexicano?

Para el análisis del caso estudiado aplico el “modelo en espiral” propuesto por Kathryn Sikkink y Thomas Risse⁴. Este, creado a partir de realizar múltiples estudios de caso sobre violaciones de derechos humanos en varios países del mundo, sirve para comprender las condiciones bajo las cuales las normas internacionales de derechos humanos se “socializan” e implementan en el interior de los países. Risse y Sikkink adoptan una visión constructivista de la “socialización” y la describen como un conjunto de procesos mediante los cuales se da una convergencia intersubjetiva entre actores en torno a ciertos significados compartidos. En la sección tercera de este trabajo explico la propuesta del “modelo en espiral”, abundo en el concepto de “socialización” y explico el acercamiento metodológico que utilizo para medirla en el caso de Ciudad Juárez.

Este trabajo está dividido en cuatro partes principales: la primera describe las condiciones contextuales que han permitido que el caso se posicione en la agenda internacional de los derechos humanos; la segunda se centra en la Red de Defensa de los Derechos de las Mujeres de Ciudad Juárez, analizando su origen

³ KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1998, p. 276.

⁴ RISSE, Thomas, ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

y evolución; la tercera analiza los efectos de dicha presión sobre las autoridades mexicanas y el impulso, al interior de México, de procesos de “socialización” de los estándares internacionales de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer. Un último apartado analiza el potencial del modelo utilizado para explicar el caso estudiado y predecir su futuro.

1. La estructura de oportunidades políticas nacional e internacional

La proliferación de los fenómenos de activismo social transnacional suele ocurrir en el contexto de una estructura de oportunidades políticas favorable. Esta, como conjunto de condiciones del entorno político que proporcionan incentivos o constricciones para la acción colectiva⁵, presenta una dimensión nacional y otra internacional. La primera se refiere a una serie de condiciones políticas nacionales –las instituciones políticas, las políticas públicas o las características de las élites– que pueden ser abiertas o cerradas y, por lo tanto, favorables o no al activismo social y sus causas. La segunda se refiere al conjunto de instituciones, actores y agendas internacionales que pueden proporcionar incentivos para la proliferación de las causas que defienden las redes⁶.

El caso de Ciudad Juárez se originó y evolucionó dentro de una serie de contextos internacionales muy favorables a la proliferación de la causa, que no existían o no estaban suficientemente consolidados algunas décadas antes. Varios argumentos apoyan esta aseveración:

1. México vive dentro de una estructura social internacional en donde la violación de los derechos humanos ya no es un tema que sólo concierne a la jurisdicción nacional. La actual globalización política, junto con la emergencia de regímenes internacionales de derechos humanos a partir de la Segunda Guerra Mundial han supuesto una revisión del concepto tradicional de soberanía del estado como principio absoluto. De acuerdo con esta nueva interpretación, un estado legítimo dentro de la comunidad liberal de naciones debe ser un estado democrático y que respete los derechos humanos de sus ciudadanos. Esta nueva concepción viene a delimitar y reducir el poder efectivo de los gobiernos frente al ciudadano y al mismo tiempo propicia el escrutinio externo frente a posibles prácticas que violan los derechos humanos.

⁵ TARROW, Sidney, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

⁶ MCADAM, Doug, MCCARTHY, John y MAYER, Zald, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framing*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996; TARROW, Sidney, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998; KHAGRAM, Sanjeev, RIKER, James V. y SIKKINK, Kathryn (eds.), *Restructuring World Politics. Transnational Social Movements, Networks and Norms*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2002.

2. México, como parte de esta comunidad internacional de corte liberal, ha construido su imagen a partir de esa pertenencia y ha suscrito todos los tratados de derechos humanos, incluidos los de protección de la mujer. La identidad liberal que aspira a proyectar, como cristalización de los patrones discursivos nacionales e internacionales, lo torna vulnerable al escrutinio externo frente a comportamientos no consistentes con la agenda internacional de derechos humanos.
3. La estructura social internacional a la que México pertenece –que además de normas y entendimientos también se articula a través de un amplio conjunto de instituciones intergubernamentales, fundaciones y ONG internacionales para la defensa de los derechos humanos– presenta un mundo de oportunidades políticas para los grupos nacionales de denuncia impensable hace unas décadas. El acceso a estos aliados más allá de las fronteras hace posible acceder a recursos, estructuras y agendas políticas internacionales. En ese sentido, cuando las autoridades de los Estados no muestran sensibilidad ante las causas que los grupos nacionales defienden, éstos pueden acudir a aliados internacionales para ejercer presión política.
4. El tema de género y, muy especialmente las cuestiones de violencia contra la mujer, son asuntos prioritarios en la actual agenda internacional de los derechos humanos. Eso ha hecho que exista mucha sensibilidad política hacia el caso de Juárez, catalogado como ejemplo paradigmático de violencia extrema contra la mujer. El tema de violencia contra la mujer, que actualmente permea la agenda de importantes organizaciones internacionales y transnacionales, es objeto de escrutinio intenso, y es visto como uno de los flagelos que azota a la humanidad y que incluso obstaculiza el desarrollo de las sociedades. Si bien México desde hacía años formaba parte de los tratados y mecanismos internacionales en materia de los derechos humanos de las mujeres, esta pertenencia, en la teoría, no siempre se ha plasmado en políticas y legislación interna. En este sentido el caso de Ciudad Juárez ha venido a profundizar una “socialización” ya iniciada anteriormente en el nivel prescriptivo, dando entrada en la agenda política mexicana al problema de violencia contra la mujer.

En términos de estructura de oportunidades políticas nacionales varias circunstancias propiciaron que el caso aquí estudiado adquiriera una dimensión considerable. Por un lado, el tono y el discurso de la agenda foxista durante el sexenio 2000-2006 y por otro, un contexto político propicio a la participación de la sociedad civil mexicana, constituyen, a mi entender, dos elementos importantes en este análisis.

El nuevo gobierno de Vicente Fox, estructurado en el discurso a partir de principios y enunciados democráticos en donde la agenda de derechos humanos resultaba prioritaria, venía a representar un cambio respecto de los gobiernos

priistas de los últimos setenta años. Cómo símbolo del nuevo discurso, la administración de Fox implementó un cambio en su política exterior que incluía la estrategia de abrirse al mundo, participar en las instituciones multilaterales y promover activamente la defensa de los derechos humanos. Es lo que Fox y sus colaboradores denominaron la tesis del anclaje internacional, según la cual *"la mejor protección para la incipiente democracia mexicana residía en su anclaje externo: que acudieran los relatores de la ONU y la OEA y los observadores de Amnistía Internacional, Human Rights Watch y otros"*⁷. Curiosamente, esta profecía auto-cumplida se materializaría poco tiempo después, cuando los mismos grupos invocados en el discurso oficial denunciaron lo sucedido en Juárez y le reclamaron al gobierno mexicano una intervención contundente. Este discurso, como buen ejemplo del tono imperante en el gobierno de Fox, vino a propiciar un proceso de entrampamiento, no resultando posteriormente tan fácil el negar la crítica y el escrutinio de las organizaciones a cuya autoridad moral se había apelado previamente.

Dentro de la administración de Fox también hubo una apertura institucional y un reconocimiento explícito a las organizaciones de la sociedad civil como un componente necesario para la gobernabilidad democrática. Fox creó una oficina dentro de la Presidencia para mantener relaciones con estas organizaciones, la Coordinación para la Alianza Ciudadana. Olvera⁸ explica la debilidad histórica de la sociedad civil mexicana en términos de falta de liderazgo y de fuerza política en el contexto de un largo ciclo autoritario. Factores como la dispersión de los grupos, la falta de marcos regulatorios y la polarización propiciaron la formación de organizaciones o con una integración subordinada y clientelar o, en el otro extremo, de grupos más independientes pero extremadamente confrontativos. No obstante, el nuevo discurso y la apertura de un espacio formal de interlocución propiciaron que organizaciones formadas por clases medias de activistas e intelectuales —organizaciones de derechos humanos, feministas, o trabajadores de medios de comunicación—, más profesionales y dialogantes, establecieran procesos comunicativos sostenidos con el Estado mexicano. En este sentido Álvarez Enríquez menciona la aparición, entre los extremos de la polarización, de una sociedad civil *"moderada pero muy crítica, independiente y que ha ido consolidando cambios"*⁹. Dentro de este subgrupo podríamos ubicar al conjunto de organizaciones mexicanas que han estado involucradas en el caso de Juárez y que ha sabido aprovechar las ventanas de oportunidad ofrecidas por el gobierno foxista.

El nuevo gobierno mexicano, con su nuevo discurso emancipador, en franco contraste con prácticas políticas locales permeadas por la corrupción e impunidad,

⁷ AGUILAR V, Rubén y CASTAÑEDA, Jorge G, *La diferencia: radiografía de un sexenio*, Editorial Grijalbo, México, 2007, p. 150.

⁸ OLVERA, Alberto, "Sociedad civil y perplejidad ante la democracia", en *Metapolítica*, número 30, México, julio/agosto 2003.

⁹ ALVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, "Sociedad civil y construcción democrática", en *Metapolítica*, número 30, México, julio/agosto 2003, p.120.

la persecución política y la discriminación sexista, todo ello en el contexto de un alto grado de sensibilidad internacional frente a la violencia de género, fueron el caldo de cultivo para que la denuncia del problema de violencia en Ciudad Juárez y Chihuahua saltara al primer plano internacional.

2. La Red de Defensa de los Derechos de las Mujeres de Ciudad Juárez: origen, transnacionalización y uso de estrategias políticas

Si bien existen condiciones contextuales que propician el éxito de las causas defendidas por grupos de activistas transnacionales, los cambios de conducta en políticas internas relacionadas con temas de derechos humanos se generan en gran medida a partir de la presión que ejercen sobre los gobiernos las redes transnacionales. Estas poseen un poder transformador que reside en su capacidad para presionar, avergonzar y convencer a los gobiernos infractores para que cumplan con los estándares internacionales. Los cambios políticos suelen ocurrir cuando las causas locales logran internacionalizarse y las redes actúan “desde dentro y desde afuera”. Esto se logra a través del efecto *boomerang*, un patrón de influencia que se da cuando los grupos internos le hacen un *bypass* al gobierno infractor y buscan aliados internacionales que presionen desde afuera¹⁰.

Dentro del proceso de evolución de la Red Transnacional de Defensa de los Derechos de las Mujeres de Ciudad Juárez, podemos observar tres momentos principales; una primera etapa, entre los años 1995 y 2001, en donde surge de forma precaria la voz de la protesta a nivel local pero que logra captar la preocupación y apoyo de aliados nacionales; una segunda, entre los años 2002 y 2003, cuya característica principal consiste en la transnacionalización de la red y la inserción del problema de Ciudad Juárez en la agenda internacional y; una tercera, entre 2004 y 2006, en donde la red adquiere una mayor consolidación y la agenda del “feminicidio”¹¹ se extiende a Latinoamérica y Europa.

a) Primera etapa (1995-2001). La red local en Ciudad Juárez y Chihuahua y su expansión nacional

Durante esta primera etapa, en donde los pronunciamientos internacionales fueron escasos, se consolidó en el estado de Chihuahua una primera voz organizada que reunía las inquietudes de distintos grupos locales dispersos cuyas denuncias habían sido ignoradas por las autoridades. La Coordinadora de ONG en Pro de la Mujer, creada en 1995, reunía a dieciséis organizaciones de familiares de víctimas, derechos humanos y mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua¹². Una de las primeras

¹⁰ RISSE, Thomas, “The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights Norms”, en FLORINI, Ann (ed), *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*, Japan Center for International Exchange y Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2000; KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn, *Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics*, Blackwell Publishers, Massachussettes, 1999.

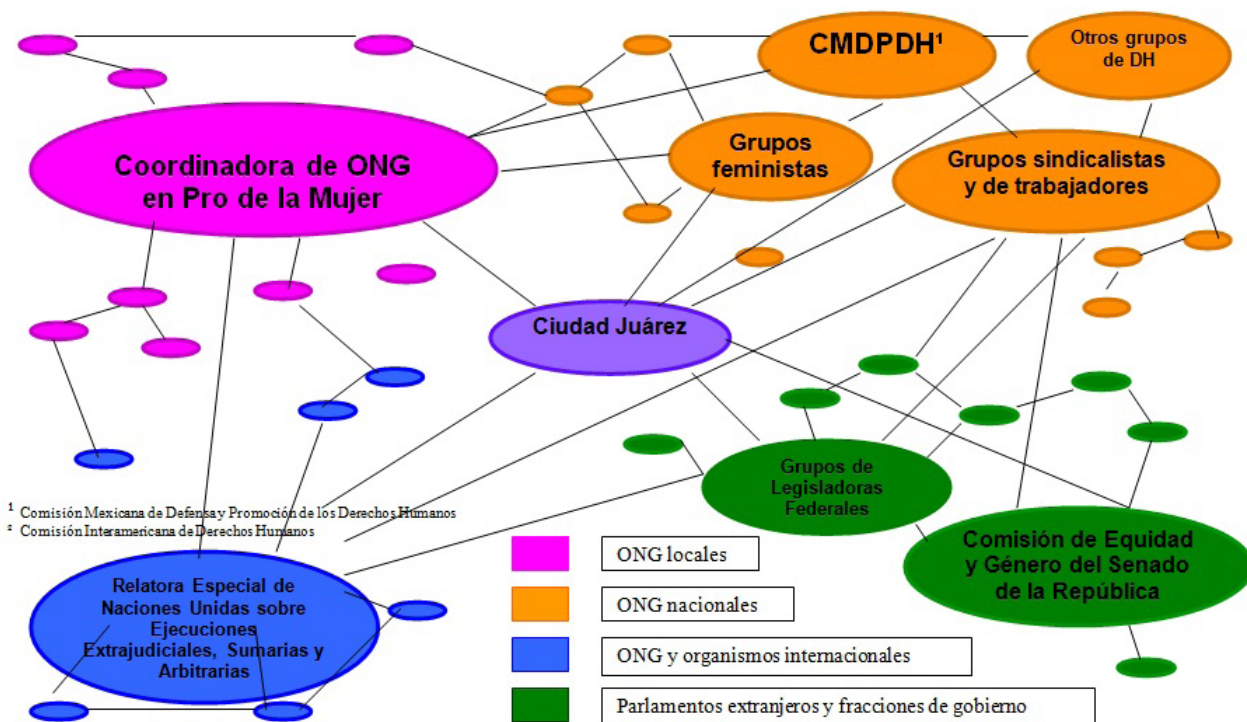
¹¹ Ver nota al pie 1.

¹² Entre ellas destacaban organizaciones como el *Taller de Género de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez*, el *Grupo 8 de Marzo* —el grupo feminista local— y el *Comité Independiente de Chihuahua en Pro de los Derechos Humanos*.

preocupaciones de la Coordinadora fue, ante la falta de información oficial sobre el problema, realizar una recopilación hemerográfica para documentar los casos de violencia sexual y desapariciones de mujeres con objeto de entender la naturaleza y el tamaño del fenómeno. A través de esta voz protagónica se realizaron denuncias, plantones y demandas puntuales a las autoridades de Chihuahua. Sin embargo, ante la negativa reiterada de éstas, para 1999 la Coordinadora había apelado a la ayuda de actores nacionales más poderosos –grupos de legisladores del ámbito federal, ONG feministas y ONG de derechos humanos, como la prestigiosa Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la CMDPDH– y el problema de Ciudad Juárez ya era de resonancia nacional. En 1997 la Comisión de Equidad y Género del Senado de la República interpuso un queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos –CNDH– que emitió una recomendación, la 44/98, que criticaba duramente la negligencia y exigía que las autoridades estatales asumieran responsabilidad. Si bien la recomendación no fue aceptada por el gobernador de Chihuahua, una consecuencia de la misma, junto con la presión sostenida por grupos locales y nacionales, fue la creación, en el estado de Chihuahua, de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios contra la Mujer –FEIHM–, una antigua petición de la Coordinadora.

Como se puede observar en el cuadro 1, durante esta primera etapa la red de protesta se ubicó básicamente en el ámbito local y obtuvo el apoyo de grupos de la Ciudad de México y de legisladores/as federales. Si bien el problema era prácticamente desconocido en el extranjero, durante esta etapa se dio el primer

Cuadro 1: Mapa de la red de defensa de los derechos de las mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua Etapa 1 (1995-2001)



efecto *boomerang* hacia el exterior. Ante la visita a México de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias, la Coordinadora aprovechó la ocasión para incluir en su agenda una visita a Ciudad Juárez. Tras ésta, la Relatora emitió un informe altamente crítico, calificando el caso de Ciudad Juárez como una muestra clara de impunidad y de violencia de género.

La Coordinadora representaba a grupos locales dispersos, enfrentados entre sí y con pocos recursos políticos¹³. No obstante, los nodos que la integraban se sentían unidos por una causa común —la falta de acceso a la justicia, la indignación y la impunidad reinante— y colaboraban estrechamente en la producción y sistematización de información, algo decisivo en un contexto en el que la información oficial era prácticamente inexistente. Pese al hostigamiento que recibió por parte de las autoridades locales durante esta etapa y las luchas intestinas de sus miembros, la Coordinadora obtuvo ciertos logros: a) aglutinar, en una sola voz, la protesta local; b) reunir y sistematizar información sobre los asesinatos y desapariciones, lo que permitiría dar a conocer el caso a nivel nacional e internacional; c) conseguir el apoyo de aliados nacionales con mayor poder capaces de introducir el problema en la agenda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el poder legislativo federal; d) al apelar a la relatora de Naciones Unidas, México recibió una primera puesta en evidencia internacional.

Para finales del año 2001, tras el crítico informe de la Relatora de Naciones Unidas y el escándalo del caso de Campo Algodonero¹⁴, el presidente Fox hizo un primer pronunciamiento público sobre el problema y ordenó a la Procuraduría General de la República intervenir en las investigaciones. Esto marcó el inicio de una implicación progresiva de las autoridades federales en un tema que, poco después, el Procurador General de la República calificaría como un “*asunto de prioridad nacional*” que competía al Estado mexicano¹⁵.

¹³ Incluía, además de ONG de trabajo social, derechos humanos y grupos de madres, la voz de las feministas locales y nacionales, grupo éste que según Alfredo Limas fundador del grupo local Red Ciudadana de No Violencia “había hegemonizado el poder, no sabía compartirlo y quería reducir todo a una visión feminista”. Estas luchas intestinas, en donde ciertos grupos se sentían desplazados e incluso manipulados derivaron, para finales de 1990, en el debilitamiento y posterior desaparición de la *Coordinadora*.

¹⁴ El 6 de noviembre del 2001 fueron hallados 8 cadáveres de niñas y mujeres brutalmente asesinadas y torturadas en un solar abandonado del centro de Ciudad Juárez, el denominado Campo Algodonero. Ante el escándalo que esto causó las autoridades, con ánimo de acallar la denuncia, en menos de una semana apresaron y culparon a dos presuntos responsables cuyos abogados lograron demostrar que la confesión de los inculpados se había obtenido bajo tortura. La indignación de ciertos grupos no se hizo esperar y días después, el 25 de Noviembre de ese mismo año, Día Internacional de No Violencia Contra la Mujer, se realizaron múltiples protestas y marchas por todo el país pidiendo la intervención federal en el problema y la atracción de los asesinatos por parte de la Procuraduría General de la República. Esta presión sin precedentes forzó al presidente mexicano a hacer un primer pronunciamiento público.

¹⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Palabras pronunciadas por Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República durante su comparecencia ante las Comisiones de Justicia y Equidad de Género del Senado de la República para informar lo relativo a los homicidios de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez*, 21 de mayo 2003. Versión electrónica en www.pgr.gob.mx, (consultada en marzo 2006).

b) Segunda etapa (2002-2003): el efecto *boomerang* y la transnacionalización de la Red

Para finales del año 2001 las voces locales de la Coordinadora se encontraban debilitadas por luchas intestinas y por el sostenido hostigamiento de las autoridades estatales y de otros grupos desconocidos. No obstante a inicios del 2002 surgió con inusitada fuerza una nueva voz de denuncia de dimensiones nacionales, la de la campaña ¡Alto a la Impunidad: Ni Una Muerta Más! Esta, como nuevo epicentro de la protesta, reunía a más de 300 ONG mexicanas entre las que destacaban grupos locales de gran dinamismo—notablemente las nuevas organizaciones representantes de madres Nuestras Hijas de Regreso a Casa y Justicia para Nuestra Hijas, así como Casa Amiga, la voz feminista local— y prestigiosas ONG nacionales de derechos humanos y grupos feministas. Estos últimos, provenientes del ámbito académico, político y social, además de acuñar el término que dio nombre al fenómeno de violencia extrema contra la mujer vivido en Juárez, esto es, el “feminicidio”¹⁶, fueron capaces de conseguir el apoyo de sus redes regionales e internacionales, así como de multiplicar de forma exponencial la voz de la denuncia. En este sentido el feminismo internacional, que ya desde finales de 1980 había posicionado como prioritario el tema de violencia contra la mujer en su agenda, se solidarizó con el caso de Ciudad Juárez por ser emblemático y representar la forma más calificada de este tipo de violencia.

El primer objetivo de la campaña ¡Alto a la Impunidad! fue generar sucesivos efectos *boomerang* hacia el exterior, buscando para ello poderosos aliados internacionales que por su ascendente moral sobre México pudieran ejercer una presión más efectiva. Para finales de esta segunda etapa la citada campaña había logrado vincularse con actores internacionales de distintos ámbitos y formar una red de defensa densa, internacionalizada y de amplia cobertura.

En el cuadro 2 se puede observar el nivel de densidad y alcance de la Red Transnacional de Defensa de los Derechos de las Mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua durante la segunda etapa. La Red para esta época ya incluía nodos de todos los ámbitos geográficos, desde el local hasta el global. Contaba con la atención y el apoyo de agencias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la CEDAW, la ONUDD, el UNIFEM, el Alto Comisionado

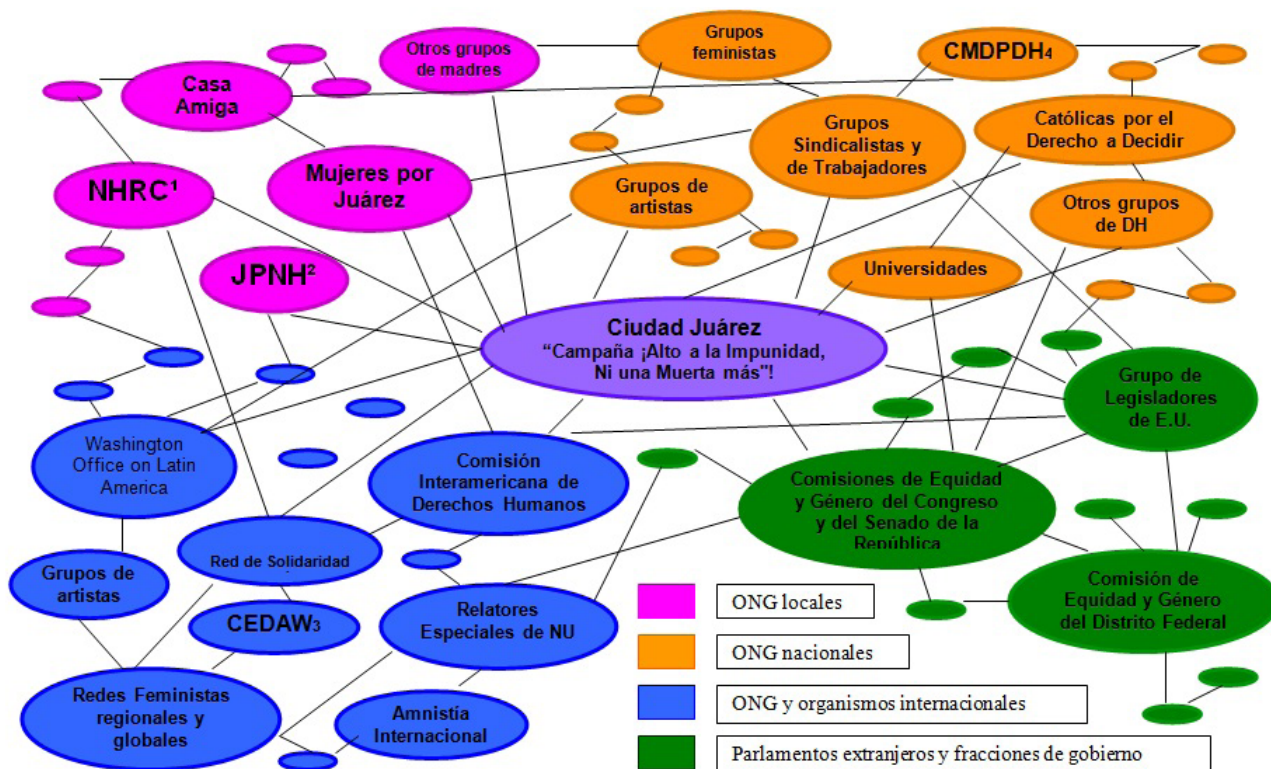
¹⁶ Julia Monárrez Fragoso define el feminicidio como el “asesinato misógino de mujeres cometido por hombres desde su superioridad de género” y “como continuo sistemático de violencia que termina con el asesinato de la mujer”—entrevista de 19 de octubre de 2003, disponible en www.webmujeractual.com/noticias/feminicidio.htm, consultada en marzo de 2006—. En una entrevista personal realizada para esta investigación, la académica mexicana relata que adoptó el término anglosajón *femicide* al caso de Ciudad Juárez a partir de leer la antología *Femicide, the politics of killing women* de Lee Bradford y Diana Russel y a partir de las aportaciones de las feministas Deborah Cameron, Elisabeth Fraser, Jane Caputti y Victoria Sau. “Cuando escuché por primera vez el término en boca de Marcela Lagarde busqué bibliografía en español y no encontré nada... en 1998 utilicé por primera vez el término en una ponencia. En esa época le dije a la activista Esther Chávez, de *Casa Amiga*, que esa iba a ser la figura más adecuada para describir lo que pasaba aquí en Juárez. Esther, que es toda una figura en el activismo político en torno a estos asesinatos, se apropió rápidamente del término y a partir de ahí se expandió como la espuma”—J. Monárrez Fragoso, entrevista personal, 2 de junio de 2007—.

de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos. Entre las ONG de derechos humanos de prestigio, contaba con el apoyo de organizaciones como Amnistía Internacional, Washington Office on Latin America – WOLA – o la Red de Solidaridad con México. Asimismo, grupos de legisladores de Estados Unidos, conectados con otros nodos de la Red, trabajaban para que el Congreso y el Senado de su país votará una resolución condenatoria contra el gobierno mexicano.

Podemos decir que el año 2003 fue el año de los informes internacionales sobre Ciudad Juárez y Chihuahua. El escrutinio de grupos como Amnistía Internacional, WOLA o de agencias de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, OEA –los mismos actores prestigiosos a cuya autoridad e intervención el presidente Fox había apelado en sus discursos– ejerció una presión sin precedentes sobre el gobierno mexicano, el cual se vio obligado a aceptar la legitimidad de las recomendaciones internacionales emitidas.

Si bien los grupos internacionales de la red de defensa aludían a la categoría de “violencia de género” para calificar el fenómeno que ocurría en Ciudad Juárez,

**Cuadro 2: Mapa de la red transnacional de defensa de los derechos de las mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua
Etapa 2 (2002-2003)**



¹ Nuestras Hijas de Regreso a Casa

² Justicia Para Nuestras Hijas

³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas

⁴ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos |

entre las organizaciones mexicanas surgía una categoría aún más específica, la de "feminicidio", como lenguaje común que otorgaba mayor fuerza mediática a la causa y creaba una mayor cohesión entre los distintos nodos¹⁷.

Para finales de esta segunda etapa la Red había adquirido dimensiones internacionales y el fenómeno de Ciudad Juárez tenía un fuerte impacto en la opinión pública internacional, como lo muestran las numerosas campañas realizadas en estos años que, con eslóganes dramáticos como "Feminicidio: hecho en México", lograron captar el interés de muchos públicos.

c) Tercera etapa (2004-2006): la extensión de la agenda del "feminicidio" a Latinoamérica y Europa

Durante esta tercera etapa, la red se amplió todavía más, uniéndose a ella nuevos actores internacionales, poderosos y de reconocido prestigio, que vinieron a aumentar la voz de la denuncia y a presentar nuevos informes y recomendaciones que reforzaban los anteriores. La famosa red feminista global V-Day International, para 2004 eligió Ciudad Juárez como su causa estrella del año, realizando más de 2,300 eventos en todo el mundo en solidaridad con las mujeres asesinadas y desaparecidas. Asimismo, campañas como la Caravana Internacional de Justicia, organizada por la ONG Mexico Solidarity Network, lograron, a través de una cobertura mediática muy extensa, que miles de personas conocieron la situación existente en Juárez. En Estados Unidos, campañas emprendidas por organizaciones como The Washington Office for Latin America, Amnistía Internacional y Mexico Solidarity Network, consiguieron que el congreso y el senado aprobaran, para mayo del 2006, una resolución condenatoria sobre la situación existente en la frontera mexicana.

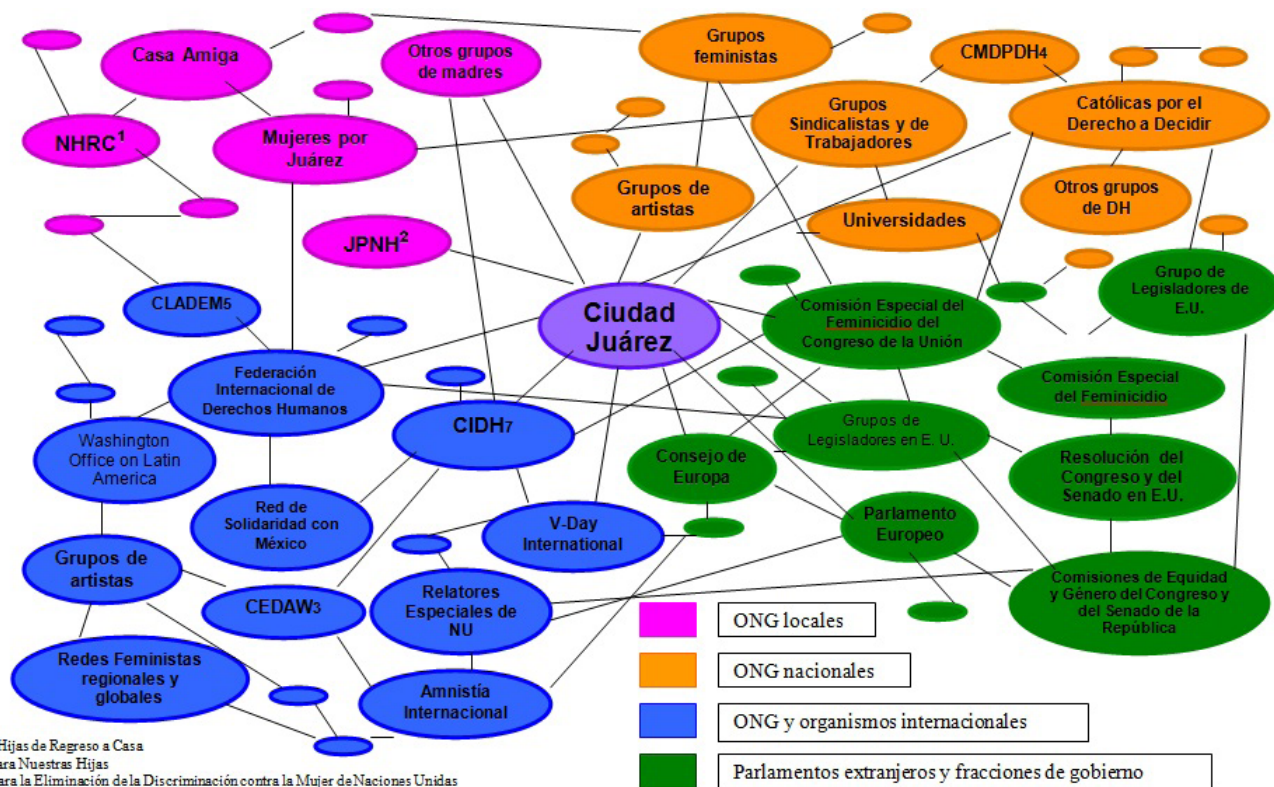
Nuevos informes internacionales, como los emitidos por la Federación Internacional de Derechos Humanos, la CEDAW, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, o el Comité para América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer –CLADEM–, analizaron una y otra vez los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, presentándolos como caso emblemático de referencia cuyas causas y patrones servían para detectar, con mayor claridad y prontitud, otros fenómenos de violencia extrema contra la mujer, ahora más visibles en todo el territorio mexicano y en otros países de Latino América.

Para esta tercera etapa, el "feminicidio", como término que explicaba lo que en la frontera mexicana sucedía, adquirió un mayor peso político e incluso jurídico

¹⁷ El término "feminicidio", como emblema de campaña, ha funcionado bien mediáticamente si bien no está exento de dificultades dado que en el derecho internacional no se reconoce como una figura jurídica específica. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, si bien constata la existencia del término, no lo incorpora como categoría jurídica, sino que se refiere al asesinato de mujeres por el hecho de ser mujeres, ver www.cidh.org/sentenciacamposgodonero (consultada el 14 de febrero de 2012).

en México.

**Cuadro 3: Mapa de la red transnacional de defensa de los derechos de las mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua
Etapa 3 (2004-2006)**



¹ Nuestras Hijas de Regreso a Casa
² Justicia Para Nuestras Hijas
³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas
⁴ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
⁵ Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
⁶ Federación Internacional de Derechos Humanos
⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El "feminicidio", definido por Marcela Lagarde como el "estado de violencia misógina contra las mujeres que puede culminar en el asesinato y que se acompaña de un cuadro de inseguridad, falta de prevención e impunidad"¹⁸ fue introducido por la Comisión Especial del Feminicidio en el poder legislativo federal mexicano y socializado entre las distintas instancias de la administración foxista. Frente a las explicaciones dadas por las autoridades respecto de las desapariciones y asesinatos de niñas y mujeres como conjunto de hechos aislados —esposos celosos, problemas de amantes, homicidas psicópatas o bandas de narcotraficantes— esta nueva categoría ofrecía interpretaciones más complejas, implicando a su vez lo que Marcela Lagarde —presidenta de dicha Comisión— denominó "un cambio paradigmático" en la visión del fenómeno. La utilización de este término exige analizar el problema de violencia desde una visión política y científica, atajando, desde una auténtica política integral de Estado, las causas sociales, culturales y

¹⁸ COMISIÓN ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO A LAS INVESTIGACIONES RELACIONADAS CON LOS FEMINICIDIOS EN LA REPÚBLICA MEXICANA Y A LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA VINCULADA, *Primer Informe Sustantivo de Actividades. Por la vida y la libertad de las mujeres, 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005*, p.7. Versión electrónica en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/nov/Anexo-I-15nov.html>, (consultada en mayo de 2006).

estructurales que subyacen a estos crímenes. Asimismo supone asumir, por parte del Estado Mexicano en su totalidad, la responsabilidad del problema y reconocer que gran parte del mismo radica en la impunidad e ineficacia de un sistema de justicia que debe ser reformado. Lo que en principio podríamos ver como un simple uso lingüístico implica finalmente toda una reforma de Estado, de ahí la resistencia por parte de las autoridades a asumir el término. Así, uno de los logros de esta tercera etapa fue la propuesta, por parte de la Comisión del Femicidio y de las Comisiones de Equidad y Género del Congreso y del Senado de la República, y posterior aprobación en enero del 2007, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que establece sanciones contra todas las formas de violencia contra las mujeres y tipifica la violencia feminicida¹⁹.

A su vez, la internacionalización del problema de violencia extrema contra la mujer en Juárez logró detonar un debate regional y una alerta en muchos otros países, extendiéndose de esta manera la agenda del feminicidio a América Latina. La categoría "feminicidio" formulada a partir del término anglosajón *femicide* de Diana Russel y adaptada al problema de la frontera norte mexicana, podría ser una aportación novedosa de esta red de defensa a la agenda mundial de los derechos de la mujer. El feminicidio, como forma cualificada de violencia de género, está sirviendo como marco político y social de análisis de la violencia extrema contra la mujer en otras partes del mundo. Podría ser, como propuso la Red Interparlamentaria por el Derecho a una Vida sin Violencia de las Mujeres, objeto de una tipificación como crimen de *lesa humanidad* en la legislación internacional. Asimismo el término ha inspirado a la Unión Europea, siendo que la resolución 1454 de junio del 2005 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa decidió estudiarla para "explorar cómo este concepto pudiera ser aplicado al contexto europeo, lo que incluye su posible introducción en el derecho penal europeo"²⁰.

3. La respuesta de México a la presión internacional y transnacional

La estrategia metodológica

La "socialización", como el proceso mediante el cual los gobiernos "aprenden a adoptar las normas, valores, actitudes y comportamientos aceptados y practicados por el sistema establecido"²¹, se da en un contexto de interacción social. Para el constructivismo social este proceso supone una convergencia intersubjetiva entre

¹⁹ Esta ley define la violencia feminicida como "la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres". Secretaría de Relaciones Exteriores, 2007.

²⁰ ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, Resolución 1454, 21 de junio 2005, "Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico". Versión electrónica en <http://assembly.coe.int//main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta05/ERES1454.htm> (consultada en diciembre de 2007).

²¹ JOHNSTON, Alastair, "Treating International Institutions as Social Environments", *International Studies Quarterly*, 45, 2001, p. 459.

actores en torno a ciertos significados compartidos y en torno a los estándares de conducta aceptables o inaceptables en una sociedad dada. En este sentido, la "socialización", como proceso de aprendizaje e interiorización progresiva del mundo objetivo de una sociedad, no suele darse en automático —a menudo requiere de la presión de terceros actores— y presenta una dimensión subjetiva que no siempre resulta fácilmente aprehensible. Con frecuencia los gobiernos, a partir de las presiones políticas que reciben para que se de el cumplimiento de las normas internacionales, acuden a estrategias retóricas y de simulación para acallar la voz de la denuncia, siendo que realmente no están internalizando dichos estándares. En este sentido cabría preguntarse ¿Cómo pueden medirse los procesos de "socialización" de normas internacionales al interior de los Estados? ¿Cómo interpretar las intenciones reales de un gobierno? ¿Utiliza argumentos y comportamientos apropiados de forma estratégica sólo para justificarse socialmente y aliviar la presión o realmente cambia sus convicciones y adopta los valores de su comunidad de referencia, modificando así su comportamiento e internalizando realmente la norma?

Thomas Risse y Kathryn Sikkink²² en su modelo de "socialización" de normas internacionales de derechos humanos, plantean que el comportamiento de los gobiernos infractores, cuando se ven sometidos a la presión política de las redes de defensa, suelen pasar por cuatro fases principales; una primera, de negación; una segunda, principalmente permeada por una lógica instrumental; una tercera, en donde aparece una actitud más argumentativa que busca llegar a un consenso en torno al problema debatido y a una solución que sea socialmente aceptable y; una cuarta, en donde las normas internacionales debatidas se institucionalizan y son objeto de cumplimiento sin necesidad de ulterior presión política. A lo largo de este proceso conviven dos lógicas aparentemente contradictorias entre sí, la instrumental y la argumentativa, pero dadas ciertas condiciones, la segunda acaba imponiéndose al interior de los Estados. En la acción retórica los gobiernos actúan instrumentalmente para aliviar la presión, pero realmente no están dispuestos a cambiar sus propias creencias²³. En el comportamiento argumentativo entran en procesos de auténtico razonamiento con sus críticos y buscan lograr un consenso razonado en torno a las situaciones debatidas. Si bien durante las primeras etapas de socialización los gobiernos suelen implementar estrategias de adaptación instrumental que resultan en cambios políticos muy epidérmicos, no obstante éste no suele ser el final de la historia, y cuando las autoridades entran en procesos de comunicación y persuasión con las redes empieza a surgir una conducta más argumentativa que reta las preferencias, las identidades o la definición de los problemas que encaran los actores. Aunque persista la conducta instrumental,

²² RISSE, Thomas y SIKKINK, Kathryn, "The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction", en RISSE, Thomas, ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn (editores), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

²³ RISSE, Thomas, "Let's Argue: Communicative Action in World Politics" en *International Organization*, vol. 54, nº1, 2000.

cuanto más dialogan y utilizan la lógica argumentativa los gobiernos, más se enredan en discursos y promesas de los que no pueden escapar fácilmente²⁴. Este es el proceso de entrampamiento, que viene a unirse a lo que la psicología política denomina la auto-persuasión, en donde “con el tiempo la gente llega a creer lo que dice, particularmente si lo dice en público”²⁵. En este sentido se pone en marcha un proceso de transformación de la identidad, de manera que las normas que fueron inicialmente adoptadas por razones instrumentales, después se mantienen por razones de creencia e identidad”²⁶.

Para el caso de Ciudad Juárez, en este trabajo pude constatar que las autoridades mexicanas pasaron por las primeras tres etapas descritas en el “modelo en espiral” y que actualmente no logran consolidar la cuarta, la de institucionalización y cumplimiento cabal con los estándares internacionales. En el cuadro 4 se presentan ciertas características para cada etapa, mismas que reflejan los indicadores generales de socialización propuestos por Risse y Sikkink para estos procesos escalonados de proyección a nivel interno de normas. Los resultados que a continuación presento, miden el proceso de socialización en México de las normas internacionales de violencia contra la mujer basándose en dichos indicadores y en otros, más específicos, derivados del análisis de contenido que realicé a los discursos de las autoridades mexicanas —estatales y federales— entre 1995 y 2006. Todo un conjunto de comunicaciones públicas fue sometido a un análisis sistemático cuyo objetivo fue ayudar a distinguir, con más elementos de juicio, entre un discurso de negación, uno retórico y un comportamiento argumentativo.

A lo largo de las tres etapas de socialización se puede observar un cambio importante en los discursos de las autoridades mexicanas en torno a las tres categorías principales que guiaron el análisis de contenido;

- (a) La actitud frente al problema, categoría que se refiere a cómo el actor reacciona frente a la crítica, el escrutinio o el cuestionamiento de otros.
- (b) La identificación o construcción del problema, que se refiere a cómo el actor construye la situación debatida, cómo la categoriza y significa en cuanto a su origen —las causas profundas—, su dimensión —la gravedad— y sus consecuencias —la responsabilidad que asume frente la misma—.
- (c) El lenguaje utilizado para definir el problema debatido. El lenguaje es un indicador importante en este análisis ya que, además de dotar de sentido a la realidad y de reflejar la objetivación colectiva que sobre ésta se hace, puede ser un indicador de conducta argumentativa cuando se logra un lenguaje homogéneo y, por lo tanto, una definición común de la situación.

²⁴ RISSE, Thomas, ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

²⁵ *Íbidem*, p. 15.

²⁶ RISSE, Thomas, ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 35.

Asimismo, para cada etapa se impone predominantemente una lógica de comportamiento —negación, racionalidad instrumental o racionalidad argumentativa—, si bien a menudo éstas tres lógicas se sobreponen y coexisten simultáneamente. Esta situación de yuxtaposición es inherente al mismo proceso de socialización y también se da porque entre los distintos niveles de la administración mexicana la socialización ha adquirido velocidades distintas; más ágil entre las autoridades federales y más lenta entre las locales, las cuales han mostrado mayor resistencia al cambio.

Cuadro 4: Etapas de socialización de las normas internacionales de violencia contra la mujer en México.

<p>Primera etapa (1993-2001): la negación entre las autoridades estatales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Silencio por parte de autoridades federales —es un caso de competencia estatal, no federal—. • En ámbito local se niega la existencia de un problema de derechos humanos y su conexión con la legislación internacional sobre violencia contra la mujer. • El problema se conceptualiza como algo "normal" en el contexto de una frontera violenta en la que reina la patología social y en donde las víctimas propician su propio asesinato (discursos discriminatorios y ofensivos). • Las autoridades no aceptan responsabilidad frente al problema y lo achacan a las administraciones anteriores, las víctimas o sus familiares. • Negación en la procuración de justicia. • No se acepta el escrutinio y crítica de las organizaciones de protesta. • Desprestigio, hostigamiento y deslegitimación de organizaciones locales. • Concesiones tácticas menores que no trascienden en la solución del problema. • Lenguaje utilizado: "las muertas", "mujeres que se mueren", "crímenes pasionales"
<p>Segunda etapa (2002-2003): la adaptación instrumental y la negociación estratégica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura de un auténtico debate público internacional. • El problema se califica como un asunto de "seguridad nacional" pero todavía no como un problema de "violencia de género" y menos aún de "feminicidio". • Aceptación limitada de responsabilidad por parte de autoridades federales —discurso ambiguo y retórico—. • Domina la lógica instrumental, si bien se observan concesiones argumentativas y tácticas. • Las autoridades aceptan la validez de las recomendaciones internacionales pero no necesariamente su significado real; no se incorpora el lenguaje y criterios internacionales sobre género. • Entre autoridades locales persiste la negación y la voluntad de minimizar problema. • Lenguaje utilizado: crímenes pasionales, homicidios, las muertas
<p>Tercera etapa (2004-2006): argumentación y aproximación a los criterios internacionales de violencia contra la mujer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades federales: CJ representa uno de los casos más paradigmáticos de violación de los derechos humanos en México; el Estado mexicano, en su conjunto es responsable frente a la comunidad internacional. • Recursos asignados a CJ entre 2003 y 2006: 455 millones de pesos. CMDPDH, 2007. • Se crean instituciones y programas para atacar el problema (Comisión para Juárez, Fiscalía Especial PGR, FEVIM) y se apoyan reformas legislativas de envergadura (reforma constitucional art. 73 y Ley de Acceso a Una Vida Libre de Violencia, 2007) • Se abre un debate público acerca de la resistencia de las autoridades en admitir Ciudad Juárez como un problema de violencia de género y de feminicidio (CIDH, CEDAW, Comisión Especial del feminicidio) • Entre las autoridades federales se capta comportamiento argumentativo pero persiste lógica instrumental (ejem. Informe Final Fiscalía PGR). • Entre las autoridades locales existe mayor apertura e indicios de una conducta argumentativa. No obstante hostigamiento continúa. • Lenguaje: violencia de género, feminicidio, homicidios, las muertas

a) La primera etapa (1993-2001): La negación.

Durante la primera etapa la negación permeó de forma evidente el discurso y actuación de las autoridades locales. Indicios de esta actitud fueron el negar la existencia de un problema de derechos humanos, tal y como lo planteaban las organizaciones de protesta, el no asumir responsabilidad ante la situación, el conceptualizarla de manera muy alejada de los estándares internacionales o, incluso, acudiendo a razonamientos nacionalistas y reduccionistas, el no admitir la injerencia o autoridad de organismos internacionales de prestigio como Amnistía Internacional, o las recomendaciones de la Relatora de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias en 1999.

Para esa época las autoridades federales guardaron silencio frente a los asesinatos —lo que constituye otra forma de negación—, considerándolos del ámbito

estrictamente local, un problema de frontera cuya resolución atañía exclusivamente al estado de Chihuahua. A su vez las locales declaraban públicamente que el nivel de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez era “normal”, propio de una frontera estructuralmente violenta y producto de la descomposición social y del comportamiento inadecuado de las propias víctimas. Insistían en negar su responsabilidad, la cual trasladaban a las víctimas, sus familiares o a la administración anterior²⁷.

Durante esta época las autoridades locales utilizaron términos como “las Muertas”, “mujeres que se mueren” o expresiones como “crímenes pasionales” para referirse al problema existente en la frontera norte. Parecería que el vocablo “las Muertas” apela a una defunción por causa indeterminada, casi pasiva, sin nexo alguno con una posible responsabilidad pública y que, en el contexto del amarillismo mediático, se inscribe dentro de una patología social casi inevitable. Asimismo, la utilización de categorías como “crímenes pasionales”, ubica a estos crímenes, “no en el campo de los derechos humanos, sino en el campo del honor, en donde la conducta de la víctima resulta ser un punto central en el proceso judicial”²⁸. En este sentido resulta discriminatorio y sujeto a interpretaciones de corte moral. El uso de este tipo de lenguaje parece remitir los fenómenos de violencia contra la mujer al ámbito privado, en donde la responsabilidad de las autoridades frente a este tipo de delitos es escasa.

La desinformación, la represión hacia los grupos denunciadores, la ineficacia en las investigaciones y la creación de chivos expiatorios fueron parte de la política de negación y de acallamiento de las autoridades locales durante esta primera etapa. Sin embargo este comportamiento, lejos de lograr echar tierra sobre del problema, lo magnificó e internacionalizó; generó la indignación de la opinión pública nacional e internacional, propiciando, para 1999 una primera intervención internacional —el primero de sucesivos efectos *boomerang*—, la subsiguiente formación de la Red Transnacional de Defensa de los Derechos de la Mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua y, para el año 2001, la intervención de las autoridades federales en el problema. La negación, como respuesta inicial característica de los procesos de socialización de las normas internacionales de derechos humanos genera, a partir de la actitud de no asumir los compromisos contraídos internacionalmente por los Estados, procesos de reclamo entre los grupos de denuncia²⁹. El simple hecho

²⁷ Muestra de esta actitud fueron declaraciones como la realizada por el Secretario del Ayuntamiento de Ciudad Juárez, en la que afirmaba que “el municipio no es responsable de los homicidios de mujeres, porque se deben a la falta de valores, la crisis económica y otras causas; además, la inseguridad pública es un problema nacional” —La Jornada, 26 mayo 1998— o las del gobernador del Estado de Chihuahua, Francisco Barrio Terrazas, en donde aludía a las víctimas como mujeres de “mala conducta”, responsables de sus propios asesinatos por “llevar una doble vida” y por lo tanto “exponerse a que las maten” —El Norte, 1998—.

²⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación*, 2003, p. 155. Versión electrónica en www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.vi.juarez.htm, (visitada en octubre de 2005).

²⁹ RISSE, Thomas y SIKKINK, Kathryn, “The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction”, en RISSE, Thomas, ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn

de que el Estado se sienta obligado a negar las acusaciones que se le imputan demuestra que ya se inició la socialización.

b) Segunda etapa (2002-2003): la adaptación instrumental y la negociación estratégica

Durante esta segunda etapa convivieron las tres lógicas descritas; la negación, la racionalidad instrumental y la racionalidad argumentativa. Entre las autoridades locales siguió predominando la lógica de la negación y cierta adaptación instrumental para aliviar la presión recibida. La administración de Patricio Martínez, gobernador del estado de Chihuahua, con objeto de acallar la crítica, lanzó una intensa campaña de hostigamiento y desprestigio contra las organizaciones locales de protesta. Los primeros efectos *boomerang* a menudo detonan una represión política hacia los grupos opositores, un aparente retroceso. No obstante, la transnacionalización de una red de defensa y la generación de una presión política sostenida ante un gobierno meta vulnerable, tienen el efecto de proteger y fortalecer a la larga a los nodos locales de la red.

Las autoridades federales, bajo una creciente presión internacional, mostraron apertura al escrutinio externo y una actitud dialogante con los críticos. Tomaron asimismo las primeras medidas que decían responder a las recomendaciones emitidas por las organizaciones internacionales, creando convenios de colaboración con las autoridades del estado de Chihuahua para la procuración de justicia de estos asesinatos. Sin embargo, pese a estas concesiones, sus discursos y comportamiento parecían responder más a una racionalidad instrumental que argumentativa; más a la necesidad de aliviar la presión política que a un cambio en la forma de entender y atajar el problema.

Para esta época se abrió un auténtico debate público internacional en torno a los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez. A partir de las investigaciones e informes emitidos por la CIDH y la CEDAW sobre el caso, las autoridades mexicanas se vieron envueltas en un intenso proceso de interlocución con estas dos instancias, rindiendo informes periódicos acerca del cumplimiento de las recomendaciones internacionales y sometándose al escrutinio de múltiples organizaciones no gubernamentales, las cuales también participaban en las audiencias públicas presentando informes "sombra". Asimismo, se desató entre la red de defensa y el gobierno mexicano un intenso debate en torno a la posible atracción, por parte de la federación —responsable último ante la comunidad internacional del cumplimiento de la normativa de derechos de la mujer—, de los asesinatos, cuya resolución parecía imposible en la esfera estatal. Cuando los problemas de derechos humanos se ventilan en debates públicos existen más posibilidades de envolver a los actores meta en lógicas argumentativas, ya que esta tribuna los obliga a explicar públicamente y de forma regular su comportamiento y,

(editores), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

lejos de poder justificar sus acciones con base en intereses egoístas, deben hacerlo de acuerdo a los valores compartidos con la comunidad a la que pertenecen³⁰. Fruto de estos debates y de abrirse a las visiones que ofrecían las organizaciones de la red de defensa en torno a la problemática debatida, las autoridades federales acabaron aceptando la existencia de un grave problema de derechos humanos en su frontera norte, regulado por todo un conjunto de normas internacionales sobre violencia contra la mujer, que finalmente calificaban como un asunto de "prioridad nacional" y ante el cual asumían responsabilidad. Sin embargo aún existía cierta resistencia a asumir una plena responsabilidad en el problema o a categorizarlo de acuerdo a los estándares de la legislación internacional. Si bien el gobierno de Vicente Fox reconocía la necesidad de colaborar, junto con las autoridades estatales de Chihuahua, en las investigaciones, seguía considerando el caso de competencia local más que un problema que implicaba al Estado mexicano en su conjunto.

Para esta segunda etapa las autoridades federales construyeron el problema de los asesinatos de forma muy alejada al tono discriminatorio y sexista que caracterizó el discurso de las autoridades locales, presentando una explicación multicausal más compleja en la que se contemplaban factores detonantes como la violencia generalizada en la frontera, la descomposición del tejido social, la existencia de narcotráfico y crimen organizado o el crecimiento industrial propio de una zona maquiladora que propicia el subdesarrollo urbano y social. Sin embargo esta visión aún no incorporaba un factor causal básico que para las organizaciones de protesta y los organismos internacionales constituía la piedra angular del problema: la violencia como consecuencia de una discriminación basada en el género de la víctima. El aceptar la existencia de violencia de género, esa dimensión estructural y cultural del fenómeno, frente a categorías recurrentes como el crimen "pasional" suponía, para el Estado mexicano, el diseño de políticas públicas radicalmente diferentes a las implementadas, así como la necesidad de revertir lo que la comunidad internacional calificaba como patrones culturales patriarcales y nociones estereotipadas en torno al género.

En este sentido, si bien el discurso del gobierno era políticamente correcto y admitía las recomendaciones internacionales como estándar de su comportamiento frente al problema, sin embargo aún no parecía entender ni incorporar las categorías de "violencia de género" o "perspectiva de género" dentro de sus estrategias de acción, lo que, para las organizaciones de la red de defensa impedía implementar una auténtica política para erradicar este mal. Pese a los progresos aún no se llegaba a una definición común del problema, no se incorporaba el lenguaje normativo internacional en el discurso y mucho menos se admitía la plausibilidad de conceptos como "feminicidio", elementos que en sí constituyen indicios de una conducta argumentativa.

³⁰ RISSE, Thomas, "Let's Argue: Communicative Action in World Politics" en *International Organization*, vol. 54, nº1, 2000.

Las concesiones, los discursos complacientes y las promesas públicas realizadas por un gobierno que declara su firme compromiso con hacer una reforma profunda a la democracia mexicana y a su agenda de derechos humanos creó una oportunidad, sin precedentes, para que la red transnacional de defensa retara aún más a las autoridades mexicanas en el cumplimiento de los compromisos que internacionalmente asumía. Este mecanismo de entrampamiento o de enredarse en la propia trampa, es el que permite un escrutinio cada vez más estrecho del comportamiento del gobierno infractor, un progresivo arrinconamiento y monitoreo detallado del cumplimiento de las promesas emitidas, las cuales representan un campo abonado para el reclamo posterior. Estos procesos, junto con la apertura de debates públicos en torno a las dimensiones del problema y a la conducta que México debería asumir frente al mismo, fueron elementos que propiciaron pasar de esta segunda etapa a una tercera, en la que se registraron mayores progresos en este camino hacia la implementación de la norma en el país.

c) Tercera etapa (2004-2006): la argumentación y aproximación a los criterios internacionales de violencia contra la mujer

Durante la tercera etapa la lógica argumentativa y el comportamiento comunicativo permearon aún más el discurso y comportamiento de las autoridades mexicanas. El monitoreo y seguimiento sostenido al gobierno mexicano realizado por organizaciones de prestigio como CLADEM, CMDPDH, FIDH, Amnistía Internacional o las interlocuciones con la CEDAW, la CIDH o la Comisión Especial del Femicidio, ayudaron a crear una mayor convergencia de visiones en torno al problema debatido y su solución, lo que a su vez es un indicador de racionalidad argumentativa. En este sentido este tipo de debate público puede tocar la fibra sensible de la identidad social de los Estados, dado que actualmente las normas internacionales de derechos humanos son, cada vez más, una "parte de lo que significa ser un Estado moderno y civilizado"³¹.

Para esta etapa las autoridades federales ya aceptaban que la violencia contra la mujer era un fenómeno estrechamente relacionado con la discriminación por motivo de género. En sus discursos esta categoría ya estaba presente. Sin embargo el término "femicidio", como forma extrema de violencia contra la mujer y que califica con mayor precisión a muchos de los asesinatos ocurridos en Ciudad Juárez, no era fácilmente asimilado entre las autoridades mexicanas—especialmente las locales—. El femicidio se inscribe en el contexto de la impunidad estructural del sistema mexicano y apela a la responsabilidad de México, en su conjunto, en lo que finalmente constituye un problema de Estado y de seguridad nacional³². En este

³¹ RISSE, Thomas y SIKKINK, Kathryn, "The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction", en RISSE, Thomas, ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn (editores), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; RISSE, Thomas, "Let's Argue: Communicative Action in World Politics" en *International Organization*, vol.54, n°1, 2000.

³² MONÁRREZ FRAGOSO, Julia, "Femicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001", en *Debate Feminista*, Vol. 25, abril 2002; MONÁRREZ FRAGOSO, Julia "El femicidio es el exterminio

sentido el uso del término no está exento de consecuencias políticas, pues obliga a México a afrontar el fenómeno desde una política integral e interinstitucional de Estado, dejando atrás concepciones como las que consideran que estos problemas son “normales” e inevitables dado el contexto de violencia generalizada en el que ocurren, pertenecen a la esfera privada y atañen exclusivamente a la responsabilidad de las autoridades locales en cuyo territorio se circunscriben.

La construcción del problema en términos de violencia de género y feminicidio —presente entre ciertas dependencias federales pero aún resistida entre las autoridades locales— propició que el gobierno de Vicente Fox reconociera la responsabilidad plena del Estado mexicano ante el problema y comprendiera la dimensión territorial y estructural del mismo. Ahora el Estado mexicano, como parte firmante de una extensa legislación internacional en materia de derechos humanos de las mujeres, debía responder ante la comunidad internacional ante lo que calificaba como un “*caso de violación masiva de los derechos de las mujeres de alto impacto social*”³³.

Según el informe evaluativo de las acciones del gobierno mexicano frente al problema en Juárez publicado por la CMDPDH del año 2007, la administración foxista y la del gobierno de Chihuahua destinaron durante el sexenio un total de 455 millones de pesos mexicanos a la prevención e investigación de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez —unos 41’36 millones de dólares aproximadamente—. Las partidas presupuestales no comenzaron a otorgarse hasta el año 2003, siendo que el 2005 fue el año en que mayor recursos se destinaron al abatimiento del problema³⁴.

Para el 2006, y a raíz de la visibilidad que adquirió el fenómeno de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez y en todo el territorio mexicano, las autoridades federales aceptaron, en el discurso y en la práctica, la necesidad de abatir lo que

de la mujer en el patriarcado”, entrevista de 19 de octubre 2003. Versión electrónica www.webmujeractual.com/noticias/feminicidio.htm (consultado en marzo de 2006); MONÁRREZ FRAGOSO, Julia “Feminicidio y marginalidad urbana en Ciudad Juárez en la década de los años noventa”, en TORRES FALCÓN, Martha (compiladora), *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*, El Colegio de México-Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, México, 2004; COMISIÓN ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO A LAS INVESTIGACIONES RELACIONADAS CON LOS FEMINICIDIOS EN LA REPÚBLICA MEXICANA Y A LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA VINCULADA, *Primer Informe Sustantivo de Actividades. Por la vida y la libertad de las mujeres. 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005*. Versión electrónica <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/nov/Anexo-I-15nov.html> (consultada en mayo de 2006).

³³ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Acuerdo A/003/06 del Procurador General de la República por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia Contra las Mujeres en el País*, 2006. Versión electrónica www.pgr.gob.mx, (consultada en junio de 2006).

³⁴ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Feminicidio en Chihuahua: Asignaturas Pendientes*, 2007. Disponible en <http://www.cmdpdh.org>, (consultada en febrero del 2008). COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación*, 2003. Versión electrónica en www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.vi.juarez.htm (consultada en octubre de 2005).

finalmente aceptaron como un “problema generalizado de violencia de género”³⁵. Muestra de ello fue la creación, para el año 2006, de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (FEVIM), una instancia permanente dentro de la Procuraduría General de la República con facultades para investigar y perseguir delitos contra las mujeres en todo el país. La agenda de trabajo de la FEVIM explícitamente afirma que la violencia contra la mujer se basa en la discriminación por género —en consonancia con los estándares internacionales— e incorpora la perspectiva de género como instrumento fundamental de trabajo.

Asimismo para enero del año 2007 el legislativo federal adoptó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual tipifica, entre otras formas de violencia, la feminicida. La institucionalización legislativa del término asegura, de alguna forma, que el debate seguirá vivo en el país durante algunos años más.

Estos avances ilustran que los cambios discursivos y los usos lingüísticos tienen consecuencias a veces inesperadas para los gobiernos que los obligan a entrar en una espiral de cambios. En este sentido esta aceptación progresiva, por parte del gobierno mexicano, del lenguaje y recomendaciones propuestas por la red de defensa, además de iniciar en el país un proceso de reforma política, inició, aunque de forma incipiente, una última etapa de socialización, la de institucionalización y habituación, aún no consolidada.

3.1. Más allá de la administración foxista: ¿Hacia un retroceso?

Durante la última etapa del gobierno de Vicente Fox se llegó a aceptar que la violencia de género era un problema estructural de la sociedad que, lejos de ser un asunto del ámbito privado, debía de ser abordado por instituciones especializadas en violencia contra la mujer. A raíz de esta aceptación se crearon instituciones como la FEVIM, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, la Comisión Especial del Feminicidio y se aprobó Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia. Sin embargo la efectividad de los instrumentos creados para abatir la violencia de género en el país es puesta en duda por muchas organizaciones. Según el último informe al respecto publicado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en enero del 2008, en Ciudad Juárez y Chihuahua los asesinatos de mujeres han continuado al mismo ritmo que en años anteriores, las víctimas ya suman a un total de 423 y, si bien se han invertido grandes sumas en procuración de justicia e impulso de políticas públicas con perspectiva de género, los resultados han sido “escasos”³⁶. Según el informe presentado por la CMDPDH a finales del 2007, muchos casos siguen pendientes,

³⁵ *Íbidem*.

³⁶ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Segundo Informe de Evaluación de las Acciones Realizadas por los Tres Ambitos de Gobierno en Relación a los Feminicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, 2008. Versión electrónica en www.cndh.org (consultada en marzo de 2008).

las autoridades locales que resultaron ser responsables de diversas irregularidades siguen sin ser sancionadas y los familiares y defensores de derechos humanos siguen siendo hostigados y amenazados en esa localidad³⁷. Desde su entrada a la presidencia Felipe Calderón no se ha pronunciado sobre este grave problema implementando, lo que el Observatorio Ciudadano del Femicidio ha calificado de una “política de desmantelamiento” de las instituciones creadas para abatir la violencia de género. Este órgano de monitoreo, constituido en mayo del 2007 y que articula a más de cuarenta y tres organizaciones civiles mexicanas —aparentemente la nueva voz líder del femicidio en México en la época calderonista— afirma que el 75% de los casos de Ciudad Juárez están sin resolver y que existe una “ofensiva institucional y de la iniciativa privada en esa localidad contra los defensores de los derechos humanos”³⁸. Según esta voz dicho desmantelamiento ha consistido en mantener acéfala y con un destino incierto a la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez así como en no implementar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Esta instruye a las treinta y dos entidades de la República a emitir, en el plazo de seis meses, una legislación similar que provea los mismos derechos y obligaciones a las mujeres en el nivel estatal. Sin embargo este proceso de armonización legislativa no se ha cumplido a la fecha o se han aprobado leyes locales “fuera del contexto y del espíritu de la ley general”, según señala el Observatorio. Asimismo no se ha hecho público el Reglamento de la Ley, el cual permitiría que se determinaran las partidas presupuestarias necesarias para llevar a cabo las acciones que la ley ordena —lo que la torna prácticamente inoperante—, ni se han construido otras dos instancias clave previstas en dicho instrumentos: el Sistema Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres y el Programa Nacional Integral de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia.

Tras la polémicas elecciones generales de julio del 2006 la agenda del “femicidio” perdió posicionamiento en México frente a temas como el fraude electoral o el énfasis del gobierno de Felipe Calderón en la lucha contra el crimen organizado. La falta de continuidad en muchas de las instituciones y proyectos desarrollados en el sexenio de Fox para la protección de la mujer ha sido evidente. Los problemas estructurales que subyacen al fenómeno de violencia contra la mujer —patrones culturales de discriminación o sistemas de impartición de justicia caracterizados por la ineficacia y la impunidad— requieren de auténticas reformas de Estado, más allá de políticas circunscritas a un gobierno de paso. En México, la incorporación plena de la normativa internacional sobre violencia contra la mujer al sistema de impartición de justicia parece aún lejano dada la falta de cambios

³⁷ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Femicidio en Chihuahua: Asignaturas Pendientes*, 2007. Disponible en <http://www.cmdpdh.org> (consultada en febrero de 2008); COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación*, 2003. Versión electrónica en www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.vi.juarez.htm (consultada en octubre del 2005).

³⁸ Observatorio Ciudadano del Femicidio, pronunciamiento público 25/nov/2007, disponible en <http://www.cencos.org/es/node/17351>

estructurales al interior del país.

Conclusiones

Esta investigación se inscribe en la literatura académica que estudia los efectos que las redes transnacionales pueden tener en la difusión de normas internacionales y en la conducta y discursos de los Estados. Para el estudio de caso aquí analizado pudimos observar ciertos avances. Como consecuencia de la presión política Ciudad Juárez se ha posicionado internacionalmente como un caso paradigmático de violencia extrema contra la mujer, un símbolo que condensa la forma más exacerbada de este tipo de violencia, contribuyendo a visibilizar estos fenómenos y a crear una agenda, la del feminicidio, en México y otros países de América Latina. El "feminicidio" está ahora no sólo en la agenda de muchos países de la región, sino en la de la Organización de Estados Americanos y es un tema importante en las negociaciones comerciales que sostiene la Unión Europea con México y otros países centroamericanos.

En términos de "socialización" se pudo observar una evolución en el discurso y comportamiento de las autoridades mexicanas; una progresiva socialización de la legislación internacional sobre violencia contra la mujer que coincide con las etapas propuestas en el modelo en espiral de Risse y Sikkink. Según mi análisis, tras pasar por una fase de negación —entre 1995 y el 2001— y una segunda de adaptación instrumental —entre 2002 y 2003—, según aumentó el escrutinio y la presión de la red de defensa, las autoridades mexicanas entraron en una tercera fase, la argumentativa, en donde, además de registrar avances en la forma de entender y combatir el problema de violencia contra la mujer en su frontera norte, lograron iniciar una etapa de institucionalización, aún no consolidada, con la creación de legislación e instituciones especializadas en la protección de la mujer. Un elemento clave en este proceso de socialización fue la labor persuasiva que realizó la red de defensa, logrando que las autoridades mexicanas redefinieran el problema de violencia contra la mujer en términos políticos y de acuerdo con los criterios y categorías internacionales. La redefinición de la violencia existente en Juárez en términos de violencia de género y "feminicidio" vino a cambiar la forma de entender esta problemática así como las formas de abatirla.

Asimismo, a raíz de esta labor persuasiva el Estado mexicano re-significó el alcance y los límites de su soberanía con respecto a los derechos humanos de las mujeres dentro de su territorio, plasmándose de esta forma una nueva manera de entender la relación que éste debe mantener con sus ciudadanos. Con ello me refiero concretamente a que dentro del Estado mexicano han surgido nuevos entendimientos como (1) que los derechos de la mujer pueden ser objeto del escrutinio legítimo por parte de actores internacionales; (2) que el Estado está obligado a proteger a la mujer y garantizarle una vida libre de violencia con objeto de que pueda disfrutar de sus derechos humanos básicos, (3) que la violencia contra la mujer, al ser un asunto de prioridad nacional y de alto impacto social, es un asunto de naturaleza pública y no de la esfera privada; (4) que al incumplir con

esta obligación México se hace responsable ante la comunidad internacional. Esta nueva visión contrasta con los discursos iniciales de las autoridades mexicanas, en donde no sólo negaban su responsabilidad en el problema, sino que ésta se trasladaba a las víctimas y a la esfera privada.

El modelo de "socialización" de Risse y Sikkink, basándose en la experiencia de múltiples estudios de caso realizados en varios países del mundo, proporciona una guía valiosa sobre el comportamiento que los Estados suelen tener ante la presión y la denuncia internacional ejercida por las redes transnacionales. Asimismo, basándose en las investigaciones previas de Kathryn Sikkink y Margaret Keck, proporciona un buen mapa de las estrategias de presión que suelen utilizar estas redes y enriquece la visión de la disciplina de relaciones internacionales con conceptos útiles propios de la teoría de los movimientos sociales. Ello permite darle una mejor lectura a estos fenómenos de presión política transnacional. No obstante, el modelo también presenta algunas carencias y aspectos inconclusos.

En lo que respecta a los procesos de "socialización", no ofrece metodologías específicas para captar los procesos subjetivos e intersubjetivos de creación de significados y por consiguiente, la transformación de los intereses y preferencias de los Estados. En este sentido la presente investigación optó por complementar los indicadores ofrecidos por el modelo con un análisis de contenido de los discursos de las autoridades mexicanas con objeto de captar su evolución a partir de la presión política recibida y distinguir entre discursos y comportamientos de negación, los permeados por lógicas instrumentales y aquellos inspirados por lógicas argumentativas. La técnica del análisis de contenido se mostró útil para captar la evolución de las intenciones de los actores y el si éstos llegaban a consensuar significados en torno a los problemas debatidos, permitiendo igualmente comparar sistemáticamente y a lo largo del tiempo el contenido de los mensajes de los actores. El uso de esta técnica también contribuyó a crear indicadores de "socialización" más específicos.

Asimismo el modelo hace una afirmación cuya aplicación al caso de Juárez resulta problemática. Parte del supuesto de que una vez que los gobiernos infractores aceptan la legitimidad de la norma internacional, caminan hacia una armonización entre normas internacionales y normas nacionales y existe una concordancia entre los discursos políticos pronunciados frente a audiencias internacionales y nacionales, los procesos de institucionalización y habituación se vuelven las formas dominantes de comportamiento social³⁹. El modelo da por hecho el tránsito automático entre la institucionalización de la norma y la habituación o comportamiento consistente con ésta, sin explicar cómo se da este tránsito y qué tipo de dificultades suelen enfrentarse. En la propuesta de Risse y Sikkink las primeras fases de socialización –negación, racionalidad instrumental, racionalidad argumentativa– están

³⁹ RISSE, Thomas, ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

caracterizadas con gran detalle y presentan muchos indicadores. Sin embargo, las fases posteriores, las de institucionalización y habituación, presentan poca descripción y escasos indicadores. Parecería que el modelo resulta más aplicable para casos de países con escaso desarrollo democrático, en donde las lógicas de la negación y la instrumentalidad —las primeras fases— se encuentran más presentes y menos para países democráticos o mixtos, como sería el caso de México, en donde la institucionalización y la habituación resultan las etapas más difíciles de consolidar. Algunos cambios estructurales de fondo parecen fundamentales para poder consolidar en México las últimas etapas de socialización de la normativa internacional sobre la mujer. Asimismo, el retroceso en la agenda del “feminicidio” con el gobierno de Felipe Calderón invita a preguntarse si los procesos de socialización propuestos por Risse y Sikkink son fácilmente reversibles cuando hay cambios de gobierno. En este sentido el modelo no contempla suficientemente las condiciones internas que pueden entorpecer o favorecer la internalización plena de las normas. Si bien la presión internacional puede ser efectiva frente a gobiernos, que como el de Vicente Fox, presentan vulnerabilidad y coyunturas óptimas, no resulta tan obvio cómo dicha presión pueda cambiar fácilmente condiciones estructurales internas, como la existencia de un sistema de justicia permeado históricamente por la impunidad y la corrupción o las concepciones patriarcales de la sociedad.

Sería importante acumular mayor experiencia en estudios de casos y poder teorizar de forma más compleja en torno a estas dos últimas etapas de socialización; ¿Con la habituación acaba el proceso de socialización? ¿Qué condiciones permiten llegar a esta etapa? Una vez alcanzada la institucionalización y la habituación ¿estas son fácilmente reversibles? ¿Los cambios entre gobiernos pueden propiciar esa reversibilidad? El modelo de Risse y Sikkink ofrece un enfoque novedoso para analizar fenómenos políticos igualmente novedosos. Constituye una invitación abierta y un buen punto de partida para poder seguir avanzando en el conocimiento de estos fenómenos de política transnacional.

Bibliografía

- AGUILAR V, Rubén y CASTAÑEDA, Jorge G. *La diferencia: radiografía de un sexenio*, Editorial Grijalbo, México, 2007
- ALVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, “Sociedad civil y construcción democrática”, en *Metapolítica*, número 30, México, julio/agosto 2003.
- ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, Resolución 1454, 21 de junio 2005, “Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico”, disponible en: <http://assembly.coe.int//main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta05/ERES1454.htm> (consultada en diciembre de 2007).
- COMISIÓN ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO A LAS INVESTIGACIONES RELACIONADAS CON LOS FEMINICIDIOS EN LA REPÚBLICA MEXICANA Y A LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA VINCULADA, *Primer Informe Sustantivo de Actividades. Por la vida y la libertad de las mujeres. 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005*. Versión electrónica <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/nov/Anexo-I-15nov.html> (consultada en mayo de 2006).

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación, 2003. Versión electrónica en www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.vi.juarez.htm (consultada en octubre de 2005).
- COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Femicidio en Chihuahua: Asignaturas Pendientes, 2007. Disponible en <http://www.cmdpdh.org> (consultada en febrero de 2008).
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación, 2003. Versión electrónica en www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.vi.juarez.htm (consultada en octubre de 2005).
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Segundo Informe de Evaluación de las Acciones Realizadas por los Tres Ambitos de Gobierno en Relación a los Femicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 2008. Versión electrónica en www.cndh.org (consultada en marzo de 2008).
- JOHNSTON, Alastair, "Treating International Institutions as Social Environments" en *International Studies Quarterly*, vol.45, 2001.
- KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1998.
- KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn, *Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics*, Blackwell Publishers, Massachussettes, 1999.
- KHAGRAM, Sanjeev, RIKER, James V. y SIKKINK, Kathryn (eds.), *Restructuring World Politics. Transnational Social Movements, Networks and Norms*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2002.
- LA JORNADA, "Normal el número de asesinatos de mujeres, dice Barrios Terrazas", 3 de diciembre de 1997. Versión electrónica en www.jornada.unam.mx/2005/06/06/esp_juarez/007.htm (consultada en octubre de 2005).
- MCADAM, Doug, MCCARTHY, John y MAYER, Zald, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framing*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996.
- MONÁRREZ FRAGOSO, Julia, "Femicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001", en *Debate Feminista*, vol. 25, abril 2002.
- MONÁRREZ FRAGOSO, Julia, "El feminicidio es el exterminio de la mujer en el patriarcado", entrevista de 19 de octubre 2003. Versión electrónica, www.webmujeractual.com/noticias/feminicidio.htm (consultada en marzo de 2006).
- MONÁRREZ FRAGOSO, Julia, "Feminicidio y marginalidad urbana en Ciudad Juárez en la década de los años noventa", en TORRES FALCÓN, Martha (compiladora), *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*, El Colegio de México-Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, México, 2004.
- OLVERA, Alberto, "Sociedad civil y perplejidad ante la democracia", en *Metapolítica*, número 30, México, julio/agosto 2003.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Palabras pronunciadas por Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República durante su comparecencia ante las Comisiones de Justicia y Equidad de Género del Senado de la República para informar lo relativo a los homicidios de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez. 21 de mayo 2003. Versión electrónica www.pgr.gob.mx (consultada en marzo de 2006).
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Acuerdo A/003/06 del Procurador General de la República por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos

- Relacionados con Actos de Violencia Contra las Mujeres en el País, 2006. Versión electrónica www.pgr.gob.mx (consultada en junio de 2006).
- RISSE, Thomas, ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- RISSE, Thomas, "The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights Norms", en FLORINI, Ann (ed), *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*, Japan Center for International Exchange y Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2000.
- RISSE, Thomas, "Let's Argue: Communicative Action in World Politics" en *International Organization*, vol.54,nº1, 2000.
- RISSE-KAPPEN, Thomas, *Bringing Transnational Relations Back-in. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- SIKKINK, Kathryn, "Human rights, principled issue-networks and sovereignty in Latin America", en *International Organization*, vol.47, nº3, 1993.
- TARROW, Sidney, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950