



HAL
open science

Redes ciudadanas, interacción transnacional y calidad de la democracia en México

Alberto Martín Álvarez, Karla Villarreal Sotelo, Ana Fernández Zubieta

► To cite this version:

Alberto Martín Álvarez, Karla Villarreal Sotelo, Ana Fernández Zubieta. Redes ciudadanas, interacción transnacional y calidad de la democracia en México. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, s.l., España. pp.728-737. halshs-00103822

HAL Id: halshs-00103822

<https://shs.hal.science/halshs-00103822>

Submitted on 5 Oct 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

REDES CIUDADANAS, INTERACCIÓN TRANSNACIONAL Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO

Alberto MARTÍN ÁLVAREZ
Karla VILLARREAL SOTELO
Ana FERNÁNDEZ ZUBIETA
Universidad Autónoma de Tamaulipas - UAMRA
matinal@nodo50.org
amarin@uat.edu.mx
azubieta@uat.mx,edu

RESUMEN: La ponencia analiza el impacto originado por la transnacionalización del movimiento en pro del esclarecimiento de los crímenes cometidos contra mujeres en Ciudad Juárez – México -. La capacidad de las organizaciones de familiares de desaparecidas de construir una heterogénea red nacional y transnacional de apoyo ha sido determinante para desencadenar la intervención del gobierno federal mexicano en la investigación de los crímenes. Asimismo, a través de la inserción del problema en el interior de marcos de interpretación más amplios – los de la violencia de género y los derechos humanos -, la red está contribuyendo a abrir el debate en torno a la cuestión de la violencia contra la mujer en México. Sin embargo, y paradójicamente, los resultados del movimiento en el nivel local se encuentran aún lejos de ser satisfactorios debido a cuestiones relacionadas con la debilidad del estado democrático de derecho y las dificultades que ofrece el sistema político mexicano para la implementación de una efectiva rendición de cuentas social.

Palabras Clave: Redes transnacionales, México, Ciudad Juárez, derechos humanos, feminicidio.

INTRODUCCIÓN

Los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez – México – se han convertido en un foco de atención internacional en los últimos años debido en buena parte a la movilización de una serie de organizaciones locales que han sido capaces de aglutinar a su alrededor a una heterogénea red nacional y transnacional compuesta por organizaciones de derechos humanos, de feministas y de solidaridad. Entre 1993 y 2005 fueron asesinadas en aquella ciudad fronteriza al menos 379 mujeres¹ y desaparecieron no menos de 47 según fuentes oficiales - de las que 34 continuarían desaparecidas según las mismas fuentes -. Una buena parte de ellas fue también objeto de violaciones y torturas. La respuesta al problema por parte de las autoridades locales y estatales en los primeros años se mostró lenta e ineficaz. Las demoras en las investigaciones iniciales, la negligencia en la recolección de evidencias y la falta de sensibilidad ante la incertidumbre y el dolor de los familiares de las víctimas y desaparecidas fueron casi una constante en la actitud de las agencias policiales y del ministerio público chihuahuense. Ante la falta de una adecuada respuesta judicial y policial a los sucesivos crímenes por parte de las autoridades locales y estatales, las familias de las jóvenes asesinadas comenzaron a organizarse ya en 1994 para tratar de presionar por el esclarecimiento de los hechos, la resolución de las desapariciones y la prevención de la violencia contra las mujeres. En buena parte gracias a la presión ejercida por estas pequeñas organizaciones de base local y con el apoyo de organizaciones de ámbito nacional comenzaron a producirse las primeras respuestas institucionales siendo un ejemplo de ello la creación de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres del estado de Chihuahua en enero de 1998. Sin embargo, ante la falta de resultados obtenidos, las organizaciones juarenses comenzaron a contemplar la transnacionalización de la movilización como una vía para tratar de obtener la satisfacción de sus reivindicaciones. A través de la constitución de comités y la realización de campañas y acciones de solidaridad en lugares como los Estados Unidos, Canadá, Italia y España la red transnacional de solidaridad consiguió que los homicidios de Juárez lograran concitar la atención de los medios de comunicación y de diversas agencias internacionales, lo que en última instancia obligó a intervenir al gobierno federal mexicano. De otra parte, las organizaciones de la red de solidaridad contribuyeron a insertar el problema en el interior de un marco de interpretación más amplio tratando de conectar una problemática local con preocupaciones y valores que resonasen en audiencias más amplias como son la violencia de género o los derechos humanos ayudando a abrir un debate en la sociedad mexicana acerca de la violencia contra la mujer.

La construcción de una red transnacional de solidaridad ha respondido en este caso a la ineficacia de los canales institucionales para dar solución a reivindicaciones ciudadanas específicas. Como afirman Keck y Sikkink (Keck y Sikkink, 1998: 12) cuando los canales domésticos están bloqueados, la arena internacional puede ser el único medio que tienen los activistas locales para atraer la atención hacia sus problemas. La red de solidaridad construida alrededor de las organizaciones de familiares y víctimas de Juárez ha buscado influir en las autoridades mexicanas a través de un efecto *boomerang* (Ibíd.: 13), esto es, a través de la búsqueda de aliados externos - grandes ONG'S internacionales, colectivos feministas, organismos internacionales de derechos humanos - para tratar de presionar al gobierno mexicano desde fuera. Sin embargo, y pese a que la construcción de una red transnacional ha contribuido enormemente a dotar de visibilidad al movimiento por la justicia en Juárez, los efectos reales de esta transnacionalización del problema son ambiguos en el nivel local, donde las demandas ciudadanas aún no han sido plenamente satisfechas, ya que su resolución implica reformas institucionales de fondo insertas en un proceso más amplio de mejora de la calidad de la democracia en México. Esto último pone de manifiesto los límites del activismo transnacional para ejercer funciones de *societal accountability* (Peruzzoti y Smulovitz, 2002:210) al verse confrontado con sistemas políticos donde el estado democrático de derecho es débil, el funcionamiento de los mecanismos verticales y horizontales de rendición de cuentas está lejos de ser satisfactorio y donde

¹ Según cifras de la Fiscalía Especial de la PGR para los homicidios de Juárez (Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el municipio de Ciudad Juárez, 2006:1). La cuestión del número exacto de mujeres desaparecidas y asesinadas es uno de los puntos de desacuerdo entre las organizaciones civiles y las distintas autoridades, como ejemplo cabe citar que Amnistía Internacional ofrecía ya en 2003 la cifra de 370 homicidios de mujeres (Amnistía Internacional, 2003: 1), mientras que otras fuentes no gubernamentales hablan incluso de más de 4.000 desaparecidas.

persisten enclaves subnacionales donde las autoridades carecen de receptividad democrática (*responsiveness*) a la hora de incorporar las demandas ciudadanas para implementar sus políticas.

SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS GRUPOS LOCALES

Las primeras movilizaciones para denunciar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, protagonizadas por la Coordinadora Pro Derechos de la Mujer, tuvieron lugar en 1994 (Ravelo, 2004:1). La Coordinadora integró a un grupo heterogéneo de organizaciones de derechos humanos, laborales, feministas y comunitarias en torno a la defensa de los derechos de los trabajadores del sector maquilador. Las acciones de ésta se encaminaron, ya desde 1995, a exigir de las autoridades la apertura en la ciudad de una agencia especializada en delitos sexuales y el establecimiento de una comisión de seguimiento de las investigaciones judiciales en el congreso chihuahuense. Si bien en 1996 se puso en marcha una unidad especializada en este tipo de delitos, no será hasta 1998, cinco años después de que se hicieran públicos los primeros hallazgos de mujeres asesinadas, cuando se cree por parte del gobierno estatal la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres y Atención a Víctimas, momento en el que la cifra de este tipo de crímenes ascendía ya a 178². Como afirma Ravelo (Ibíd.: 3), la aportación de la Coordinadora fue fundamental al dotar a la sociedad juarense de una instancia de mediación con las autoridades locales en torno a la cuestión de la violencia sexista. Fue también en el seno de esta organización donde se iniciaron los primeros contactos con organizaciones internacionales de derechos humanos destacando el papel ejercido por Esther Chávez Cano, fundadora del Centro de Crisis Casa Amiga y acreedora de un amplio reconocimiento nacional e internacional por su labor pionera en la denuncia de los crímenes de género. Las contradicciones internas de la propia Coordinadora y las diferencias entre Chávez Cano y un grupo de familias de víctimas tendrían como resultado el abandono de la Coordinadora por parte de la organización “Voces Sin Eco” en 1998 y el surgimiento, ya en 2001, de otro colectivo organizado en parte por familias pertenecientes a aquella: “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”.

La presión ejercida en estos años por las organizaciones ciudadanas ante la falta de respuestas adecuadas por parte de la municipalidad juarense y las autoridades estatales de Chihuahua provocó la intervención por primera vez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con base en la queja presentada por la diputada federal del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Alma Angélica Vuovich Seele. La recomendación elaborada por la Comisión³, en la que el organismo presentó sus conclusiones sobre los asesinatos de 36 mujeres cometidos entre los años 1996 y 1997, señalaba a los funcionarios encargados de la procuración de justicia como responsables de omisión culposa. El informe recomendaba asimismo investigar las responsabilidades penales y/o administrativas del entonces Procurador General de Justicia de Chihuahua Arturo Chávez Chávez y la de otros funcionarios de menor rango. El gobierno estatal, en aquel momento, descalificó la investigación de la Comisión aceptando sólo en parte las recomendaciones que se le dirigían. Junto a ello la reiterada falta de información proporcionada a las familias por parte de las autoridades fomentó aún más la desconfianza de aquellas hacia el aparato de justicia y la clase política. Por su parte, el gobierno federal mexicano se mantuvo al margen del asunto apejándose a su falta de jurisdicción⁴ pese a que el fenómeno alcanzaba ya las dimensiones de un homicidio sexual sistémico (Monárrez, 2002:1).

Entretanto, la movilización para exigir justicia por parte de las familias de las víctimas continuó a partir del año 2001 encabezada por “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”, destacando en su interior Marisela Ortiz y Rosario Acosta (Ravelo, 2004:6). De otra parte, desde finales de la década de los noventa la cuestión de los homicidios de Juárez comenzó a ser objeto de atención por parte de varias organizaciones internacionales, en buena medida, por la visibilidad social que las organizaciones cívicas estaban consiguiendo imprimir al asunto y porque estas mismas se ocuparon de dirigir denuncias y quejas a varios organismos de defensa de los derechos humanos. En este sentido, se inserta la visita

² Según datos de la Procuraduría General de la República.

³ Recomendación 044/1998 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁴ Al tratarse de delitos de los denominados del “fuero común”, la responsabilidad de la investigación recaía en la procuraduría de justicia estatal.

realizada a México en julio de 1999 por la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas que incluyó ya a Ciudad Juárez en su itinerario.

En el plano interno, las organizaciones de familiares pusieron en práctica un repertorio diversificado de acciones tratando de obtener respuestas a sus reivindicaciones de todas las instancias de gobierno, incluyendo la municipalidad, el legislativo chihuahuense y el gobierno del estado. La organización “Nuestras Hijas de Regreso a Casa” buscó activamente establecer contactos y crear redes con organizaciones nacionales e internacionales dentro de una perspectiva amplia de justicia social y defensa de los derechos humanos. Su esquema propositivo se fue enriqueciendo al partir inicialmente desde la propuesta de reformas legislativas acerca de la violencia de género para incorporar, después, la demanda de una reforma más integral del sistema mexicano de justicia, la apuesta por la educación en derechos humanos y de un nuevo marco de relaciones entre los géneros. Con la legitimidad que le confiere el haber sido víctimas de la violencia feminicida, el hecho de haber insertado su reclamo de justicia para las víctimas de Juárez dentro de un marco más amplio de reivindicación de derechos humanos fundamentales y de una exigencia de combatir el machismo y la misoginia ha permitido a esta organización tender puentes ideológicos con un grupo heterogéneo de organizaciones nacionales e internacionales que incluye desde colectivos y redes feministas hasta organismos y ONG’S internacionales de derechos humanos pasando por redes de solidaridad. “Nuestras Hijas de Regreso a Casa” tuvo también un papel destacado en la conformación en 2002 de la “Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana” constituida con el fin de coordinar esfuerzos en torno al problema de la violencia de género y para organizar una consulta ciudadana sobre el feminicidio y sus impactos. Como resultado de dicha consulta se elaboró un reporte ciudadano que fue enviado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuya Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer realizó un informe sobre los crímenes y desapariciones de Ciudad Juárez publicado en el año 2003.

LA ESTRATEGIA DEL BOOMERANG

Como el propio informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos puso de manifiesto, después de años de movilización ciudadana la *respuesta del Estado frente a los asesinatos y otras formas de violencia contra mujeres ha sido y sigue siendo gravemente insuficiente...la impunidad que rodea la mayor parte de los actos de violencia basados en el género contribuye a promover su perpetuación* (Comisión Interamericana, 2003). Fue precisamente la insuficiencia de la respuesta de la policía, la judicatura y los responsables políticos lo que estimuló la búsqueda de aliados externos por parte de las organizaciones civiles de Ciudad Juárez. Determinados organismos del sistema ONU y las grandes ONG’S internacionales de derechos humanos⁵ aportaron una gran capacidad de influencia sobre la opinión pública internacional y contribuyeron a atraer la atención de ciudadanos y gobiernos sobre el caso a través de la confección de informes, producto a su vez de visitas sobre el terreno. La labor de generación y distribución de información capaz de estimular la acción colectiva en diversos puntos del planeta ha sido una de las labores clave desempeñadas por estas grandes organizaciones en la línea de la *information politics* descrita por Keck y Sikkink (Keck y Sikkink, 1998:18).

Junto a ellas, hay que destacar la aparición de pequeñas organizaciones y coaliciones de solidaridad que enmarcan el problema desde una perspectiva transfronteriza como resultado de la ubicación de Juárez en el interior de un área metropolitana binacional⁶. El papel desempeñado por estas pequeñas organizaciones de base comunitaria ha sido el de proveer apoyo financiero a través de las más diversas actividades de *fundraising* así como, algo mucho más intangible pero igualmente relevante, suministrar apoyo moral y emocional a las familias de las víctimas. Las organizaciones “Amigos de las Mujeres de Juárez” con residencia en Las Cruces, New México, y “Coalition Against Violence Toward

⁵ Tanto Amnistía Internacional como Human Rights Watch han realizado informes sobre los homicidios y la desaparición de mujeres en Ciudad Juárez.

⁶ Ciudad Juárez y la localidad texana de El Paso constituyen la mayor área metropolitana de la frontera mexicana – estadounidense y se hallan separadas tan sólo por el Río Bravo / Río Grande, muy próxima a ellas se encuentra la ciudad de Las Cruces en el estado de New Mexico. Se puede encontrar un excelente análisis de la particular idiosincrasia de esta comunidad binacional en el libro de Kathleen Staudt e Irasema Coronado *Fronteras No Mas* (Staudt y Coronado, 2002)

Women and Families at the US Mexico Border” con base en la ciudad de El Paso, Texas son dos ejemplos de este tipo de activismo transnacional de solidaridad. En ambos casos, estudiantes y profesores universitarios juegan un papel destacado en el inicio de la movilización en sus respectivas comunidades.

Tanto estas como las otras organizaciones norteamericanas que se encuentran vinculadas a la red por la justicia en Juárez⁷ hacen un uso extensivo de políticas de influencia cerca de los representantes legislativos norteamericanos. En este caso concreto, los activistas han tratado de presionar a sus respectivos representantes en el Senado y el Congreso de los Estados Unidos para que apoyaran sendas resoluciones (HR 466 y SR 392) encaminadas a estimular una mayor implicación de la administración norteamericana en la resolución y prevención de los casos de homicidios de mujeres a través de la inclusión del asunto en la agenda binacional. La utilización de este tipo de políticas de influencia es una muestra de la aplicación de estrategias diferenciadas en torno de un mismo objetivo por parte de los distintos miembros de una red transnacional en función de las oportunidades políticas diferenciadas que los diversos sistemas políticos nacionales ofrecen para la movilización. Los legisladores norteamericanos en estados con fuerte presencia de migrantes mexicanos pueden mostrarse sensibles a demandas ciudadanas sobre política exterior que no implican un fuerte coste político y que resuenan positivamente en sus votantes. En este sentido, hay que destacar la visita realizada a Ciudad Juárez por representantes demócratas de origen hispano del Congreso de los Estados Unidos en junio de 2003 y la posterior visita al presidente mexicano Vicente Fox por parte de la congresista demócrata del estado de California Hilda Solís.

La coalición Mexico Solidarity Network junto a Justicia para Nuestras Hijas, Nuestras Hijas de Regreso a Casa, Centro de Estudios y Taller Laboral, *Amnesty International* (USA), Casa Amiga, *Woman in Black* (USA), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Amigos de las Mujeres de Juárez puso en práctica la que hasta el momento ha sido la acción de mayor envergadura en los Estados Unidos para tratar de llamar la atención de la opinión pública sobre los feminicidios de Juárez. La *International Caravan for Justice in Ciudad Juárez and Chihuahua* recorrió 53 ciudades de Canadá y Estados Unidos acompañando a seis familiares de las víctimas a lo largo del año 2004, ofreciendo mítines, conferencias de prensa y otros eventos públicos así como reuniones con congresistas. Durante las etapas finales transcurridas en México, los representantes de la red de solidaridad se reunieron con representantes de la política y la judicatura, incluyendo al Presidente de la Suprema Corte y al gobernador de Chihuahua, a los que los activistas presentaron demandas relacionadas con la exigencia de justicia, la ayuda a las familias de las víctimas y la profesionalización del personal investigador.

Por lo que respecta a Canadá en 2003 se puso en marcha la *Comission Quebécoise de Solidarite avec les femmes de Ciudad Juárez*, impulsada entre otras organizaciones por la Federation des Femmes de Québec, con el fin de hacer presión sobre el gobierno canadiense por la resolución de los casos. Como socio comercial de México al interior del NAFTA, Canadá es un objetivo importante de los esfuerzos de la red.

La red transnacional de solidaridad ha desarrollado nodos también en Europa que han asumido en los últimos años la tarea de ejercer presión sobre sus respectivos gobiernos con el objetivo de que éstos hicieran gestiones cerca del ejecutivo mexicano. Sobresale en esta dirección la campaña iniciada en España en 2003 “Alto a la Impunidad: ni una muerta más” coordinada por la Red de Organizaciones Feministas contra la Violencia de Género integrada por diferentes organizaciones feministas y de mujeres entre ellas la Plataforma de Mujeres contra la Violencia de Género y la Plataforma de Mujeres Artistas contra la Violencia. De entre las acciones de dicha campaña destacan la recogida de 10.000 firmas para exigir el esclarecimiento de las muertes y desapariciones ocurridas en Juárez y su entrega en la embajada de México en Madrid – España - y la puesta en marcha de un sitio Internet donde se vinculan la imagen de México como destino turístico con las agresiones a mujeres y los abusos a los derechos humanos. De mayor calado político fue la presentación de una proposición no de ley en el parlamento español sobre las desapariciones de mujeres y niñas en México por parte del grupo parlamentario del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En los orígenes de esta campaña se encuentra la visita a España realizada por Marisela Ortiz de Nuestras Hijas de Regreso a Casa por invitación del juez Baltasar Garzón. Durante aquella visita, la activista mexicana se reunió con la Red de

⁷ Como por ejemplo Washington Office on Latin America y Mexico Solidarity Network.

Organizaciones Feministas contra la Violencia de Género y con la Secretaria de Igualdad del PSOE. En ese mismo año 2003 el actual Comisario de Justicia de la Unión Europea Franco Frattini y en aquel momento ministro italiano de Asuntos Exteriores anunció la elección de México como beneficiario de un programa europeo de respeto a los derechos humanos durante el año 2004. Más tarde será el propio gobierno italiano quien anuncie que la cuestión de los asesinatos de Juárez iba a ser tratada en la Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe de mayo 2004 en la ciudad de Guadalajara.

LOS IMPACTOS EXTERNOS: REDES TRANSNACIONALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

¿Cuáles han sido las principales consecuencias de la movilización en las instituciones políticas los actores y la sociedad mexicanos? La respuesta a estas cuestiones plantea problemas metodológicos importantes ya que como afirma Ibarra (Ibarra, 2005:299), resulta casi imposible comprobar cuáles son las razones últimas que llevan a un gobierno a introducir modificaciones legislativas o a incluir nuevos temas en su agenda. Como este mismo autor apunta, el problema principal surge *a la hora de intentar establecer la cadena causal* (Ibíd. : 301). Teniendo en cuenta esto, dado el estado actual de la presente investigación tan sólo se aspira a dilucidar de forma tentativa la cuestión de en qué medida el movimiento por la justicia en Juárez ha logrado ver satisfechas sus reivindicaciones y cuál ha sido su influencia en la generación de cambios legislativos respecto a la problemática de la violencia contra la mujer en los niveles estatal y federal. Se deja conscientemente de lado el análisis del impacto ejercido sobre los principales actores políticos y la sociedad mexicanos pues rebasan con mucho las limitadas pretensiones de este trabajo.

Respecto a los impactos en las instituciones políticas, la hipótesis que se plantea aquí es que este movimiento ha tenido una influencia muy relevante para la inclusión del problema en la agenda de los gobiernos local, estatal y federal y en la adopción de políticas concretas y ello en buena medida – y especialmente en el caso del gobierno federal - gracias a la presión ejercida por la red transnacional de solidaridad -. Sin embargo, como se tratará de demostrar a continuación, el impacto sustancial del movimiento ha sido escaso al no provocar hasta el momento los cambios últimos que pretende. Es decir, pese a que se han introducido modificaciones legislativas en la dirección de las propuestas por el movimiento, tales normas no están contribuyendo de manera sustancial a la disminución de las diversas formas de violencia contra la mujer en los niveles local y estatal ni han conducido al completo esclarecimiento de los asesinatos y desapariciones. Esto se produce como consecuencia de múltiples factores concernientes tanto a problemas de fondo del sistema político mexicano - entre los que cabe citar las fallas importantes en el funcionamiento del estado democrático de derecho o las dificultades en la implementación de los mecanismos de rendición de cuentas – como a cuestiones que atañen al contexto sociocultural particular de la frontera mexicano – estadounidense donde predominan *formas legitimadas de relación social basadas en la violencia* (Ravelo, 2005: 149).

Es indudable que el movimiento ha tenido un considerable éxito en cuanto a la inclusión de algunas de sus propuestas en la agenda política local y estatal. En el terreno procedimental se puede considerar que las modificaciones legislativas introducidas en el año 2001 en el nivel estatal constituyen claramente la respuesta institucional al desafío planteado por el movimiento por la justicia en Juárez. Sin embargo, hay que hacer notar que tuvieron de pasar siete años desde que se iniciaron las reivindicaciones hasta que los legisladores chihuahuenses introdujeron reformas a los códigos civil y penal estatal en las que se agregaron disposiciones referentes a la violencia intra familiar y se modificaron cuestiones relativas a los delitos de violación y acoso sexual (Comisión Interamericana, 2003). El tiempo transcurrido desde el inicio de las movilizaciones a la introducción de las reformas pone de manifiesto la escasa receptividad democrática – *responsiveness* - de los responsables políticos estatales a la hora de incluir demandas ciudadanas en la implementación de políticas. Lo mismo se puede afirmar respecto de la creación de un Instituto de la Mujer en Chihuahua y de la integración de una mesa técnico - jurídica en el año 2002 por parte de representantes de la municipalidad juarensis y de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de nivel estatal con organizaciones de la sociedad civil para

definir líneas de investigación e informar de los avances de la misma. Si bien estos cambios representan avances significativos y ponen de manifiesto una mayor sensibilidad de los responsables políticos actuales hacia la presión ciudadana, los años transcurridos en el ínterin han sumado dramáticamente más nombres a la lista de mujeres asesinadas y desaparecidas.

Por lo que respecta al gobierno federal y como se afirmó anteriormente, durante los primeros años se mantuvo al margen amparándose en que los delitos de los que se estaba tratando no pertenecían a su ámbito competencial. Sin embargo, la intensificación de la presión nacional y, sobre todo, el impacto negativo que estaban ocasionando las acciones de las organizaciones internacionales de la red de solidaridad sobre la imagen exterior del gobierno mexicano llevaron a este a intervenir en el asunto. En esta dirección, en el año 2001, la administración del presidente Fox creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) para promover la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de tratamiento entre los géneros. Este organismo será el promotor de la mesa interinstitucional de Ciudad Juárez para coordinar iniciativas de lucha contra la violencia dentro de la familia y de violencia contra la mujer. De mayor relevancia aún será la creación en 2003 de la Comisión Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez, dependiente de la Secretaría de Gobernación del ejecutivo mexicano. Este organismo surge como una instancia de coordinación de todos los niveles de gobierno implicados en el combate y la investigación de los crímenes contra mujeres en Ciudad Juárez, habiéndose extendido su jurisdicción también a la ciudad de Chihuahua donde las cifras de este tipo de delitos han empezado a crecer alarmantemente en los últimos años.

De otra parte, la Procuraduría General de la Republica, tras atraer varios casos de asesinatos producidos en la ciudad procedió, a la creación de una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez para tratar de arrojar luz y acabar con las numerosas contradicciones existentes en cuanto al número real de mujeres asesinadas y desaparecidas, el progreso de los casos no resueltos y el apoyo a las familias. Su labor y las conclusiones de sus sucesivos informes han sido, sin embargo, fuertemente contestadas por las familias de las víctimas y por diversas organizaciones como Amnistía Internacional o Católicas por el Derecho a Decidir. El propio presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos descalificó la creación de la Fiscalía Especial calificándola de *farsa* para ocultar la ineficacia y negligencia de la PGR⁸.

Finalmente y por lo que corresponde al poder legislativo federal, cabe destacar la constitución de una Comisión Especial de la Cámara de Diputados establecida para el seguimiento de los crímenes que visitó Juárez en 2001, así como la labor de las comisiones de género de ambas cámaras legislativas. En el nivel procedimental es destacable la inclusión en agosto del mismo año de una enmienda al artículo primero de la Constitución mexicana prohibiendo todas las formas de discriminación incluyendo por razones de sexo y la promulgación en 2003 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. De mucha mayor trascendencia han sido la reciente aprobación en 2006 de una Ley Federal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la reforma del Código Federal de Procedimientos Penales para incluir en él el delito de feminicidio. La relación entre la presión ciudadana nacional e internacional por los asesinatos de Juárez y la apertura del debate público en México en torno a la violencia de género es bastante directa así como la traducción de éste en la consiguiente producción legislativa.

Pese a la adopción de las medidas mencionadas, continúan existiendo un buen número de casos de asesinatos y desapariciones de mujeres sin resolver en Ciudad Juárez y pese a que en los últimos años el ritmo de aparición de nuevos casos parece haber descendido, el problema se halla lejos de resolverse. De otra parte, la movilización de las familias de Juárez ha contribuido a la toma de conciencia acerca del problema en otras localidades y estados mexicanos, donde, con la recogida sistemática de información sobre el fenómeno, se ha descubierto que, en lugares como Baja California o Chiapas, las cifras de agresiones y homicidios de mujeres superan con mucho las del estado de Chihuahua⁹. Paradójicamente esto ha conducido a algunos personajes públicos a tratar de poner de manifiesto la

⁸Según declaraciones aparecidas en el diario *La Jornada* de 22 de febrero de 2006.

⁹ Se puede encontrar información valiosa al respecto en la primera Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres publicada por el Instituto Nacional de Salud Pública en el año 2003 y en las Encuestas Nacionales sobre Inseguridad del INEGI y el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, la última de las cuales data del año 2005.

normalidad de la situación que se vive en la ciudad fronteriza en términos de las estadísticas nacionales en lugar de invitarles a reflexionar sobre lo intolerable de un contexto en el que la sola muerte de una mujer debería ser objeto de preocupación.

El hecho de que la creación de diversas instancias de coordinación e investigación y la implementación de nueva legislación no haya satisfecho plenamente las reivindicaciones de los activistas por la justicia en Juárez se relaciona con la existencia de un estado democrático de derecho débil donde los derechos básicos de los ciudadanos no están plenamente asegurados, incluyendo el derecho a la vida. Como afirma O' Donnell (O' Donnell, 2004: 38), un estado puede ser considerado democrático y de derecho cuando defiende los derechos políticos y civiles y las garantías establecidas democráticamente por y para sus ciudadanos y cuando establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas que conllevan que todos los agentes públicos y privados incluyendo los más altos funcionarios públicos están sujetos a controles apropiados legalmente establecidos. Los casos de Juárez han contribuido a mostrar las dificultades que tiene la democracia mexicana para alcanzar estos requisitos. Como este mismo autor pone de manifiesto, en democracia un individuo no debe ser nunca visto como un suplicante de la buena voluntad del gobierno o el estado, sino como el poseedor de derechos legalmente reconocidos a ser tratado con toda consideración y respeto en base a las leyes vigentes. El trato de que fueron objeto las familias de las víctimas por parte de las autoridades de Juárez y Chihuahua, sobre todo en los primeros años y de acuerdo a numerosos relatos fue lo más alejado de ese reconocimiento de derechos y sin duda constituyó una de las causas fundamentales que desencadenó su movilización.

Como apuntan Diamond y Morlino (Diamond y Morlino, 2004: 24) el estado de derecho es la base sobre la que descansa cualquier otra dimensión de la calidad de una democracia y para construirlo el primer paso es la edificación de la capacidad, independencia y autoridad de los tribunales. Como han señalado numerosos especialistas el poder judicial mexicano está necesitado de una reforma profunda y urgente que garantice una impartición de justicia rápida, imparcial y eficaz. Sin dicha reforma no sólo los casos de Juárez, sino los de las muertes y agresiones de mujeres en todo el territorio mexicano no podrán ser esclarecidas y prevenidas a tiempo.

CONCLUSIONES

La movilización local por el esclarecimiento de los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez está relacionada con el funcionamiento de un estado democrático de derecho débil donde los responsables políticos no tuvieron la receptividad requerida hacia una serie de demandas ciudadanas que clamaban por la defensa de derechos humanos básicos. La ausencia de respuesta a las reivindicaciones, la negligencia en la resolución de los casos y la falta de sensibilidad hacia las familias de las víctimas impulsó a estas a organizarse en primer lugar, y a buscar aliados internacionales capaces de presionar a las diferentes autoridades por la satisfacción de sus demandas. Fue precisamente la presión ejercida por la red transnacional de solidaridad construida al efecto lo que llevó finalmente al gobierno federal mexicano a intervenir en el asunto.

La transnacionalización de la movilización ha contribuido a reenmarcar el problema al interior de una reivindicación más amplia de lucha contra la violencia de género y defensa de los derechos humanos, lo que finalmente condujo a abrir un debate al respecto en el seno de la sociedad mexicana. Como consecuencia de dicho debate se han implementado diversas reformas legislativas en los niveles estatal y federal, se ha promulgado nueva legislación para combatir la problemática de la violencia sexista y se han creado diversas instituciones para la defensa y la promoción de la mujer.

La red de solidaridad creada alrededor de los crímenes de Juárez significa también una aportación importante en cuanto al surgimiento de interacciones transnacionales entre activistas críticos de los Estados Unidos y México. Lo relevante del caso es que pese a la carencia de un marco de referencia institucional favorable – como afirma Kathleen Staudt¹⁰ no existe un tratado binacional sobre derechos humanos equivalente a los *side agreements* del sistema NAFTA – la lucha contra la violencia de género se está revelando como un marco de movilización capaz de desencadenar interacciones transnacionales sostenidas entre activistas feministas, de derechos humanos y de organizaciones de

¹⁰ En conversación con el autor: El Paso, Texas, 28 marzo 2006.

solidaridad con América Latina, si bien hasta el momento en forma bastante limitada. Este marco de movilización ha sido capaz de aglutinar a organizaciones y colectivos también en Europa lo que ha contribuido a poner en marcha campañas transnacionales que han perseguido influir en el gobierno mexicano a través de un efecto *boomerang*.

Sin embargo los límites en cuanto al impacto que la red transnacional de solidaridad ha tenido en los aspectos sustanciales, esto es que las nuevas normas promulgadas tengan el efecto de alcanzar las consecuencias deseadas por el movimiento, vienen marcados por la baja calidad democrática de algunas dimensiones relevantes de la democracia mexicana. El bajo rendimiento del sistema judicial, la calidad de los servicios policiales sobre todo en los niveles local y estatal, la carencia de sensibilidad democrática de muchos responsables políticos de los mismos niveles y las dificultades para el funcionamiento de los mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas – por citar sólo los factores políticos – explican que las reivindicaciones de las familias de Juárez aun no se vean plenamente satisfechas y de que la gravedad del problema de la violencia de género en México se incremente día a día.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ, Sonia. Translating the Global: Effects of Transnational Organizing on Latin American Feminist Discourses and Practices. *Meridians: feminism, race, transnationalism*. 2000, vol, 1, p. 29-68.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Muertes Intolerables: Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*: <http://web.amnesty.org/library/index/eslamr410262003>, 2003.
- BANDY, J. ; SMITH, J. *Coalitions Across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2005.
- BROOKS, D. ; FOX, J. *Cross – Border Dialogues: U.S. – Mexico Social Movement Networking*. California: Center for US – Mexican Studies UCSD, 2002.
- COMISION 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*. OEA/Ser.L/V/II.117:<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>, 2003.
- CRAVEY, A. J. The Politics of Reproduction: Households in the Mexican Industrial Transition. *Economic Geography*. 1997, vol, 73, p. 166 – 186.
- DIAMOND, L. ; MORLINO, L. The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy* . 2004, vol, 15, p. 20 – 31.
- FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE LOS DELITOS RELACIONADOS CON LOS HOMICIDIOS DE MUJERES EN EL MUNICIPIO DE JUAREZ, CHIHUAHUA. *Informe Final*. México: PGR, 2006.
- FOX, J. Lessons from Mexico - U.S. Civil Society Coalitions, en BROOKS, D. ; FOX, J. *Cross Border Dialogues: US – Mexico Networking*. California : UCSD, 2002 .p. 341-418.
- FLOWERAKER, J. ; LANDMAN, T ; HARVEY, N. *Governing Latin America*. Cambridge: Polity, 2003.
- GARWOOD, S. Working to Death: Gender, Labour, and Violence in Ciudad Juárez, México. *Peace Conflict and Development*. 2002, vol, 2, p. 1-23.
- IBARRA, P. *Manual de Sociedad Civil y Movimientos Sociales*. Madrid: Síntesis, 2005.
- KECK, M. E. ; SIKKINK, K. *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- MCDONALD, L. Gendering Transnational: Social Movement Analysis: Women's Groups Contest Free Trade in the Americas. En BANDY, J. ; SMITH, J. *Coalitions Across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2005 .p. 21-41.
- MONARREZ, J. Serial Sexual Femicide in Ciudad Juárez: 1993 – 2001. *Debate Feminista*. 2002, vol, 25, p. 153 – 178.
- O'DONNELL, G. Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy*. 2004, vol, 15, p. 32 – 46.

- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO. *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México: OACNUDH, 2003.
- PERUZZOTTI, E. ; SMULOVITZ, C. Held to Account: Experiences of Social Accountability in Latin America. *Journal of Human Development*. 2002, vol, 3, p. 209 – 230.
- POWELL, G. The Chain of Responsiveness. *Journal of Democracy*. 2004, vol, 15, p. 91-105.
- RAVELO, P. Organizaciones no gubernamentales en la lucha contra la violencia sexual y la impunidad en Ciudad Juárez, Chihuahua (México). Paper presentado en la Conferencia de Latin American Studies Association, Las Vegas, octubre 2004.
- RAVELO, P. La Costumbre de Matar: Proliferación de la Violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*. 2005, vol, 65, p. 149-166.
- SMITH, J. ; BANDY, J. Introduction: Cooperation and Conflict in Transnational Protest. En BANDY, J. ; SMITH, J. *Coalitions Across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2005 .p. 1-17.
- STAUDT, K.; CORONADO, I. *Fronteras no Más: Toward Social Justice at the US – Mexico Border*. New York: Palgrave Mcmillan, 2002.
- STAUDT, K.; CORONADO, I. Civic Action for Accountability: Anti – Violence Organizing in Cd. Juárez – El Paso. *USMEX 2003 – 04 Working Paper Series*. Center for US Mexican Studies UCSD, 2003.
- TARROW, S. *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- WRIGHT, M.W. A Manifiesto against Femicide. *Antipode*. 2001, vol, 33, p. 550 – 566.
- WRIGHT, M.W. From Protest to Politics: Sex Work, Women’s Worth, and Ciudad Juárez Modernity. *Annals of the Association of American Geographers*. 2004, vol, 94, p. 369 – 386.