

NÚMERO 190

ALEJANDRO ANAYA

Altos niveles de presión transnacional sobre México
por violaciones de derechos humanos
El caso de las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad
Juárez

NOVIEMBRE 2009



www.cide.edu

• Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2009. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Agradecimientos

Este documento será publicado como artículo en el International Journal of Human Rights. Agradezco a Kathleen Staudt, Carol Mueller, Sally E. Mary, Thomas Legler, Marcelo Bergman, Rebecka Ulfgard Villanueva, César Villanueva, Aaron Pollack y demás colegas del CIDE y el Instituto Mora que realizaron comentarios a versiones anteriores de este documento. Agradezco de manera particular a los defensores(as) de los derechos humanos que compartieron de manera generosa su información y sus opiniones en una serie de entrevistas realizadas durante el proceso de investigación. Espero que este documento sea de alguna manera útil o relevante a su práctica cotidiana. Un agradecimiento especial es para Stephané Barnabé quien fue un diligente e inteligente asistente de investigación.

Resumen

Este documento de trabajo explora por qué una situación particular de violación de los derechos humanos en el México contemporáneo –la desaparición y el asesinato sistemático de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua– ha generado niveles excepcionalmente altos de presión “ideacional” sobre el gobierno del país de parte de distintos actores internacionales. Siguiendo la literatura de Relaciones Internacionales sobre el activismo transnacional de derechos humanos, el documento argumenta que la situación de Ciudad Juárez ha generado niveles significativamente altos de presión “ideacional” transnacional porque ha presentado una mezcla única de elementos: la situación ha sido adoptada por una red de cabildeo e influencia de derechos humanos particularmente densa; ha posibilitado la recolección de evidencia suficiente; ha implicado el daño corporal extremo de individuos vulnerables, y ha resonado clara y contundentemente con normas internacionales existentes.

Palabras clave: presión transnacional, derechos humanos en México, Ciudad Juárez, violencia contra la mujer, situaciones de derechos humanos.

Abstract

This working paper explores why a particular situation of violation of human rights in contemporary Mexico –the systematic disappearances and killings of women in Ciudad Juárez, Chihuahua– has generated exceptionally high levels of ideational pressure over the country's government by all sorts of international actors. Following the International Relations literature on the transnational advocacy of human rights, the paper argues that the Ciudad Juárez situation has generated significantly high levels of transnational ideational pressure because it has presented a unique mix of elements –the situation has been adopted by a particularly dense network of advocates, it has been amenable to the collection of sufficient reliable evidence, it has implied extreme bodily harm to vulnerable individuals and it has clearly and soundly resonated with existent international norms.

Key words: transnational pressure, human rights in Mexico, Ciudad Juárez, violence against women, human rights situations.

Introducción

Desde la inclusión de los derechos humanos dentro de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se ha desarrollado de manera progresiva, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de organizaciones intergubernamentales regionales, un amplio andamiaje institucional y normativo para la promoción y protección de los derechos humanos. De manera paralela, han surgido y se han desarrollado numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales de derechos humanos, mientras que más y más países han incluido objetivos de derechos humanos en sus agendas de política exterior.¹ De esta manera, a lo largo de los últimos 60 años (en particular durante los últimos 40), se ha desarrollado y puesto en marcha una maquinaria internacional (formal e informal) para el monitoreo, la vigilancia y la evaluación normativa del comportamiento de los gobiernos en materia de derechos humanos. De esta manera, el involucramiento de organismos intergubernamentales, gobiernos extranjeros y ONG internacionales en los procesos domésticos de derechos humanos de países específicos, se ha convertido en un elemento característico de las relaciones internacionales contemporáneas.

En México, como en la mayoría de los países del mundo, los derechos humanos han sido violados a lo largo de esta era de aparición y desarrollo de los derechos humanos internacionales. Las violaciones de derechos humanos en el país han sido especialmente graves en algunos periodos (como a finales de la década de los sesenta y durante la de los setenta del siglo XX) y en ciertas regiones del país (como el estado de Guerrero). Sin embargo, la situación en México no atrajo la atención de activistas internacionales de derechos humanos hasta la década de los noventa; sobre todo después de 1994, tras la insurrección indígena y campesina en Chiapas y en otros estados del país. En este contexto, las ONG internacionales, los organismos intergubernamentales e incluso (aunque en menor medida) gobiernos extranjeros criticaron el comportamiento de México en materia de derechos humanos.² En el 2000, sin embargo, el sistema político mexicano experimentó un cambio significativo cuando, por primera vez después de 70 años, un

¹ Ver Jack Donnelly, "International human rights: a regime analysis," *International Organization*, Vol. 40, No. 3, 1986, pp. 599-642; David Forsythe, *Human Rights in International Relations*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2000; Paul G. Lauren, *The evolution of international human rights. Visions seen*, Segunda Edición, Filadelfia, PA: University of Pennsylvania Press, 2003; Roger Normand y Sarah Zaidi, *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Bloomington e Indianapolis, IN: Indiana University Press, 2008.

² Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998, pp. 110-116; Alejandro Anaya Muñoz, "Transnational and domestic processes in the definition of human rights policies in Mexico", *Human Rights Quarterly*, Vol. 31, No. 1, 2009, pp. 35-58; Alejandro Anaya Muñoz, "Mexico After the Institutional Revolutionary Party", en David Forsythe (ed.) *Encyclopedia of Human Rights*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2009, Vol. 3, pp. 495-506.

candidato de oposición (Vicente Fox) fue electo presidente. El “voto de confianza” que la comunidad internacional otorgó automáticamente al nuevo gobierno, junto con un nuevo enfoque en la política exterior de México en materia de derechos humanos (caracterizado por la apertura del país a la supervisión y la asistencia internacional y por una participación muy activa del gobierno en los foros internacionales sobre el tema), mejoraron radicalmente la reputación internacional del país.

Sin embargo, a pesar de los cambios en el discurso y en algunas políticas gubernamentales, las violaciones de derechos humanos continuaron.³ Una situación de violación de derechos humanos de alto perfil que continuó después del 2000 fue la desaparición y el asesinato sistemático de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.⁴ Como se mostrará en este documento de trabajo, esta situación atrajo niveles particularmente altos de atención internacional, generando una amplia reacción crítica por parte de todo tipo de actores. De hecho, después de la transición política del 2000, ninguna otra situación de violación a los derechos humanos ha generado una cantidad similar de críticas y respuestas condenatorias internacionales, no sólo de parte de ONG de derechos humanos, sino también de entidades intergubernamentales y de actores gubernamentales de democracias desarrolladas.⁵ ¿Qué distingue a la situación de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez? ¿Por qué ha generado más críticas internacionales que cualquier otra situación de violación de derechos humanos en México después de la transición política del 2000? Desde una perspectiva empírica, estas preguntas son importantes porque el país ha experimentado otros problemas graves de violaciones a los derechos humanos después del 2000, pero ninguna situación ha generado tanta presión internacional como la de las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Desde una perspectiva analítica, la pregunta es pertinente porque se relaciona con una agenda de investigación más amplia que busca identificar el tipo de temas o situaciones de violación de derechos humanos que tienen mayor posibilidad de “prender fuego” internacionalmente.

Este documento de trabajo desarrolla una respuesta a la pregunta “¿por qué Ciudad Juárez?” siguiendo el mapa conceptual y analítico propuesto por la abundante literatura de Relaciones Internacionales sobre el activismo transnacional de derechos humanos.⁶ El documento comienza por identificar a

³ Alejandro Anaya Muñoz, “Mexico after the Institutional Revolutionary Party”; Alejandro Anaya Muñoz, “Transnational and domestic processes”.

⁴ Ver Amnesty International, *Mexico: Intolerable Killings. Ten years of abductions and murders in Ciudad Juárez and Chihuahua*, Londres: Amnesty International, 2003.

⁵ Cf. Alejandro Anaya Muñoz, “Security and Human Rights in Mexico: Do Pressure from Above and Argumentation Have Anything to Do with It?” Documento de Trabajo No. 177, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.

⁶ Alison Brysk, “From Above and Below. Social Movements, the International System and Human Rights in Argentina”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 3, 1993, pp. 259-285; Alison Brysk, *The Politics of Human Rights in Argentina. Protest, Change and Democratization*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1994; Alison Brysk,

los actores de mayor importancia en los procesos de generación de presión transnacional. Posteriormente, describe con detalle los niveles de presión generados por estos actores sobre el gobierno mexicano en torno a las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. La tercera sección articula un marco analítico sobre las condiciones en las que situaciones de violación de derechos humanos son más proclives a generar procesos más amplios de presión transnacional. Las dos secciones que siguen aplican este marco a la situación de Ciudad Juárez, contrastándola con otras situaciones de violación de derechos humanos de alto perfil que han tenido lugar durante los últimos años. El documento concluye argumentando que la situación de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez presenta una mezcla única de características, tanto relativas a la situación en sí como a la red transnacional de cabildeo e influencia (*transnational advocacy network*)⁷ que la adoptó. En concreto, el documento argumenta que las violaciones a los derechos humanos en Ciudad Juárez han generado un extraordinario nivel de presión transnacional porque la situación ha sido adoptada por una red de cabildeo e influencia muy densa, porque ha posibilitado la recopilación de evidencia fiable y suficiente, porque ha implicado daño corporal extremo a individuos vulnerables y porque ha resonado de manera clara y sonora con normas internacionales firmemente establecidas.⁸

ONG, órganos intergubernamentales y actores gubernamentales en el ejercicio de presión transnacional de derechos humanos

Con frecuencia, ONG internacionales de derechos humanos, agencias financiadoras, iglesias, sindicatos, órganos intergubernamentales

“‘Hearts and Minds’: Bringing Symbolic Politics Back In”, *Polity*, Vol. 27, No. 4, 1995, pp. 559-585; Daniel C. Thomas, “Human Rights in U.S. Foreign Policy”, en Sanjeev Khagram, James V. Riker y Kathryn Sikkink (ed.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2002, pp. 71-95; Darren Hawkins, “Human Rights Norms and Networks in Authoritarian Chile”, en *Restructuring World Politics*, pp. 47-70; Sanjeev Khagram, James V. Riker y Kathryn Sikkink, “From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics”, en *Restructuring World Politics*, pp. 3-23; Kathryn Sikkink, “Human Rights, Principled Issue-Networks and Sovereignty in Latin America”, *International Organization*, Vol. 47, No. 3, 1993, pp. 411-444; Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders*; Richard Price, “Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines”, *International Organization*, Vol. 52, No. 3, 1998, pp. 613-644; Susan Burgerman, *Moral Victories. How Activists Provoke Multilateral Action*, Ithaca, NY y Londres: Cornell University Press, 2001; Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (eds.) *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1999; Rosemary Foot, *Rights Beyond Borders. The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2000.

⁷ Tomo la traducción “red transnacional de cabildeo e influencia” de Emma Consuelo Maza Calvillo, “Los derechos humanos en México: ¿Retórica o Compromiso?”, tesis para obtener el grado de maestra en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México, México D.F., 19 de septiembre de 2008.

⁸ El término resonancia tiene que ver con la propiedad de aumentar la intensidad o duración de un sonido.

especializados en derechos humanos, y funcionarios y dependencias de gobiernos de democracias desarrolladas intentan influir en el comportamiento de gobiernos que violan derechos humanos. Para lograrlo, ejercen presión material y/o “ideacional” sobre el gobierno en cuestión. La presión material tiene por objetivo afectar los flujos de comercio, inversión o ayuda material de todo tipo; la presión “ideacional”, por su parte, busca afectar el reconocimiento del país en cuestión como “miembro digno” de la comunidad internacional.⁹ La presión material puede solamente ser aplicada por gobiernos (generalmente de países desarrollados) y, en cierta medida, por algunas organizaciones o entidades intergubernamentales (como el Banco Mundial o el Consejo de Seguridad de la ONU). Por su parte, la presión “ideacional” puede ser ejercida por todo tipo de actores internacionales. Ésta presión se implementa mediante lo que la literatura ha llamado el “avergonzamiento” (*shaming*): la denuncia pública y explícita de la existencia de una brecha entre el comportamiento de un estado y las normas aceptadas por el grupo o “el club” al que pretende pertenecer.¹⁰ En otras palabras, mientras que solamente los gobiernos y algunos órganos intergubernamentales tienen control sobre los recursos financieros, comerciales, de inversión y de ayuda material, la posibilidad de evaluar normativamente la conducta de un gobierno y de expresar una crítica o condena pública y explícita al respecto está disponible para cualquier actor.¹¹ En este sentido, el ejercicio de la presión “ideacional” es mucho más común que el de la presión material como mecanismo de influencia. Por esta razón, y porque la presión material no ha sido utilizada en contra de México en la práctica, este documento se enfoca en la presión “ideacional” ejercida sobre el gobierno mexicano en relación con la situación de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez.¹²

⁹ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*; Susan Burgerman, *Moral Victories*; Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights*; Thomas Risse, “International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area”, *Politics and Society*, Vol. 27, No. 4, 1999, pp. 529-559; Alison Brysk, “From Above and Below”; Sanjeev Khagram, James V. Riker y Kathryn Sikkink, “From Santiago to Seattle”; Darren Hawkins, “Human Rights Norms and Networks”.

¹⁰ Darren Hawkins, “Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforceable Human Rights Norms”, *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 4, 2004, p. 783; Frank Schimmelfennig, “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Organization*, Vol. 55, No. 1, 2001, p. 64; James H. Lebovic y Erik Voeten, “The Politics of Shame: The Condemnation of Country Human Rights Practices in the UNHCHR”, *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 4, 2006, pp. 868-870. Las acciones de avergonzamiento se observan en este documento de trabajo mediante “acciones discursivas” (*speech acts*) por parte de ONG, entidades intergubernamentales y actores gubernamentales; particularmente aquellas acciones discursivas que resultan de procesos de investigación y elaboración de reportes escritos. Cf. Frank Schimmelfennig, “The Community Trap”, pp. 65-66.

¹¹ La presión “ideacional” puede solamente tener influencia sobre el comportamiento de gobiernos que se preocupan por su reputación internacional de derechos humanos. Como lo han señalado Keck y Sikkink, “los activistas ejercitan presión moral bajo el supuesto de que los gobiernos valoran la opinión de otros.” En el mismo sentido, “los países que son más susceptibles a la presión de redes [de cabildeo e influencia] son los que aspiran a pertenecer a una comunidad normativa de naciones.” Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, pp. 23 y 29.

¹² La Iniciativa Mérida –un paquete de ayuda multianual del gobierno de los Estados Unidos para apoyar la lucha de México contra los cárteles de la droga – condiciona la distribución del 15 % de sus fondos (más de 1120 millones de

De todos los actores mencionados que participan en la defensa transnacional de los derechos humanos y que podrían ejercer cierta presión "ideacional" sobre países que violan derechos humanos, las ONG, los órganos y entidades intergubernamentales y los gobiernos de democracias desarrolladas son los más influyentes en la práctica. Las ONG son particularmente importantes porque a menudo inician la dinámica de la presión transnacional: introducen los temas o las situaciones en las agendas de organizaciones intergubernamentales y de gobiernos de democracias desarrolladas y buscan convencerlos sobre la necesidad de actuar.¹³ Por otro lado, si un país aspira a ser aceptado como un "miembro digno" de la comunidad internacional, entonces la opinión de los líderes de dicha comunidad (las democracias desarrolladas) y de los organismos en que se ha materializado son también particularmente importantes.¹⁴

dólares para los años fiscales 2008 y 2009) a condiciones en materia de derechos humanos. Ver House, *Supplemental Appropriations Act*, 110th Cong. & 2(a) (2008) H.R. 2642, 30 de junio de 2008; Embajada de los Estados Unidos en México, Comunicado de Prensa No. 9, "President Obama Signs Supplemental Budget, Increasing Merida Initiative Funding for Mexico to \$1.12 Billion", 25 de junio de 2009, http://www.usembassy-mexico.gov/eng/releases/ep090626_Merida.html (consultado el 10 de julio de 2009). Al momento de escribir (julio 2009), reportes sobre las violaciones a los derechos humanos por el Ejército Mexicano en el marco de la lucha contra los carteles de la droga provocaron expectativas sobre la posible retención de dicho 15% de los fondos de la Iniciativa Mérida. Ver Steve Fainaru y William Booth, "Mexico Accused of Torture in Drug War. Army Using Brutality To Fight Trafficking, Rights Groups Say", *The Washington Post*, 9 de julio de 2009; David Brook, "Retendrá EU apoyo antinarco; evalúa respeto a las garantías", *La Jornada*, 14 de julio de 2009; Alfredo Méndez, "Hay que ganar la batalla a criminales, pero con respeto a la ley: John Morton", *La Jornada*, 19 de julio de 2009; Kenneth Roth, "Letter to Secretary of State Hillary Clinton", 13 de julio de 2009, <http://www.hrw.org/node/84417> (consultado el 14 de julio de 2009). Esta fue la primera vez en que el uso de presión material en contra de México por violaciones de derechos humanos fue una posibilidad. La Iniciativa Mérida y por lo tanto la amenaza de la implementación de sanciones materiales, sin embargo, no se vincula a la situación de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez.

¹³ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, pp. 9, 23, 102-103; Susan Burgerman, *Moral Victories*, pp. 10-15; Thomas Risse y Kathryn Sikkink, "The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction", en *The Power of Human Rights*, pp. 18, 22-23; Alison Brysk, "From Above and Below"; Sanjeev Khagram, James V. Riker y Kathryn Sikkink, "From Santiago to Seattle"; Darren Hawkins, "Human Rights Norms and Networks"; Richard Price, "Reversing the Gun Sights", p. 627.

¹⁴ Un estudio reciente sobre siete países de América Latina (México incluido) concluye que la crítica hecha por ONG internacionales y actores gubernamentales reduce las violaciones de derechos humanos, particularmente en países que dependen de la ayuda e inversión extranjera. El análisis estadístico de dicho estudio concluye que el avergonzamiento de parte de ONG es el más significativo, seguido de manera cercana del ejercido por actores gubernamentales; las críticas hechas por organismos intergubernamentales son casi irrelevantes. El autor reconoce que estos hallazgos son sorprendentes. Con respecto a por qué el impacto de los actores gubernamentales no es más fuerte, el autor especula que se debe a que el gobierno de los Estados Unidos tiende a enviar "mensajes mixtos" sobre la situación de derechos humanos en otros países: mientras algunos funcionarios pueden ser críticos otros pueden ser apologeticos de gobiernos que violan derechos humanos. James C. Franklin, "Shame on you: The Impact of Human Rights Criticism on Political Repression in Latin America", *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 1, 2008, pp. 187-212. Una posibilidad no contemplada por Franklin es que su análisis no parece considerar las características de la relación entre el país que critica y el que es el objeto de condena. Es decir, el efecto de una acción específica de avergonzamiento depende del nivel de "ascendencia social" que el país que critica tiene sobre el país criticado. Con respecto al muy débil efecto del criticismo de parte de órganos intergubernamentales de derechos humanos, Franklin sugiere que las relaciones de poder internacionales han limitado la influencia de dichos órganos, en particular de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. James C. Franklin, "Shame on you", p. 4. Si esto es así, no obstante, ese sería el caso aún más para las ONG. Por otro lado, si las críticas de la Comisión eran inconsecuentes, ¿por qué los estados dedicaban tanta energía diplomática para evitar ser el blanco de sus

Tomando todo esto en consideración, este documento de trabajo se concentra en la presión “ideacional” ejercida por ONG internacionales, por entidades y órganos intergubernamentales y por actores gubernamentales de democracias desarrolladas.¹⁵ La siguiente sección identifica los actos de avergonzamiento llevados a cabo por estos actores en relación con las desapariciones y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez.

Presión “ideacional” transnacional en torno a las desapariciones y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez

Desde 2003, Amnistía Internacional (AI) y más tarde Human Rights Watch (HRW) denunciaron explícita y repetidamente la brecha existente entre el comportamiento del gobierno mexicano y las normas de derechos humanos en torno a la situación de Ciudad Juárez, condenando no sólo las desapariciones y asesinatos de mujeres en sí, sino también las monumentales fallas de los gobiernos federal, estatal y municipal para proteger a las mujeres y sancionar a los responsables. Muy importante en este sentido fue el muy crítico e influyente informe especial de AI sobre la situación publicado en 2003.¹⁶

Diferentes organismos especializados en derechos humanos de la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA) han criticado explícitamente las desapariciones y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, así como la impunidad que rodea a la situación. En concreto, entre estos órganos y mecanismos destacan la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su relatora especial sobre los derechos de las mujeres; los relatores especiales de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, sobre independencia de magistrados y abogados, y sobre la violencia contra la mujer; el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité contra la Tortura (CAT), la Oficina de Representación en México del ACNUDH y dos de las comisionadas en sí (Mary Robinson y Louise Arbour).¹⁷ De especial interés, desde el punto de vista de

resoluciones? Ver David Forsythe *Human Rights in International Relations*, pp. 70-71; James H. Lebovic y Erik Voeten, “The Politics of Shame”, pp. 861-865.

¹⁵ Este documento de trabajo se centra principalmente en el papel de dos ONG internacionales: Amnistía Internacional (AI) y Human Rights Watch (HRW). En relación a los órganos intergubernamentales, el documento se centra en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), los órganos convencionales de la ONU, los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (ahora dependientes del Consejo de Derechos Humanos de la ONU) y otras entidades intergubernamentales, como el Consejo de Europa. Por último, el documento explora el papel de actores gubernamentales de los Estados Unidos y la Unión Europea.

¹⁶ Amnesty International, *Mexico: Intolerable Killings*.

¹⁷ Inter-American Commission on Human Rights, *The situation of the rights of women in Ciudad Juárez, México: The right to be free from violence and discrimination*, 7 de marzo de 2003 (OEA/Ser.L/V/II.117); Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, Ms. Asma Jahangir, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/35. Addendum. Visit to Mexico, 25 de noviembre de 1999 (E/CN.4/2000/3/Add.3), parr. 89; Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*, Dato'Param

sus acciones y documentos de avergonzamiento, figuran las visitas *in loco* realizadas y los informes especiales publicados por la CIDH, el CEDAW (en virtud del capítulo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer¹⁸) y la relatora especial sobre la violencia contra la mujer.¹⁹ La cuestión de la violencia contra la mujer en México, en general, y la situación de Ciudad Juárez, en particular, han seguido siendo objeto de críticas de la comunidad internacional, como quedó claro a principios de 2009 en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.²⁰

Más allá de todas estas acciones de avergonzamiento por parte de órganos y mecanismos especializados en derechos humanos de la ONU y la OEA, resulta particularmente sorprendente el que los órganos políticos centrales del Consejo de Europa (una organización intergubernamental regional de la cual México obviamente no es miembro) también se hayan involucrado en el monitoreo y la crítica pública de la situación en Ciudad Juárez.²¹ La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa designó en un primer momento a una relatora especial —quien llevó a cabo dos misiones de investigación al país y emitió un informe contundente— y posteriormente adoptó una resolución crítica sobre la situación. Tomando en cuenta las conclusiones a las que llegó la Asamblea Parlamentaria, el Comité de Ministros del Consejo de Europa

Cumaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/39. Addendum. Report on the mission to Mexico, 24 de enero de 2002 (E/CN.4/2002/72/Add.1), pp. 5 y 8; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico*, 23 de agosto de 2002 (CEDAW/C/MEX/5); Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico*, 25 de agosto de 2006 (CEDAW/C/MEX/CO/6); Committee against Torture, *Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of The Convention. Conclusions and Recommendations of the Committee Against Torture. México*, 6 de febrero de 2006 (CAT/C/MEX/CO/4); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*, México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003, pp. 142 y 147; Víctor Ballinas, “Persisten desapariciones forzadas y tortura en México: Mary Robinson”, *La Jornada*, 2 de julio de 2002; Víctor Ballinas, “La comparecencia de Echeverría, signo positivo, considera Robinson”, *La Jornada*, 6 de julio de 2002; Víctor Ballinas, “El sistema no protege a las mujeres, dice la alta comisionada de la ONU sobre feminicidios en Juárez”, *La Jornada*, 8 de febrero de 2008; “Entorpece a la justicia corrupción policiaca”, *Reforma*, 4 de julio de 2002; “Critica la CNDH programa foxista”, *Reforma*, 30 de junio de 2005; Andrea Becerril, “Pendientes en México, respeto de garantías para indígenas y mujeres: Louise Arbour”, *La Jornada*, 30 de junio de 2005.

¹⁸ El artículo 8 del Protocolo optativo de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece un procedimiento de investigaciones especiales. Ver, *Protocolo optativo de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, adoptado el 6 de octubre de 1999; entró en vigor el 22 de diciembre de 2000. La investigación especial sobre Ciudad Juárez fue la primera realizada por el CEDAW en virtud del capítulo 8 del Protocolo optativo. Ver Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Report on Mexico produced by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention, and reply from the Government of Mexico*, 27 de enero de 2005 (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO).

¹⁹ Inter-American Commission on Human Rights, *The situation of the rights of women*; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Report on Mexico*; Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, Yakin Ertürk. Addendum. *Mission to Mexico*, 13 de enero de 2006 (E/CN.4/2006/61/Add. 4).

²⁰ Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Mexico*, 3 de marzo de 2009 (A/HRC/11/27).

²¹ México tiene estatus de observador dentro del Consejo de Europa.

adoptó también una resolución relativa a los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez.²² En suma, todos estos órganos y mecanismos intergubernamentales señalaron de manera explícita la existencia de una brecha entre el comportamiento del gobierno mexicano y lo aceptado por la comunidad internacional. Todo ello generó un nivel extraordinario de avergonzamiento internacional hacia México en torno a la situación de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez.

La situación también ha generado reacciones críticas por parte de actores legislativos de Estados Unidos y la Unión Europea. En los Estados Unidos, la Legislatura de Texas y el Congreso federal realizaron audiencias, aprobaron resoluciones, realizaron visitas *in loco* y enviaron cartas formales a autoridades mexicanas condenando la situación y criticando de forma explícita el fracaso de las autoridades mexicanas para resolver los crímenes y prevenir la continuación de los asesinatos.²³ En Europa, el Parlamento Europeo celebró audiencias, designó un relator especial —quien también llevó a cabo misiones de investigación *in situ* y emitió un informe crítico— y adoptó una resolución en la cual destacó la incapacidad del gobierno para dar una respuesta adecuada, y señaló la brecha entre el comportamiento dictado por las normas y el comportamiento en la práctica.²⁴ Es pertinente destacar, tanto para el caso de los Estados Unidos como para el de la Unión Europea, que han sido actores de poderes legislativos o congresos, más que funcionarios o dependencias de los poderes ejecutivos, los que han criticado de manera explícita la situación.²⁵

²² Council of Europe-Committee of Ministers, “Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico. Parliamentary Assembly Recommendation 1709(2005) (Reply adopted by the Committee of Ministers on 28 September 2005 at the 939th meeting of the Ministers’ Deputies)”, 3 de octubre de 2005; Council of Europe-Parliamentary Assembly, *Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico. Report. Committee on Equal Opportunities for Women and Men. Rapporteuse: Mrs Ruth-Gaby Vermot-Mangold, Switzerland, Socialist Group*, 12 de mayo de 2005 (Doc. 10551); Council of Europe-Parliamentary Assembly, Resolution 1454(2005) “Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico”, 21 de junio de 2005; Council of Europe-Parliamentary Assembly, Recommendation 1709(2005), “Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico”, 21 de junio de 2005.

²³ House, State of Texas, House Concurrent Resolution 59, 78th Legislature of the State of Texas, 21 de junio de 2003; House, House Concurrent Resolution 90, 109th Congress, 3 de mayo de 2006; Washington Office for Latin America, Boletín de prensa, “US Lawmakers Urge Calderón to Fight Violence Against Women”, 2 de agosto de 2007, <http://www.wola.org> (consultado el 21 de abril de 2009); Hilda Solís, “The Human Face of the Murders in Ciudad Juárez”, 4 de enero de 2005, http://solis.house.gov/list/press/ca32_solis/wida4/juarez_050104.shtml#spanish (consultado el 15 de julio de 2009); Kathleen Staudt, *Violence and Activism at the Border: Gender, Fear and Everyday life in Ciudad Juárez*, Austin, TX: University of Texas Press, 2008, pp. 94-95; Kathleen Staudt e Irasema Coronado, “Binational Civic Action for Accountability: Antiviolence Organizing in Cd. Juárez-El Paso”, en Wayne A. Cornelius y David A. Shirk (ed.), *Reforming the administration of Justice in Mexico*, Indiana, IN: University of Notre Dame Press, 2007, pp. 360-361.

²⁴ European Parliament, “Murder of women in Mexico and Central America. European Parliament resolution of 11 October 2007 on the murder of women (femicide) in Mexico and Central America and the role of the European Union in fighting the phenomenon (2007/2025(INI))”, 11 de octubre de 2007 (P6_TA (2007)0431); European Parliament, “Report on the murders of women (femicides) in Central America and Mexico and the role of the European Union in fighting this phenomenon (2007/2025(INI))”, 20 de septiembre de 2007 (A6-0338/2007).

²⁵ Cf. Embajada de los Estados Unidos en México, Boletín de prensa 05, “Ambassador Garza Announces \$5 Million for Justice in Chihuahua”, 3 de febrero de 2005.

En suma, la presión “ideacional” por parte de actores internacionales sobre México en torno a las desapariciones y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez ha sido particularmente alta. Como se ha señalado, ninguna otra situación de violación a los derechos humanos en el país después de la transición política del 2000 ha generado un número similar de audiencias, nombramientos de relatores especiales, visitas *in loco* e informes especiales de parte de ONG, órganos y mecanismos intergubernamentales y actores legislativos subnacionales, nacionales y supranacionales. ¿Cómo podemos dar cuenta de este nivel excepcional de presión “ideacional” transnacional sobre México? En la siguiente sección se examina la literatura de Relaciones Internacionales sobre la defensa transnacional de los derechos humanos y se desarrolla con base en ello un marco analítico para intentar dar respuesta a esta pregunta.

Las condiciones para la generación de presión transnacional

Observando las condiciones en las cuales han surgido campañas amplias y eficaces de presión transnacional, la literatura nota la importancia que tienen las características de los actores y las de los temas o situaciones en sí.²⁶ En cuanto a las características de los actores (en particular de las redes de cabildeo e influencia), Keck y Sikkink subrayan que “las redes operan mejor cuando son densas.”²⁷ Sugieren que la densidad depende, más que del número de “nodos”, de la “calidad” de los participantes en la red: de su acceso a la evidencia y de su capacidad para difundirla.²⁸ Aunque al plantear este argumento Keck y Sikkink hacen referencia explícita a las redes de cabildeo e influencia en sí —previamente definidas como compuestas tanto por entidades de la sociedad civil como por organismos intergubernamentales y actores gubernamentales— en realidad parece que solamente tienen en mente al componente de sociedad civil de las mismas. En otras palabras, lo que sugieren estas autoras es que si una situación de violación de derechos

<http://www.usembassy-mexico.gov/eng/releases/ep050203reforma.html> (consultado el 12 de julio de 2009); Embajada de los Estados Unidos en México, Boletín de prensa s/n, “El gobierno de México es un aliado y amigo en nuestros esfuerzos globales contra la narcoviolencia, la trata de personas y el terrorismo”, 14 de agosto de 2006, <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp060814visitajuarez.html> (consultado el 18 de julio de 2009); Embajada de los Estados Unidos en México, “Palabras del Embajador Antonio Garza durante la Inauguración del Laboratorio Forense de Ciudad Juárez”, 22 de septiembre de 2006, <http://www.usembassy-mexico.gov/Ambassador/sA060922forense.html> (consultado el 18 de julio de 2009).

²⁶ Dentro del tema de las “características de los actores”, Keck y Sikkink incluyen a las características tanto de las redes generadoras de presión como de los gobiernos que violan derechos humanos y que son sometidos a presión. Con respecto a las características de estos gobiernos, las autoras hacen referencia a su nivel de vulnerabilidad ante la presión material y/o “ideacional”. Ver Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, p. 29. Siendo que el objetivo de este documento de trabajo no es explorar la influencia última de las redes transnacionales sobre el gobierno mexicano, no se toma en cuenta lo relativo al nivel de vulnerabilidad del gobierno mexicano; el cual, como quiera que sea, se ha mantenido constante desde el 2000.

²⁷ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, p. 28.

²⁸ *Ibid.*

humanos es adoptada por un grupo de ONG con acceso a la evidencia necesaria y con capacidad para difundirla eficazmente, entonces será más factible el desarrollo de una campaña amplia y sólida de presión transnacional. Ciertamente, la literatura sobre el activismo transnacional de derechos humanos sugiere que si, en un primer momento, una situación no es adoptada por ONG (nacionales e internacionales), entonces ni siquiera llegará a las agendas de entidades intergubernamentales o de actores gubernamentales.²⁹

Es importante subrayar, por otro lado, que la participación de ONG locales o nacionales en procesos de presión transnacional es particularmente importante, ya que constituyen una fuente primordial de información y evidencia.³⁰ En suma, la literatura sugiere que una condición necesaria para la generación significativa de presión transnacional es la existencia de una red densa de ONG (nacionales e internacionales) que adopten la situación en cuestión y que inicien el correspondiente proceso de cabildeo e influencia transnacional.

Con respecto a las características de las situaciones en sí, la literatura sugiere que los “casos” de violaciones a los derechos humanos que se puedan presentar o enmarcar como *creíbles* y *dramáticos* serán más propensos a generar procesos de presión transnacional más amplios y profundos.³¹ Las campañas eficaces de presión deben basarse, en palabras de Keck y Sikkink, en “credibilidad y drama”. Los “hechos fríos” deben presentarse como “historias humanas”. Es por esto que el testimonio de las víctimas o de sus familiares es fundamental para enmarcar temas o situaciones de una manera eficaz.³² El factor fundamental que permite el enmarcar una situación de manera altamente eficaz es la existencia de sufrimiento humano severo. En este sentido, las posibilidades de generar mayor presión transnacional están estrechamente ligadas con el tipo de violación a los derechos humanos y con las características de las víctimas. Violaciones a los derechos humanos que implican un daño corporal severo a individuos inocentes o vulnerables son más susceptibles de ser presentadas o enmarcadas de manera dramática y por lo tanto impactante.³³

²⁹ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*; Thomas Risse y Kathryn Sikkink “The socialization of international human rights norms”.

³⁰ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, pp. 18-22; Susan Burgerman, *Moral Victories*, pp. 13-18, 60, 124-125; Darren Hawkins, “Human Rights Norms and Networks”; Alison Brysk, “From Above and Below”.

³¹ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, pp. 18-22.

³² Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, pp. 19-21.

³³ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, pp. 26-28; Kathryn Sikkink, “Human Rights, Principled Issue-Networks and Sovereignty in Latin America”, pp. 423-428; también ver Susan Burgerman, *Moral Victories*, pp. 31, 38-40, 45-47; Alison Brysk, “From Above and Below”, pp. 270-271; Daren Hawkins, “Explaining Costly International Institutions”; Richard Price “Reversing the Gun Sights”. Keck y Sikkink reconocen que la definición de “quién es vulnerable o inocente puede ser altamente controversial”. Concluyen, sin embargo, que “campañas en contra de prácticas que impliquen daño corporal a población percibida como vulnerable o inocente son más proclives a ser efectivas.” Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, p. 27 (mi énfasis).

Diferentes autores han argumentado que las ideas, los argumentos, las demandas o los mensajes tienden a tener mayor influencia si son internacionalmente legítimos³⁴ o si resuenan con los entendimientos internacionales sobre comportamiento apropiado; es decir, con las normas internacionales existentes.³⁵ En otras palabras, temas o situaciones que resuenan o encuentran eco en las normas internacionales existentes son más propensos a generar procesos importantes de presión transnacional; no solamente por parte de las ONG internacionales y nacionales, sino también por parte de organismos intergubernamentales y actores gubernamentales. Este punto sobre de la resonancia de las situaciones de derechos humanos con el contexto normativo internacional también puede estar vinculado con las posibilidades para enmarcar una situación de manera eficaz. Con el fin de generar un proceso significativo de presión transnacional, una situación debe ser presentada convincentemente como una violación de las normas internacionales existentes; en este caso, normas de derechos humanos. Si la evaluación o el análisis de una situación dada son ambiguos desde la perspectiva de su resonancia o coincidencia con el marco normativo internacional de derechos humanos, entonces, de entrada, será difícil presentarla como una violación de derechos humanos y por lo tanto será más complicado generar presión.

En suma, la literatura de Relaciones Internacionales sobre el activismo transnacional de derechos humanos sugiere que se generará más presión transnacional alrededor de situaciones que sean inicialmente defendidas o adoptadas por una red densa de ONG o de actores de la sociedad civil; es decir, por una red formada por organizaciones o actores que tengan acceso a información fiable y que sean capaces de diseminar la evidencia de manera eficaz. Además, situaciones que sean enmarcadas como violaciones de derechos humanos creíbles y dramáticas serán más propensas a generar más presión transnacional. En concreto, será más fácil presentar a una situación como creíble y dramática si: *a)* es posible la recopilación de evidencia suficiente y fiable; *b)* se caracteriza por el sufrimiento de daño corporal por personas vulnerables o inocentes; y *c)* resuena o coincide claramente con normas internacionales existentes. Las siguientes dos secciones aplican este marco analítico al caso de las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Con el fin de ilustrar con mayor detalle el argumento, la situación en Ciudad Juárez será contrastada con otras situaciones contemporáneas de violación de derechos humanos en México que también han tenido un alto perfil: las violaciones que ocurrieron en Oaxaca durante el

³⁴ Alison Brysk, "From Above and Below"; Alison Brysk, "Hearts and Minds", p. 578.

³⁵ Sanjeev Khagram, James V. Riker y Kathryn Sikkink, "From Santiago to Seattle"; Darren Hawkins, "Human Rights Norms and Networks"; Daren Hawkins "Explaining Costly International Institutions"; Richard Price "Reversing the Gun Sights", pp. 617, 628, 630; Daniel C. Thomas, "Human Rights in U.S. Foreign Policy"; Alison Brysk, "Hearts and Minds", p. 578; Alison Brysk "From Above and Below", p. 265; Roesemary Foot, *Rights Beyond Borders*, p. 9, nota al pie 15.

2006 y las que se han dado en el marco de la lucha militarizada contra los cárteles de la droga en los últimos tres años.³⁶

Las características de la red de cabildeo e influencia sobre Ciudad Juárez

Una muy amplia y diversa gama de organizaciones, grupos y actores de la sociedad civil local, nacional e internacional se involucraron en la impresionante ola de activismo en torno a las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Esta red encontró sus orígenes y cimientos en la participación de grupos de activistas de Ciudad Juárez y El Paso, Texas.³⁷ Estos actores locales no sólo promovieron la visibilidad de la situación en los ámbitos nacional e internacional, sino que también fueron una fuente fundamental de evidencia suficiente y fiable, necesaria para la construcción de un caso creíble de violación de los derechos humanos. Además, dado que muchos de estos grupos locales fueron formados por las madres y parientes cercanos de las mujeres y niñas desaparecidas y/o asesinadas, fueron una fuente fundamental de testimonios.³⁸ En este sentido, la red de cabildeo e influencia se conformó con actores locales que fueron fundamentales para enmarcar la situación como una historia creíble y dramática de violación de derechos humanos. Por otro lado, la literatura y distintos activistas de derechos humanos (entrevistados en el marco de la elaboración de esta

³⁶ En el verano de 2006, una disputa sobre niveles salariales y condiciones laborales entre la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y el gobierno de Oaxaca desencadenó un conflicto social de gran escala que se prolongó hasta el final de dicho año. Fuerzas de seguridad federales y estatales reestablecieron el orden, no sin cometer severas violaciones a los derechos humanos, incluyendo detenciones arbitrarias, tortura, tratos crueles e inhumanos y al menos una ejecución. Ver Daniel Diego Osorno, *Oaxaca sitiada. La primera insurrección del siglo XXI*, México: Grijalbo, 2007; Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 15 (2007), 23 de mayo de 2007. Por el otro lado, desde comienzos de su gobierno (en diciembre de 2006), el presidente Felipe Calderón subrayó que el creciente poder de los cárteles de la droga constituía una amenaza a la seguridad nacional y por lo tanto estableció la lucha en su contra como la prioridad de su gobierno. Con este fin, Calderón fortaleció una estrategia de seguridad (implementada también por sus dos sucesores inmediatos) basada en la participación de las Fuerzas Armadas en acciones de lucha contra el crimen organizado. En este contexto, el ejército ha cometido un número presumiblemente alto (aunque en gran medida aún indeterminado) de violaciones a los derechos humanos, incluyendo detenciones arbitrarias, torturas, cateos ilegales e incluso algunos asesinatos. Ver Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación No. 38 (2007), 21 de septiembre de 2007; Recomendación No. 39 (2007), 21 de septiembre de 2007; Recomendación No. 40 (2007), 21 de septiembre de 2007; Recomendación No. 30 (2008), 11 de julio de 2008; Recomendación No. 31 (2008), 11 de julio de 2008; Recomendación No. 32 (2008), 11 de julio de 2008; Recomendación No. 33 (2008), 11 de julio de 2008; Recomendación No. 34 (2008), 11 de julio de 2008; Recomendación No. 35 (2008), 11 de julio de 2008; Recomendación No. 36 (2008), 11 de julio de 2008.

³⁷ Kathleen Staudt, *Violence and Activism at the Border*; Kathleen Staudt e Irasema Coronado, "Binational Civic Action for Accountability"; Alfonso García (abogado del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria"), entrevista por el autor, Ciudad de México 30 de enero de 2009; Michel Maza, (ex integrante de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos y Todas"), entrevista telefónica por el autor, 20 de abril de 2009.

³⁸ Kathleen Staudt, *Violence and Activism at the Border*; Kathleen Staudt e Irasema Coronado, "Binational Civic Action for Accountability"; Raúl Romeva i Rueda (miembro del Parlamento Europeo), entrevista telefónica por el autor, 15 de julio de 2009.

investigación) coinciden en subrayar que la influencia de la red de Ciudad Juárez aumentó de manera exponencial con la participación de organizaciones y grupos feministas nacionales e internacionales, los cuales contribuyeron significativamente a una difusión amplia y eficaz de los hechos y de las correspondientes historias humanas.³⁹

Una particularidad muy importante desde esta misma perspectiva de las características de los actores es que, además de incluir un componente amplio y diverso de actores de la sociedad civil (organizaciones de familiares y grupos feministas, además de ONG de derechos humanos nacionales e internacionales), la red de Ciudad Juárez se formó por actores gubernamentales que tenían *a priori* un compromiso personal con la lucha contra la violencia contra la mujer. Un ejemplo de esto fue la diputada feminista Marcela Lagarde. Desde su posición dentro del Congreso mexicano, Lagarde no solamente apuntaló la labor de la comisión legislativa establecida para monitorear la situación en Ciudad Juárez, sino que también facilitó las actividades de investigación realizadas por Ruth-Gaby Vermont, la integrante de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que fungió como relatora especial del Parlamento para la situación.⁴⁰ Otro ejemplo muy importante es el de Raül Romeva i Rueda, el integrante del Parlamento Europeo que fungió como relator especial de dicho órgano supranacional para la situación en Ciudad Juárez. Romeva había estado involucrado en la defensa de los derechos de la mujer antes de convertirse en eurodiputado, por lo que naturalmente promovió la adopción de la situación de Ciudad Juárez por parte del Parlamento Europeo en su conjunto.⁴¹

La red de Ciudad Juárez, en suma, mostró una mezcla única de características que la hicieron particularmente densa, al ser conformada por ONG (nacionales e internacionales) de derechos humanos, familiares de las víctimas, organizaciones feministas e individuos integrantes de órganos legislativos tanto de México como del extranjero. Es poco probable que alrededor de cada situación de violación de derechos humanos surjan redes de cabildeo e influencia tan densas como la de Ciudad Juárez. Por ejemplo, en el caso del conflicto en Oaxaca y en el de la lucha contra los cárteles del narcotráfico no se dio la participación directa y protagónica de los familiares de las víctimas. Del mismo modo, no en todos los casos existirán estructuras alternativas o paralelas de activismo transnacional basado en principios (como las conformadas por grupos feministas) que puedan converger con ONG de

³⁹ Kathleen Staudt, *Violence and Activism at the Border*; Kathleen Staudt e Irasema Coronado, "Binational Civic Action for Accountability"; Alfonso García, entrevista; Michel Maza, entrevista; Edgar Cortez (secretario técnico de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos y Todas"), entrevista por el autor, Ciudad de México 30 de marzo de 2009; Rupert Knox (investigador para México del Secretariado General de Amnistía Internacional), entrevista telefónica por el autor, 20 de mayo de 2009; y Adriana Carmona (ex abogada de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos), entrevista por el autor, ciudad de México, 7 de mayo de 2009.

⁴⁰ Adriana Carmona, entrevista.

⁴¹ Raül Romeva, entrevista.

derechos humanos en una campaña de cabildeo e influencia. Es difícil esperar, en este sentido, que existan dichas estructuras paralelas de activismo en relación con casos o situaciones en que las violaciones a los derechos humanos no afecten de manera directa a un grupo vulnerable específico. Este es el caso de las situaciones de Oaxaca y de la lucha contra los cárteles de narcotráfico en los que las víctimas de las violaciones a los derechos humanos no han sido *principalmente* individuos *considerados como* vulnerables o inocentes. Por otro lado, aun cuando algunos partidos políticos en el Congreso mexicano (en particular, el Partido de la Revolución Democrática, PRD) criticaron las violaciones a los derechos humanos que ocurrieron en Oaxaca, no propiciaron ni facilitaron el activismo de contrapartes parlamentarias extranjeras (nacionales, intergubernamentales o supranacionales). Por último, todos los partidos políticos de oposición en el Congreso mexicano, incluido el propio PRD, se opusieron radicalmente al establecimiento de condiciones relativas a la situación de derechos humanos en México dentro de la Iniciativa Mérida.⁴² En otras palabras, la red que se conformó alrededor de la situación de Oaxaca y la que hasta este momento se ha creado sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de la lucha contra el narcotráfico han sido considerablemente menos densas que la red de Ciudad Juárez: no han contado con la participación protagónica de familiares de las víctimas, no han tenido el apoyo de una red paralela o alternativa de activismo basado en principios, ni han logrado involucrar de manera significativa a parlamentarios mexicanos o extranjeros (o a cualquier otro actor gubernamental) en sus actividades de cabildeo e influencia.

Las características de la situación de Ciudad Juárez

La recopilación de evidencia suficiente para demostrar que cientos de mujeres estaban siendo brutalmente asesinadas en Ciudad Juárez (y la ciudad de Chihuahua) y que la negligencia (cuando no complicidad) de las distintas autoridades estaba generando niveles inaceptables de impunidad fue inicialmente difícil, pero al final posible. Para empezar, cadáveres de mujeres con marcas evidentes de abuso sexual y violencia física extrema eran encontrados de manera cotidiana en Ciudad Juárez y el desierto que la rodea. Desde el principio, se elaboraron y publicaron largas listas de mujeres desaparecidas y asesinadas, y aun si pudiera haber desacuerdos acerca de las cifras exactas siempre fue evidente que muchas mujeres estaban siendo asesinadas después de ser sometidas a abuso físico extremo.⁴³ Por otro lado, eventualmente (y después de un fuerte cabildeo), ONG nacionales e internacionales tuvieron acceso a la evidencia recogida por las agencias

⁴² Victor Ballinas y Andrea Becerril, "Condenan PRI y PRD que EU ponga condiciones a la Iniciativa Mérida", *La Jornada*, 29 de mayo de 2008.

⁴³ Ver Kathleen Staudt, *Violence and Activism at the Border*, pp. 85-86.

gubernamentales de investigación (particularmente a los expedientes de las averiguaciones previas elaboradas por agentes del ministerio público).⁴⁴ En resumen, aunque no siempre fue fácil, al final del día, distintos actores locales, nacionales e internacionales lograron conjuntar la evidencia necesaria para demostrar de manera fehaciente que las desapariciones y los asesinatos se estaban dando, que las autoridades estaban fallando de manera flagrante en su obligación de impedir que continuaran y que su negligencia estaba generando niveles monumentales de impunidad.

En efecto, como señala el investigador para México de Amnistía Internacional, algunas situaciones son más susceptibles de ser “debidamente documentadas” que otras.⁴⁵ Por ejemplo, el contexto en que se están dando las violaciones a los derechos humanos en el marco de la lucha contra el narcotráfico es extremadamente complicado desde la perspectiva de la recopilación de evidencia suficiente y fiable. El ejército es la institución más hermética en México, mientras que las víctimas de las violaciones se han mostrado renuentes a denunciar sus casos ante las ONG.⁴⁶ Las recomendaciones elaboradas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cubren solamente un puñado de casos, al tiempo que los esfuerzos de las ONG mexicanas por documentar las violaciones a los derechos humanos suelen basarse en las historias que recoge la prensa escrita.⁴⁷ Este panorama de dificultad extrema para la recolección de evidencia suficiente y fiable se complica aún más si tomamos en cuenta los argumentos del gobierno en el sentido de que algunos de los abusos que se han registrado han sido realmente perpetrados por grupos delictivos disfrazados de militares, con la evidente intención de socavar la legitimidad social de la estrategia de seguridad del gobierno.⁴⁸ En el caso del conflicto en Oaxaca, más de 20 personas fueron asesinadas. Sin embargo, solamente un caso pudo ser fehacientemente atribuido a las fuerzas de seguridad; la mayoría de los asesinatos fueron perpetrados por hombres armados no identificados vestidos de civil, y la afirmación de que los asesinos pertenecían a grupos “parapoliciales” no pudo ser documentada convincentemente. En este sentido, la situación de las desapariciones y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez es cualitativamente diferente de otras situaciones en las que la obtención de pruebas suficientes, fiables y concluyentes es considerablemente más difícil de lograr.

⁴⁴ Adriana Carmona, entrevista.

⁴⁵ Rupert Knox, entrevista.

⁴⁶ Rupert Knox, entrevista; Edgar Cortez, entrevista; Steve Fainaru y William Booth, “Mexico Accused of Torture in Drug War”.

⁴⁷ Ver Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *¿Comandante supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*, México: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2009.

⁴⁸ Ver Steve Fainaru y William Booth, “Mexico Accused of Torture in Drug War”.

La situación en Ciudad Juárez ha implicado el secuestro y el posterior asesinato de cientos de mujeres y niñas; a menudo después de abuso sexual, mutilación y otras agresiones físicas brutales. En ese sentido, esta situación se caracteriza por un claro patrón de daño corporal extremo y sistemático a personas vulnerables. En sus informes y resoluciones sobre esta situación, el Parlamento Europeo, la Legislatura de Texas, el Congreso de los Estados Unidos, la CIDH y la relatora especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer subrayan explícitamente el carácter “excepcionalmente brutal” de los asesinatos. Esto sugiere que estos órganos se preocuparon de manera explícita por el carácter extremo del daño físico sufrido por las víctimas. En palabras de la relatora especial de la CIDH sobre los derechos de las mujeres, “la circunstancias extremadamente brutales de muchos de los asesinatos han servido para centrar la atención en la situación de Ciudad Juárez”.⁴⁹ Además, todos estos organismos también subrayaron el abuso sexual sufrido por *mujeres jóvenes y niñas*. Las mujeres, particularmente las mujeres jóvenes y las niñas que viven en situaciones de pobreza y marginación, son explícitamente consideradas en estos informes y resoluciones como personas altamente vulnerables.⁵⁰

Una de las explicaciones ofrecidas por defensores de derechos humanos sobre los niveles sin precedentes de crítica o de condena al gobierno mexicano por parte de todo tipo de actores internacionales por motivo de las desapariciones y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez es, precisamente, que las víctimas eran mujeres jóvenes pobres que habían sufrido actos de violencia física particularmente extrema y brutal.⁵¹ Reflexionando sobre las diferencias entre Ciudad Juárez y otras situaciones de violaciones a los derechos humanos en el México contemporáneo, algunos activistas consideran que es mucho más difícil generar presión internacional con respecto a una situación en que las víctimas sean percibidas como “busca pleitos” radicales o violentos, o como delincuentes, que con respecto a una situación en que las víctimas sean mujeres y niñas pobres.⁵² Una comparación con los casos de Oaxaca y la lucha contra el narcotráfico sirve para ilustrar este punto. El uso de tácticas radicales (violentas) de movilización por parte de los disidentes en Oaxaca facilitó la construcción de un estereotipo negativo generalizado: el de un movimiento social radical y violento que difícilmente podría ser considerado como uno conformado por individuos vulnerables o

⁴⁹ Inter-American Commission on Human Rights, *The situation of the rights of women* parr. 4.

⁵⁰ House, State of Texas, House Concurrent Resolution 59; House, House Concurrent Resolution 90; European Parliament, “Murder of women in Mexico and Central America”; Inter-American Commission on Human Rights, *The situation of the rights of women*; Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, *Report of the Special Rapporteur on violence against women*.

⁵¹ Rupert Knox, entrevista; Adriana Carmona, entrevista.

⁵² Maureen Meyer (integrante de la Washington Office for Latin America, Washington DC), entrevista telefónica por el autor, 30 de enero de 2009; Alfonso García, entrevista; Michel Maza, entrevista; Edgar Cortez, entrevista; y Rupert Knox, entrevista.

inocentes.⁵³ Con respecto a la lucha militarizada contra los cárteles de la droga, la CNDH ha documentado algunas situaciones en las que mujeres y niños fueron asesinados por el Ejército. En el mismo sentido, se han reportado en la prensa otros casos en que civiles inocentes han sido asesinados por personal militar (incluido el caso de una mujer embarazada).⁵⁴ Pero parece que dichos casos —en los cuales individuos percibidos como vulnerables sufrieron daño físico extremo— no son sistemáticos. El hecho es que, en términos generales, no hay suficiente información para concluir cuál es “la víctima común” de las violaciones perpetradas por el Ejército en su lucha contra los cárteles del narcotráfico. ¿Son mayoritariamente individuos que podrían clasificarse como “vulnerables”? ¿Son personas inocentes en la mayor parte de los casos? ¿O son en su mayoría personas que están involucradas de una forma u otra en el tráfico de drogas? Por lo tanto, ésta es una situación difícil de enmarcar inequívocamente como una caracterizada por el daño físico sistemático de personas vulnerables o inocentes. En este sentido, una situación como la de Ciudad Juárez, en la cual las violaciones a los derechos humanos son particularmente brutales y sistemáticas, y en la que la vulnerabilidad de las víctimas es incuestionable, facilita de manera significativa lo que podemos llamar un “enmarque estratégico eficaz”. Resultaría mucho más complicado enmarcar de esta manera situaciones en las que el daño físico no es sistemático y/o en las que la vulnerabilidad o inocencia de las víctimas no es evidente o clara.

Desde principios de los años setenta del siglo XX, comenzó a generarse una norma internacional sobre la responsabilidad del Estado de proteger los derechos humanos de las mujeres. Esta norma se desarrolló progresivamente hasta incluir de manera explícita la prohibición de la violencia contra la mujer; incluso si es perpetrada por agentes no estatales.⁵⁵ En este sentido, el CEDAW recordó en su Recomendación General No. 12 (emitida en 1989) que la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer requiere la protección de la mujer contra la violencia de cualquier tipo, y pide a los Estados Parte de la Convención el incluir en sus informes periódicos información sobre la legislación interna y sobre las medidas concretas adoptadas para erradicar la violencia contra la mujer.⁵⁶ El tema de la violencia contra la mujer ocupó un lugar destacado en la agenda de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. En 1993, la

⁵³ Ver Diego Osorno, *Oaxaca sitiada*; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 15 (2007).

⁵⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendaciones 40 (2007) y 32 (2008); Jesús Aranda, “Las quejas en contra del ejército no son muchas”, *La Jornada*, 23 de enero de 2009; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *¿Comandante supremo?*, pp. 24-29.

⁵⁵ Ver Karen Brown Thompson, “Women’s Rights are Human Rights”, en *Restructuring World Politics*, pp. 96-123; y Jutta Joachim, “Shaping the Human Rights Agenda: The Case of Violence Against Women”, en Mary K. Meyer y Elizabeth Prügl (eds.), *Gender Politics in Global Governance*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999.

⁵⁶ Ver <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom12>

Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer,⁵⁷ y en 1994 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU estableció una Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer. En el ámbito interamericano, los miembros de la OEA aprobaron en 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”).⁵⁸ También en 1994, la CIDH estableció su Relatoría Especial sobre los derechos de las mujeres y en 2007 emitió el Informe de Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. Todo esto demuestra la existencia de una norma internacional clara e incuestionable sobre la prevención y la eliminación de la violencia contra la mujer.

El preámbulo de la ya referida resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez comienza “considerando” una serie de instrumentos de derechos humanos que engloban las normas relacionadas, incluida la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará. Además, la resolución utiliza de forma explícita la definición de violencia contra la mujer ofrecida por esta última Convención.⁵⁹ Por otra parte, la CIDH, el CEDAW y la relatora especial sobre la violencia contra la mujer de la ONU recuerdan las bases normativas que guían sus investigaciones y reportes sobre Ciudad Juárez, haciendo mención explícita de una serie de instrumentos internacionales que engloban los derechos de las mujeres y que condenan la violencia contra la mujer.⁶⁰ La CIDH destaca expresamente la “especial relevancia” de la Convención de Belém do Pará, la cual refleja “un consenso hemisférico sobre la necesidad de reconocer la gravedad del problema de la violencia contra la mujer y de tomar medidas concretas para erradicarla.”⁶¹

Pensando en las reacciones de los diferentes actores internacionales frente a la situación de Ciudad Juárez, un activista enfatizó la importancia de la existencia de normas internacionales consolidadas sobre la prohibición de la violencia contra la mujer.⁶² En general, los activistas entrevistados coinciden en la importancia de la existencia de normas internacionales pertinentes sobre una determinada situación de derechos humanos para la generación de presión internacional.⁶³ En el caso de Ciudad Juárez, el enmarcar de manera estratégica y eficaz la situación fue facilitado de forma importante por una

⁵⁷ Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de diciembre de 1993.

⁵⁸ La Convención fue adoptada el 9 de junio de 1994; entró en vigor el 5 de marzo de 1995. Ha sido ratificada por 32 estados. Ver <http://www.cidh.org/Basicos/English/Basic.TOC.htm>

⁵⁹ European Parliament, “Murder of Women in Mexico and Central America”.

⁶⁰ Inter-American Commission on Human Rights, *The situation of the rights of women*, parr. 106; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Report on Mexico*, parrs. 48-60; Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, *Report of the Special Rapporteur on violence against women*, parr. 5.

⁶¹ Inter-American Commission on Human Rights, *The situation of the rights of women*, parr. 103.

⁶² Edgar Cortez, entrevista.

⁶³ Maureen Meyer, entrevista; Alfonso García, entrevista; Michel Maza, entrevista, Edgar Cortez, entrevista.

resonancia clara y sonora de la situación con normas internacionales existentes.

Una coincidencia tan clara entre los hechos y las normas no siempre es tan evidente o automática. Los casos Oaxaca y de la lucha contra el narcotráfico son mucho más complicados en este sentido. La situación de Oaxaca estuvo relacionada, ciertamente, con la obligación del Estado de garantizar y mantener el orden público en el marco de una movilización social. Sin embargo, el gobierno tuvo en todo momento la obligación de restablecer el orden en un marco de pleno respeto a los derechos humanos. Además, como cualquier otro grupo social, los disidentes de Oaxaca disfrutaban del derecho a la asociación y reunión pacíficas. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece (artículo 21) que el ejercicio de este derecho “sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.⁶⁴ Los disidentes de Oaxaca, sin embargo, utilizaron tácticas radicales, como el tomar por la fuerza emisoras de radio y televisión, el impedir (también por la fuerza) la entrada a edificios públicos (incluidos el Congreso y la Corte Suprema del Estado), el bloquear centros comerciales y el aeropuerto internacional, junto con carreteras y calles.⁶⁵ En este sentido, las tácticas utilizadas por el movimiento social fueron problemáticas desde el punto de vista del derecho a la asociación y reunión *pacífica* y del respeto a los derechos de los demás. En efecto, las violaciones a los derechos humanos perpetradas por las fuerzas de seguridad en Oaxaca —en particular el asesinato, las torturas y las detenciones arbitrarias— están prohibidas por normas internacionales incontestables. Pero el hecho de que el orden público fue severamente alterado, que los derechos humanos de terceras personas fueron afectados por los disidentes y que sus estrategias de movilización no puedan ser totalmente consideradas como “pacíficas” impidieron que existiera una resonancia nítida entre la situación y las normas internacionales relativas al derecho a la libre reunión y asociación. La poca resonancia o coincidencia de la situación con las normas internacionales dificultó el proceso de presentar o enmarcar la situación de manera más eficaz.

Las agendas nacionales e internacionales se concentraron en el tema de la seguridad después de los atentados terroristas de 2001 en los Estados Unidos, afectando en la práctica el lugar o la fortaleza de las normas internacionales de derechos humanos *vis à vis* los objetivos nacionales e internacionales en

⁶⁴ Adoptada el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

⁶⁵ Ver Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 15 (2007); Diego Osorno, *Oaxaca sitiada*; Amnesty International, *Mexico: Oaxaca— clamour for justice*, Nueva York: Amnesty International, 2007; Comisión Civil Internacional de Observación de Derechos Humanos, *Informe sobre los hechos de Oaxaca*, Barcelona: CCIODH, 2007, pp. 31-34, <http://cciodh.pangea.org/?q=es/node/96> (consultada el 17 de julio de 2009).

materia de seguridad. La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, la cual sentó las bases para la estrategia de la lucha contra el terrorismo de la Organización, no incluyó un componente que explícitamente planteara el respeto a los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.⁶⁶ Desde 2003, las resoluciones del Consejo de Seguridad han “recordado” a los Estados que cualquier medida tomada para combatir el terrorismo debe respetar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados.⁶⁷ Sin embargo, estas cláusulas de derechos humanos están incluidas en el preámbulo, no en los párrafos operacionales, de resoluciones no vinculantes (es decir, resoluciones adoptadas bajo el capítulo VI de la Carta de la ONU). La única excepción parcial es la Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, la cual aunque también elaborada bajo el capítulo VI de la Carta, sí contiene una cláusula operativa que incluye a los derechos humanos dentro de la estrategia de la ONU de lucha contra el terrorismo.⁶⁸

La Asamblea General de la ONU ha adoptado resoluciones que explícitamente retoman la necesidad de respetar y proteger los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.⁶⁹ Por su parte, el Comité de Derechos Humanos y otros órganos convencionales, junto con el ACNUDH y diferentes relatores especiales y grupos de trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU han subrayado la importancia de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.⁷⁰ La (hoy extinta) Comisión de Derechos Humanos de la ONU estableció en 2005 una Relatoría Especial para la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. El relator especial concluyó en un documento reciente que desde la entrada en vigor de su mandato “se ha dado un progreso claro en la inclusión de los derechos humanos dentro del marco de la acción de Naciones Unidas contra el terrorismo.” En este mismo tono, argumentó que “[h]ay un consenso amplio de que cualquier estrategia sostenible para el combate efectivo contra el terrorismo debe incluir la promoción y protección de los derechos humanos.”⁷¹ Pero la evaluación del relator especial puede ser algo

⁶⁶ Daniel O'Donnell, “Los derechos humanos, el terrorismo y la Organización de las Naciones Unidas: la necesidad de una estrategia integral y equilibrada”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, No. 1, 2005, pp. 118-121.

⁶⁷ Daniel O'Donnell, “Los derechos humanos, el terrorismo y la Organización de las Naciones Unidas”, pp. 120-121; Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución (1624) 2005, 14 de septiembre de 2005 (S/RES/1624 (2005)); Resolución (1787) 2007, 10 de diciembre de 2007 (S/RES/1787 (2007)); Resolución (1805) 2008, 20 de marzo de 2008, (S/RES/1805 (2008)); Resolución (1822) 2008, 30 de junio de 2008 (S/RES/1822 (2008)).

⁶⁸ Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución (1624) 2005.

⁶⁹ Asamblea General de la ONU, Resolución 60/158, 28 de febrero de 2006 (A/RES/60/158).

⁷⁰ Daniel O'Donnell “Los derechos humanos, el terrorismo y la Organización de las Naciones Unidas”. México patrocinó resoluciones sobre el respeto a los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo tanto en la Asamblea General como en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

⁷¹ Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism, “Statement by Professor Martin Scheinin to the Counter-Terrorism Committee of the Security Council”, 20 de octubre de 2008, <http://www.un.org/spanish/sc/ctc/pdf/SR20oct08.pdf> (consultado el 17 de julio de 2009).

exagerada. En efecto, Estados Unidos —el líder de la comunidad internacional de democracias liberales— transmitió durante varios años una visión del mundo basada en la seguridad nacional que justificaba la afectación de los derechos humanos.⁷²

En el ámbito interamericano, los Estados miembros de la OEA en colaboración con la CIDH han dado especial atención al tema de la inseguridad ciudadana en la región. A finales de 2008, la OEA organizó la Primera Reunión de Ministros Responsables de la Seguridad Pública. Los ministros aprobaron “El compromiso de seguridad pública en las Américas” haciendo un llamado a “promover y fortalecer políticas gubernamentales de seguridad de largo plazo, *con pleno respeto a los derechos humanos*”.⁷³ En el mismo sentido, la CIDH ha abordado recientemente las amenazas a la seguridad que enfrentan los países de la región, notando que “algunas de las respuestas a estas amenazas no toman en cuenta de manera suficiente sus consecuencias sobre los derechos humanos”.⁷⁴ En particular, la CIDH ha empezado a prestar atención a la cuestión de la inseguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos y ha decidido elaborar un informe especial sobre la cuestión.⁷⁵

En efecto, las normas internacionales pueden ser objeto de interpretaciones divergentes por parte de diferentes actores, o pueden entrar en conflicto con otras normas internacionales.⁷⁶ En este sentido, aunque las normas de derechos humanos están plenamente establecidas, algunas situaciones de derechos humanos podrían estar inmersas en debates sobre la interpretación de estas normas o entrar en contradicción (real o percibida) con normas relativas a otras áreas temáticas de las relaciones internacionales. La relación entre los derechos humanos y la seguridad nacional ha sido normativamente inestable y ambigua, particularmente después de 2001. Las normas de derechos humanos han enfrentado un fuerte desafío en la práctica de parte de la agenda de seguridad nacional; y hasta ahora la comunidad internacional en su conjunto no ha reiterado de forma explícita e inequívoca

⁷² Kathryn Sikkink ha notado que “Estados Unidos ofrece pistas [sobre el comportamiento apropiado] no solamente mediante señalamientos hechos a gobiernos extranjeros en público o en privado. También ofrecemos pistas mediante la naturaleza y el volumen de nuestro programa de asistencia económica y militar, y mediante el entrenamiento militar y no militar que ofrecemos. Pero las pistas más importantes que enviamos sobre políticas de derechos humanos vienen de nuestro comportamiento” en la materia. Kathryn Sikkink, *Mixed Signals. U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca, NY y Londres: Cornell University Press, 2004, p. 219. Las señales enviadas por el gobierno de los Estados Unidos, no obstante, parecen estar cambiando durante la administración de Obama. Para “las señales” recientes enviadas a México en el marco de la Iniciativa Mérida ver Alfredo Méndez, “Hay que ganar la batalla a criminales”.

⁷³ Organización de Estados Americanos, comunicado de prensa, “Ministers Responsible for Public Security gathered in Mexico approve the ‘Commitment to Public Security in the Americas’”, 9 de octubre de 2008 (mi énfasis).

⁷⁴ Inter-American Commission on Human Rights, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2007*, parr. 12.

⁷⁵ Inter-American Commission on Human Rights, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2007*, parr. 26.

⁷⁶ Daniel C. Thomas, “Human Rights in U.S. Foreign Policy”, p. 73.

que los derechos humanos no pueden ser comprometidos en virtud de objetivos de seguridad nacional. Si entendemos a las normas como expectativas colectivas sobre comportamiento apropiado para actores con cierta identidad,⁷⁷ el contenido explícito de dichas expectativas ha sido opacado por el comportamiento del Consejo de Seguridad y, por supuesto, por el de los Estados Unidos y muchos de sus aliados. La posición adoptada por la administración de Obama en este sentido podría, en efecto, eliminar ciertas ambigüedades existentes sobre el necesario equilibrio entre los objetivos de seguridad y los derechos humanos. Pero, en cualquier caso, el contexto normativo internacional ha sido muy ambiguo durante el periodo de mayor “securitización” de la agenda pública en México. En este sentido, un marco normativo internacional tan inestable y ambiguo ha distorsionado la resonancia normativa de la situación de violaciones a los derechos humanos perpetradas por efectivos militares en el marco de la lucha contra el narcotráfico; lo cual ha complicado el enmarcar la situación de una manera más eficaz. Una vez más, a diferencia de otras situaciones, aquella de violencia extrema contra mujeres en Ciudad Juárez ha tenido un contexto claramente favorable para ser enmarcada de manera eficaz: es decir, como una evidente y dramática situación de violación de normas internacionales.

⁷⁷ Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt y Peter Katzenstein, “Norms, Identity, and Culture in National Security”, en Peter Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Nueva York: Columbia University Press, 2006, p. 54; Sanjeev Khagram, James V. Riker y Kathryn Sikkink, “From Santiago to Seattle”, pp. 13-15.

Conclusiones

Siguiendo la literatura sobre el activismo transnacional de derechos humanos, este documento de trabajo propuso un marco analítico sobre las condiciones en las cuales las situaciones de violación de los derechos humanos son más propensas a “prender fuego” y generar procesos amplios y profundos de presión transnacional sobre gobiernos que violan derechos humanos. Este marco analítico plantea que las situaciones que son inicialmente adoptadas por una red densa de actores de la sociedad civil son susceptibles de generar mayores niveles de presión transnacional. Las redes densas no se forman, necesariamente, por un gran número de organizaciones, sino por actores que son capaces de generar evidencia suficiente y fiable, y que tienen las capacidades para difundir dicha evidencia de una manera amplia y eficaz. En este sentido, la adopción de una situación de violación de derechos humanos por parte de una red de cabildeo e influencia densa es una condición necesaria para la generación de procesos significativos de presión transnacional, en los cuales las críticas de las ONG sean complementadas por las de entidades intergubernamentales y actores gubernamentales. Por otro lado, el marco analítico propuesto en este documento de trabajo señala que las situaciones que son susceptibles de ser enmarcadas como historias creíbles y dramáticas de violación de derechos humanos son más propensas a generar mayores niveles de presión transnacional. En otras palabras, las situaciones que son adoptadas y promovidas por cierto tipo de redes y las situaciones que tienen características especiales son más propensas a generar una presión transnacional más significativa.

La situación de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez ha sido, desde este punto de vista, una situación “ideal” para la generación de presión transnacional, al contar con todas las características de los actores y de la propia situación que facilitan dicho resultado. Para empezar, la situación fue adoptada por una red bastante densa, conformada por organizaciones locales (proveedoras de información fidedigna), por las madres y otros familiares de las víctimas (proveedoras de testimonios impactantes), por influyentes ONG internacionales de derechos humanos (proveedoras de una gran capacidad de difusión de información y de influencia), por una estructura paralela de activismo basado en principios (organizaciones y redes feministas, también proveedoras de una gran capacidad de difusión y de influencia), y por actores gubernamentales comprometidos de antemano con los derechos de las mujeres. De esta manera, la red de Ciudad Juárez ha sido particularmente densa y por lo tanto ha tenido una tremenda capacidad de influencia.

Además de una combinación única de estas características de la propia red de cabildeo e influencia, la situación en sí se ha caracterizado por contar con

todos los elementos necesarios para ser enmarcada eficazmente como una historia creíble y dramática de violación a los derechos humanos. El contexto general de la situación no impidió, al final del día, la recolección de evidencia suficiente y fiable para demostrar, en primer lugar, que cientos de mujeres estaban siendo brutalmente asesinadas, y para comprobar que las autoridades estaban fallando monumentalmente en su obligación de investigar y someter a los responsables a la justicia. Más aún, la situación se ha caracterizado por el daño corporal extremo sufrido por cientos de personas percibidas como vulnerables. Por último, la situación ha resonado de manera clara y sonora con normas internacionales existentes. En este sentido, la situación de Ciudad Juárez es única. Como demuestra el ejercicio de contrastarla con las de Oaxaca y la lucha contra los cárteles de la droga, no todas las situaciones de violación de los derechos humanos que alcanzan notoriedad pública se benefician del activismo de una red tan densa, al tiempo de que no todas contarán con una mezcla tan explosiva de características que facilite su presentación o enmarque como una historia creíble y altamente dramática.

Desde una perspectiva más amplia, esta conclusión empírica parece sugerir que los promotores y defensores de derechos humanos harían bien en privilegiar estratégicamente situaciones que tienen más probabilidades de “prender fuego”. En otras palabras, el mensaje parece ser que los promotores y defensores deben centrar su energía y recursos en situaciones que son fácilmente documentables, que implican daño corporal sistemático y extremo a personas vulnerables o inocentes y que claramente resuenan con normas internacionales. Pero esto implicaría que muchas situaciones de violación a los derechos humanos que tienen lugar en el mundo contemporáneo fueran ignoradas por los defensores transnacionales de derechos humanos. Quedarían impunes los gobiernos que lleven a cabo una represión de baja intensidad contra disidentes (quizás recurriendo a fuerzas paramilitares), y que intencionalmente fallen en su obligación de buscar modificar estructuras políticas, económicas, sociales y jurídicas, así como entendimientos culturales que generan violaciones a los derechos humanos menos dramáticas, pero aun así graves y persistentes. Estos gobiernos no tendrían los incentivos negativos para el cambio que genera la presión “ideacional” transnacional.

Pero una receta de este tipo (que limite la selección de situaciones a aquellas que sean “ideales”) no surge necesariamente del análisis elaborado en este documento. El marco analítico presentado en la sección 3 es indeterminado con respecto a que *solamente* aquellas situaciones que cumplan con las características de los actores y las características de las situaciones incluidas en el modelo generarán una presión transnacional significativa. Ciertamente, el análisis empírico del caso de Ciudad Juárez indica que las situaciones que combinan ciertas características de los actores y de las situaciones serán *más proclives* a generar *más* presión transnacional; pero eso no significa que dichas situaciones sean *las únicas* que resultarán en

respuestas críticas o condenatorias relevantes por parte de actores externos. De hecho, la situación de Ciudad Juárez propone varias vías para maximizar la potencial influencia de las redes de derechos humanos, aun en situaciones “no ideales”. Ciertamente, las características que definen las situaciones de violación de derechos humanos no pueden ser modificadas directamente por las redes de cabildeo e influencia. En este sentido, estas redes podrían más bien enfocar sus esfuerzos en cambiar sus propias características. Los promotores y defensores de derechos humanos de la sociedad civil pueden deliberadamente tratar de aumentar la densidad de las redes que generan. Entre más actores locales logren involucrar, más oportunidades tendrán de reunir evidencia suficiente y fiable; incluso en situaciones en las que la recopilación de información sea particularmente difícil. Esfuerzos especiales podrían ser explícitamente dirigidos a abordar las causas de la renuencia de algunas víctimas o sus familiares a presentarse y ofrecer su testimonio. Esas causas pueden estar a menudo relacionadas con el temor a las consecuencias de la denuncia. En la mayoría de los casos, el miedo es, en efecto, justificado. Pero esto no tendría que ser necesariamente un obstáculo insuperable para ONG nacionales e internacionales con la experiencia y los recursos necesarios para la protección de víctimas y testigos. Las víctimas y sus familiares que se sienten sinceramente acompañadas por actores nacionales e internacionales de renombre podrían superar el miedo y sumarse a una campaña de denuncia. Más aún, como lo sugiere el análisis de Ciudad Juárez, las ONG de derechos humanos podrían consciente y rutinariamente construir alianzas (formales o informales) con otras estructuras de activismo basado en principios. Es importante subrayar esto porque, por distintas razones y a menudo, actores sociales que parecerían ser socios naturales en una campaña específica ni siquiera tienen contacto entre ellos. Finalmente, defensores y promotores de derechos humanos de la sociedad civil podrían intentar de manera explícita atraer actores gubernamentales a la red. Algunos espacios de gobierno —no sólo en democracias desarrolladas sino también en sociedades en transición— están en ocasiones ocupados por individuos que ya tienen una agenda en materia de derechos humanos. El potencial de influencia que estos actores gubernamentales pueden traer a una campaña de presión transnacional es en efecto muy importante.

En suma, redes densas de cabildeo e influencia tienen más capacidades para enmarcar situaciones de violación de derechos humanos como historias creíbles y dramáticas (hasta el grado que lo permitan las propias características de la situación). Redes densas también tienen más potencial para difundir estas historias de manera eficaz entre audiencias más amplias. En otras palabras, las redes densas están mejor equipadas para generar acciones transnacionales de cabildeo e influencia más eficaces y amplias. Aun cuando la recolección de información sea inherentemente difícil e incluso cuando una situación no implique daño corporal sistemático y extremo a

individuos particularmente vulnerables, las redes densas pueden ser capaces de encender las primeras chispas y “prender un fuego” de dimensiones relevantes. Por supuesto, activistas de derechos humanos experimentados saben muy bien todo esto. Puede ser útil, de cualquier manera, el desarrollarlo de una manera sistemática en este espacio.

Bibliografía

- Amnesty International, *Mexico: Intolerable Killings. Ten years of abductions and murders in Ciudad Juárez and Chihuahua*, Londres: Amnesty International, 2003.
- _____, *Mexico: Oaxaca— clamour for justice*, Nueva York: Amnesty International, 2007.
- Anaya Muñoz, Alejandro, "Security and Human Rights in Mexico: Do Pressure from Above and Argumentation Have Anything to Do with It?" Documento de Trabajo No. 177, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2008.
- _____, "Transnational and domestic processes in the definition of human rights policies in Mexico", *Human Rights Quarterly*, Vol. 31, No. 1, 2009, pp. 35-58.
- _____, "Mexico After the Institutional Revolutionary Party", en David Forsythe (ed.) *Encyclopedia of Human Rights*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2009, Vol. 3, pp. 495-506.
- Aranda, Jesús, "Las quejas en contra del ejército no son muchas", *La Jornada*, 23 de enero de 2009.
- Asamblea General de la ONU, Resolución 60/158, 28 de febrero de 2006 (A/RES/60/158).
- Ballinas, Víctor, "Persisten desapariciones forzadas y tortura en México: Mary Robinson", *La Jornada*, 2 de julio de 2002.
- _____, "La comparecencia de Echeverría, signo positivo, considera Robinson", *La Jornada*, 6 de julio de 2002.
- _____, "El sistema no protege a las mujeres, dice la alta comisionada de la ONU sobre feminicidios en Juárez", *La Jornada*, 8 de febrero de 2008.
- Ballinas, Víctor y Becerril, Andrea, "Condenan PRI y PRD que EU ponga condiciones a la Iniciativa Mérida", *La Jornada*, 29 de mayo de 2008.
- Becerril, Andrea, "Pendientes en México, respeto de garantías para indígenas y mujeres: Louise Arbour", *La Jornada*, 30 de junio de 2005.
- Brown Thompson, Karen, "Women's Rights are Human Rights", en Khagram, Sanjeev, James V. Riker y Kathryn Sikkink (eds.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2002, pp. 96-123.
- Brysk, Alison, "From Above and Below. Social Movements, the International System and Human Rights in Argentina", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 3, 1993, pp. 259-285.
- _____, *The Politics of Human Rights in Argentina. Protest, Change and Democratization*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1994.
- _____, "'Hearts and Minds': Bringing Symbolic Politics Back In", *Polity*, Vol. 27, No. 4, 1995, pp. 559-585.
- Brook, David, "Retendrá EU apoyo *antinarco*; evalúa respeto a las garantías", *La Jornada*, 14 de julio de 2009.
- Burgerman, Susan, *Moral Victories. How Activists Provoke Multilateral Action*, Ithaca, NY y Londres: Cornell University Press, 2001.

- Comisión Civil Internacional de Observación de Derechos Humanos, *Informe sobre los hechos de Oaxaca*, Barcelona: CCIODH, 2007, pp. 31-34, <http://cciodh.pangea.org/?q=es/node/96> (consultada el 17 de julio de 2009).
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *¿Comandante supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*, México: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2009.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación No. 15 (2007), 23 de mayo de 2007.
- _____, Recomendación No. 38 (2007), 21 de septiembre de 2007.
- _____, Recomendación No. 39 (2007), 21 de septiembre de 2007.
- _____, Recomendación No. 40 (2007), 21 de septiembre de 2007.
- _____, Recomendación No. 30 (2008), 11 de julio de 2008.
- _____, Recomendación No. 31 (2008), 11 de julio de 2008.
- _____, Recomendación No. 32 (2008), 11 de julio de 2008.
- _____, Recomendación No. 33 (2008), 11 de julio de 2008.
- _____, Recomendación No. 34 (2008), 11 de julio de 2008.
- _____, Recomendación No. 35 (2008), 11 de julio de 2008.
- _____, Recomendación No. 36 (2008), 11 de julio de 2008.
- Committee against Torture, *Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of The Convention. Conclusions and Recommendations of the Committee Against Torture. México*, 6 de febrero de 2006 (CAT/C/MEX/CO/4).
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico*, 23 de agosto de 2002 (CEDAW/C/MEX/5).
- _____, *Report on Mexico produced by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention, and reply from the Government of Mexico*, 27 de enero de 2005 (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO).
- _____, *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico*, 25 de agosto de 2006 (CEDAW/C/MEX/CO/6).
- Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución (1624) 2005, 14 de septiembre de 2005 (S/RES/1624 (2005)).
- _____, Resolución (1787) 2007, 10 de diciembre de 2007 (S/RES/1787 (2007)).
- _____, Resolución (1805) 2008, 20 de marzo de 2008, (S/RES/1805 (2008)).
- _____, Resolución (1822) 2008, 30 de junio de 2008 (S/RES/1822 (2008)).
- Council of Europe-Committee of Ministers, "Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico. Parliamentary Assembly Recommendation 1709(2005). (Reply adopted by the Committee of Ministers on 28 September 2005 at the 939th meeting of the Ministers' Deputies)", 3 de octubre de 2005.
- Council of Europe-Parliamentary Assembly, *Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico. Report. Committee on Equal Opportunities for Women and Men. Rapporteuse: Mrs Ruth-Gaby Vermot-Mangold, Switzerland, Socialist Group*, 12 de mayo de 2005 (Doc. 10551).

- _____, Resolution 1454(2005) "Disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico", 21 de junio de 2005.
- Donnelly, Jack, "International human rights: a regime analysis," *International Organization*, Vol. 40, No. 3, 1986, pp. 599-642.
- Embajada de los Estados Unidos en México, Boletín de prensa 05, "Ambassador Garza Announces \$5 Million for Justice in Chihuahua", 3 de febrero de 2005, <http://www.usembassy-mexico.gov/eng/releases/ep050203reforma.html> (consultado el 12 de julio de 2009).
- _____, Boletín de prensa s/n, "El gobierno de México es un aliado y amigo en nuestros esfuerzos globales contra la narcoviencia, la trata de personas y el terrorismo", 14 de agosto de 2006, <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp060814visitajuarez.html> (consultado el 18 de julio de 2009).
- _____, "Palabras del embajador Antonio Garza durante la Inauguración del Laboratorio Forense de Ciudad Juárez", 22 de septiembre de 2006, <http://www.usembassy-mexico.gov/Ambassador/sA060922forense.html> (consultado el 18 de julio de 2009).
- _____, Comunicado de Prensa No. 9, "President Obama Signs Supplemental Budget, Increasing Merida Initiative Funding for Mexico to \$1.12 Billion", 25 de junio de 2009, http://www.usembassy-mexico.gov/eng/releases/ep090626_Merida.html (consultado el 10 de julio de 2009).
- European Parliament, "Report on the murders of women (femicides) in Central America and Mexico and the role of the European Union in fighting this phenomenon (2007/2025(INI))", 20 de septiembre de 2007 (A6-0338/2007).
- _____, "Murder of women in Mexico and Central America. European Parliament resolution of 11 October 2007 on the murder of women (femicide) in Mexico and Central America and the role of the European Union in fighting the phenomenon (2007/2025(INI))", 11 de octubre de 2007 (P6_TA (2007)0431).
- Fainaru, Steve y Booth, William, "Mexico Accused of Torture in Drug War. Army Using Brutality To Fight Trafficking, Rights Groups Say", *The Washington Post*, 9 de Julio de 2009.
- Foot, Rosemary, *Rights Beyond Borders. The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2000.
- Forsythe, David, *Human Rights in International Relations*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2000.
- Franklin, James C., "Shame on you: The Impact of Human Rights Criticism on Political Repression in Latin America", *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 1, 2008, pp. 187-212.
- Hawkins, Darren, "Human Rights Norms and Networks in Authoritarian Chile", en *Restructuring World Politics*, pp. 47-70.
- _____, "Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforceable Human Rights Norms", *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 4, 2004, pp. 779-804.
- House, *Supplemental Appropriations Act*, 110th Cong. & 2(a) (2008) H.R. 2642, 30 de junio de 2008.

- House, State of Texas, House Concurrent Resolution 59, 78th Legislature of the State of Texas, 21 de junio de 2003.
- _____, House Concurrent Resolution 90, 109th Congress, 3 de mayo de 2006.
- Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Mexico*, 3 de marzo de 2009 (A/HRC/11/27).
- Inter-American Commission on Human Rights, *The situation of the rights of women in Ciudad Juárez, México: The right to be free from violence and discrimination*, 7 de marzo de 2003 (OEA/Ser.L/V/II.117).
- _____, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2007*.
- Jepperson, Ronald L., Wendt, Alexander y Katzenstein, Peter, "Norms, Identity, and Culture in National Security", en Katzenstein, Peter (ed.) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Nueva York: Columbia University Press, 2006.
- Jutta Joachim, "Shaping the Human Rights Agenda: The Case of Violence Against Women", en Mary K. Meyer y Elizabeth Prügl (eds.), *Gender Politics in Global Governance*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn, *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998, pp. 110-116.
- Khagram, Sanjeev, Riker, James V. y Sikkink, Kathryn, "From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics", en *Restructuring World Politics*, pp. 3-23.
- Lauren, Paul G., *The evolution of international human rights. Visions seen*, Segunda Edición, Filadelfia, PA: University of Pennsylvania Press, 2003.
- Lebovic, James H. y Voeten, Erik, "The Politics of Shame: The Condemnation of Country Human Rights Practices in the UNHCHR", *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 4, 2006, pp. 868-870.
- Maza Calvillo, Emma Consuelo, "Los derechos humanos en México: '¿Retórica o Compromiso?'", Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México, México D.F., 19 de septiembre de 2008.
- Méndez, Alfredo, "Hay que ganar la batalla a criminales, pero con respeto a la ley: John Morton", *La Jornada*, 19 de julio de 2009.
- Normand, Roger y Zaidi, Sarah, *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Bloomington e Indianapolis, IN: Indiana University Press, 2008.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*, México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003.
- O'Donnell, Daniel, "Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Organización de las Naciones Unidas: la Necesidad de una Estrategia Integral y Equilibrada", *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, No. 1, 2005, pp. 118-121.
- Organización de Estados Americanos, comunicado de prensa, "Ministers Responsible for Public Security gathered in Mexico approve the 'Commitment to Public Security in the Americas'", 9 de octubre de 2008.

- Osorno, Daniel Diego, *Oaxaca sitiada. La primera insurrección del siglo XXI*, México: Grijalbo, 2007.
- Price, Richard, "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines", *International Organization*, Vol. 52, No. 3, 1998, pp. 613-644.
- Reforma, "Crítica la CNDH programa foxista", *Reforma*, 30 de junio de 2005.
- _____, "Entorpece a la justicia corrupción policiaca", *Reforma*, 4 de julio de 2002.
- Risse, Thomas, Ropp, Stephen C. y Sikkink, Kathryn (eds.) *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1999.
- Risse, Thomas, "International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area", *Politics and Society*, Vol. 27, No. 4, 1999, pp. 529-559.
- Roth, Kenneth, "Letter to Secretary of State Hillary Clinton", 13 de julio de 2009, <http://www.hrw.org/node/84417> (consultado el 14 de julio de 2009).
- Schimmelfennig, Frank, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization*, Vol. 55, No. 1, 2001, pp. 47-80.
- Sikkink, Kathryn, "Human Rights, Principled Issue-Networks and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, Vol. 47, No. 3, 1993, pp. 411-444.
- _____, *Mixed Signals. U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca, NY y Londres: Cornell University Press, 2004.
- Solís, Hilda, "The Human Face of the Murders in Ciudad Juárez", 4 de enero de 2005, http://solis.house.gov/list/press/ca32_solis/wida4/juarez_050104.shtml#spanish (consultado el 15 de julio de 2009).
- Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Ms. Asma Jahangir, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/35. Addendum. Visit to Mexico*, 25 de noviembre de 1999 (E/CN.4/2000/3/Add.3).
- Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Dato'Param Cumaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/39. Addendum. Report on the mission to Mexico*, 24 de enero de 2002 (E/CN.4/2002/72/Add.1).
- Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk. Addendum. Mission to Mexico*, 13 de enero de 2006 (E/CN.4/2006/61/Add. 4).
- Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism, 'Statement by Professor Martin Scheinin to the Counter-Terrorism Committee of the Security Council', 20 de octubre de 2008, <http://www.un.org/spanish/sc/ctc/pdf/SR20oct08.pdf> (consultado el 17 de julio de 2009).

- Staudt, Kathleen, *Violence and Activism at the Border: Gender, Fear and Everyday life in Ciudad Juarez*, Austin, TX: University of Texas Press, 2008.
- Staudt, Kathleen y Coronado, Irasema, "Binational Civic Action for Accountability: Antiviolence Organizing in Cd. Juárez-El Paso", en Cornelius, Wayne A. y Shirk, David A. (ed.), *Reforming the administration of Justice in Mexico*, Indiana, IN: University of Notre Dame Press, 2007.
- Thomas, Daniel C., "Human Rights in U.S. Foreign Policy", en *Restructuring World Politics*, pp. 71-95.
- Washington Office for Latin America, Boletín de prensa, "US Lawmakers Urge Calderón to Fight Violence Against Women", 2 de agosto de 2007, <http://www.wola.org> (consultado el 21 de abril de 2009).

Entrevistas

- Carmona, Adriana (ex abogada de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos), entrevista por el autor, Ciudad de México, 7 de mayo de 2009.
- Cortez, Edgar (Secretario Técnico de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos y Todas"), entrevista por el autor, Ciudad de México 30 de marzo de 2009.
- García, Alfonso (abogado del Centro de Derechos Humanos 'Fray Francisco de Vitoria'), entrevista por el autor, Ciudad de México 30 de enero de 2009.
- Knox, Rupert (investigador para México del Secretariado General de Amnistía Internacional), entrevista telefónica por el autor, 20 de mayo de 2009.
- Maza, Michel, (ex integrante de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos y Todas"), entrevista telefónica por el autor, 20 de abril de 2009.
- Meyer, Maureen (integrante de la Washington Office for Latin America, Washigton DC), entrevista telefónica por el autor, 30 de enero de 2009.
- Romeva i Rueda, Raúl (miembro del Parlamento Europeo), entrevista telefónica por el autor, 15 de julio de 2009.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Laura Sour, *Correspondencia entre las políticas públicas del PND y el gasto ejercido de la CHPF en México*, DTAP-213
- José Ramón Gil, Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Gobierno electrónico en México*, DTAP-214
- Judith Mariscal, José Ramón Gil y Armando Aldama, *Políticas de acceso a tecnologías de la información: El caso de e-México*, DTAP-215
- Laura Sour y Miguel Ángel Gutiérrez, *Extrinsic Incentives and Tax Compliance*, DTAP-216
- Laura Sour y Fredy Girón, *The Flypaper Effect in Mexican Local Governments, 1990-2006*, DTAP-217
- Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Retos para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en México*, DTAP-218
- Alejandra Ríos y Juan E. Pardinás, *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, DTAP-219
- Laura Sour, *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in Mexico, 1998-2005*, DTAP-220
- José Felipe Martínez *et al.*, *Exploring the Links between Immigration and Educational Quality and Opportunity in Mexico*, DTAP-221
- Judith Mariscal, *Oportunidades móviles: Pobreza y acceso telefónico en Latinoamérica y el Caribe. El caso de México*, DTAP-222

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Rodolfo Cermeño y Huver Rivera, *La demanda por importaciones y exportaciones: evidencia de cointegración para México, 1991-2005*, DTE-449
- Juan Manuel Torres, Octavio S. Magaña y Francisco Moreno, *Determinantes del cambio de uso/cobertura arbolada en México*, DTE-450
- Juan M. Torres, David B. Bray y Octavio S. Magaña, *The Role of Scale in Mexican Community Forest Management*, DTE-451
- Richard H. Adams, Jr. and Alfredo Cuecuecha, *Remittances, Consumption and Investment in Ghana*, DTE-452
- Alejandro Villagómez y Juan Ignacio Hernández, *Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro*, DTE-453
- Alejandro Villagómez y Juan Ignacio Hernández, *Monetary Policy Rules in a Small Open Economy: An Application to Mexico*, DTE-454
- Alfredo Cuecuecha, *The Effect of Remittances and Migration on Human Capital: Evidence from Mexico*, DTE-455
- Arturo Antón, *Efectos del ciclo económico en EE. UU. sobre la producción y el empleo en México*, DTE-456
- María José Roa *et al.*, *Preferencias sociales, cooperación y desarrollo financiero: un experimento de campo*, DTE-457
- María José Roa *et al.*, *Desarrollo financiero y capital social: un estudio empírico de la caja popular Mixtlán*, DTE-458

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Alejandro Anaya, *Free Trade, "Spillover" and Human Rights Foreign Policies in North America*, DTEI-176
- Alejandro Anaya, *Security and Human Rights in Mexico: Do Pressure from Above and Argumentation Have Anything to Do With It?*, DTEI-177
- Jorge Chabat, *The International Role of Latin America After September 11: Tying the Giant*, DTEI-178
- Jorge Chabat, *The Bush Revolution in Foreign Policy and Mexico: The Limits to Unilateralism*, DTEI-179
- Jorge Chabat, *Franchises for Crime: "Maras" and North American Security*, DTEI-180
- Jorge Schiavon, *Migración México-Estados Unidos: Intereses, simulaciones y realidades*, DTEI-181
- Ferrán Martínez y Robert Duval, *Hostility towards Immigration in Spain*, DTEI-182
- Guadalupe González et al., *Mexico, The Americas and the World 2008. Foreign Policy: Public and Leader Opinion*, DTEI-183
- Guadalupe González et al., *México, Las Américas y el Mundo 2008. Política exterior: opinión pública y líderes*, DTEI-184
- Guadalupe González et al., *Las Américas y el Mundo 2008. Política exterior y opinión pública en Colombia, Chile, México y Perú*, DTEI-185

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ana María Ibarra, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28
- Adriana García y Dirk Zavala, *El análisis económico del derecho como herramienta para el diseño normativo...*, DTEJ-29
- Carlos Elizondo y Luis Manuel Pérez de Acha, *¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación*, DTEJ-30
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *Guía de las decisiones del PJF en materia de competencia económica: Cómo generar una cultura de la competencia*, DTEJ-31
- Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo*, DTEJ-32
- Marcelo Bergman y Hernán Flom, *Policía y comunidad: una comparación...*, DTEJ-33
- Gustavo Fondevila, *"Madrinas": Informantes y parapolicias. La colaboración ilegal con el trabajo policial en México*, DTEJ-34
- Gustavo Fondevila, *Costumbres sociales y moral judicial*, DTEJ-35
- María Mercedes Albornoz, *Choice of Law in International Contracts in Latin American Legal Systems*, DTEJ-36

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Julio Ríos Figueroa, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204
Allyson Benton, *The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico's State of Oaxaca*, DTEP-205
Andreas Schedler y Cas Mudde, *The Quantitative Skeleton of Comparative Politics*, DTEP-206
Joy Langston y Francisco Javier Aparicio, *The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006*, DTEP-207
Francisco Javier Aparicio y Sandra Jessica Ley, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, DTEP-208
Joy Langston, *Las reformas electorales de 2007*, DTEP-209
Carlos Elizondo, *La industria del amparo fiscal*, DTEP-210
María de la Luz Inclán, *Threats and Partial Concessions in the Exhaustion of the Zapatista Wave of Protest, 1994-2003*, DTEP-211
Andreas Schedler, *Inconsistencias contaminantes. Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales de 2006*, DTEP-212
Andreas Schedler, *Academic Market Failure. Data Availability and Quality in Comparative Politics*, DTEP-213

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Rafael Rojas, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
Rafael Rojas, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
Mónica Judith Sánchez, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
Luis Medina, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
Michael Sauter, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
Michael Sauter, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53
Jean Meyer, *El celibato sacerdotal en la Iglesia Católica*, DTH-54
Jean Meyer, *El celibato sacerdotal católico en los siglos XIX y XX*, DTH-55
Mauricio Tenorio, *Around 1919 and in Mexico City*, DTH-56
Michael Sauter, *Between Outer Space and Human Space: Knowing Space as the Origin of Anthropology*, DTH-57

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.