



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA EN EL PERIODISMO Y SU
APLICACIÓN EN EL CASO DE FEMINICIDIO EN
CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA
COMUNICACIÓN**

ESPECIALIDAD EN PERIODISMO

PRESENTA:

ADINA DEL CARMEN BARRERA HERNÁNDEZ

ASESORA: DRA. ELVIRA HERNÁNDEZ CARBALLIDO



2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi mamá y a mi papá por darme la mejor herencia que le pueden dar a una hija: una carrera. También a Fer, mi pareja, quien además de acompañarme y apoyarme moralmente en este proceso, me facilitó un lugar tranquilo para poder dedicarle el tiempo y la concentración necesaria a esta tesis.

A mis mejores amigas Martha, Naye, Adrus y Gaby con quienes viví momentos inolvidables en la universidad. Mención especial merece Uli, quien fue la persona que me acercó al tema del feminicidio y nos motivó a realizar las primeras conferencias en la Facultad sobre la problemática. A Juan Pablo porque me habló con las palabras adecuadas en momentos de crisis y sobretodo porque me acercó a mi asesora y ahora amiga, Elvira.

Mis gratitudes a Elvira por su compromiso, sororidad, cariño y paciencia. Una mujer maravillosa que enseña con el ejemplo. Mostrarme que el amor y la pasión por lo que hacemos es una clave importante para ser feliz, es lo mejor que pudiste darme, Elvira.

Agradezco también a mí jurado Isabel, Josefina, Gloria y Layla por las observaciones y sugerencias para mejorar esta investigación y ayudarme a que esta tesis cumpliera de una mejor manera sus objetivos.

Y finalmente mi agradecimiento a las mujeres que ya no están con nosotras por razones machistas que truncaron su vida pero que por tal situación nacemos otras dispuestas a trabajar por que esto ya no ocurra más. A Esther Chávez Cano †, a Norma Andrade, a Julia Monárrez y a Marisela Ortiz por si perseverante lucha.

A todas ellas y ellos dedico esta tesis.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	3
Capítulo 1 Periodismo y acceso a la información pública gubernamental	14
1.1 Algunos antecedentes sobre la libertad de expresión	15
1.2 La libertad de expresión: un derecho, una responsabilidad	17
1.2.1 La libertad de expresión y el periodismo	20
1.3 El derecho a la información y su ejercicio en el periodismo	21
1.3.1 Formas y funciones del derecho a la información	22
1.4 La rendición de cuentas (<i>accountability</i>)	24
1.4.1 El principio de publicidad	28
1.5 El acceso a la información pública gubernamental	30
1.5.1 El acceso a la información pública gubernamental en la concreción de otros derechos	32
1.5.2 Garantías para el derecho de acceso a la información pública	34
1.6 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	36
1.6.1 La experiencia mexicana	37
1.6.2 La Ley	39
1.6.3 La LFTAIPG en el ejercicio del periodismo: algunas experiencias	43
1.6.3.1 Corrupción en el Estado Mayor Presidencial	44
1.6.3.2 Proceso y las boletas electorales del 2006	46
Capítulo 2 Hecho en México: el feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua	50
2.1 Un acercamiento a la misoginia como marco del feminicidio	52
2.2 ¿Qué es el feminicidio?	53
2.3 La frontera de la ley o la ley de la frontera	56
2.4 Los derechos de las humanas	59
2.4.1 Impunidad: corrupción y negligencia	63

Capítulo 3 El feminicidio en los medios de comunicación impresos	69
3.1 Los primeros desacuerdos e inconsistencias: 1993-1996	70
3.2 Las primeras intervenciones federales: 1997 y1998	72
3.3 Las primeras intervenciones internacionales y los chivos expiatorios: 1999-2002	73
3.4 Mucho presupuesto, poca efectividad: 2003-2005	76
3.5 La institucionalización de la impunidad y la negligencia: 2006	86
Capítulo 4 Claroscuros del feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua	94
4.1 Las recomendaciones internacionales sobre el feminicidio	94
4.2 El proceso de solicitudes de información pública	99
4.3 Claroscuros del Feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua	101
4.3.1 Obligación de crear una estrategia de comunicación en materia de derechos humanos	101
4.3.2 ¿Existe una estrategia de comunicación en materia de derechos de las mujeres?	105
4.3.2.1 INMUJERES y las recomendaciones	109
4.3.2.2 El medio es el mensaje	113
4.3.3 Presupuesto y difusión de instrumentos internacionales de derechos de las mujeres	125
4.3.4 Órganos específicos para la atención del feminicidio en Juárez y su presupuesto	129
Conclusiones	138
Referencias	149

INTRODUCCIÓN

Mujer, joven, morena, clase media baja, estudiante y trabajadora. Rasgos que me definen y me describen física, social, económica y políticamente. Un retrato que representa además a la mayoría de la mitad de la población mexicana ¿Son suficientes razones para que nos asesinen?

La presente tesis tiene su origen en la pregunta anterior; la necesidad de información que explicara por qué alguien como yo o como mis vecinas o compañeras de estudio podríamos ser asesinadas si viviéramos en ciudad Juárez.

Mi búsqueda comenzó en el 2002 en los diarios nacionales e internacionales, los cuales, apenas empezaban a mostrar signos de interés en el problema, o por lo menos de manera seria, pues algunos hechos ya estaban registrados en la nota roja.

Las organizaciones de la sociedad civil de Juárez, por el contrario, ya habían hecho un esfuerzo significativo para documentar los casos desde 1993 y para explicar raudales de por qué: por qué mujeres, por qué las asesinaban, por qué no había detenidos o culpables, por qué no había evidencias, por qué las autoridades no daban resultados, por qué no había justicia.

Este rastreo pronto derivó en un seguimiento de información. Todo lo que tuviera que ver con el tema me interesaba, desde conferencias realizadas en diferentes sedes académicas, hasta actividades culturales; así me vi envuelta en la perspectiva de género y los derechos humanos pero siempre con esa necesidad de información que no sólo me mantuviera al día, sino que me diera la posibilidad de participar en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Fue así que terminé de entender la importancia de la información y la responsabilidad social del periodismo; sobretodo la intervención de ambos en el proceso de conformación y formación ciudadana a favor de la cultura de derechos humanos y de grupos históricamente vulnerados, discriminados y violentados por ser considerados inferiores o desiguales al modelo ideal de ser humano.

Esta tesis no sólo persigue un título académico; representa una inquietud y una propuesta para utilizar el acceso a la información pública como una herramienta en la investigación periodística que propicie utilizar y facilitar información que lleve al empoderamiento de la sociedad y que amplíe en ésta su perspectiva, tomando en consideración aspectos que se pensaban o se siguen pensando subjetivos, de poco interés público o nada noticiosos (como el género o la raza).

Además, también creo que a través de este tipo de ejercicio periodístico puede incentivarse al monitoreo ciudadano sobre la cosa pública, a través del acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia.

Parto de la postura de reconocer a las/os periodistas como sujetos de derecho y a la vez como responsables de dicho ejercicio, por terceros. Lo que implica ver el proceso noticioso y sus componentes como elementos sustantivos de conformación de una cultura social en pro de los derechos humanos y de género, que posibilite la participación para la constitución de una sociedad más justa, crítica e igualitaria.

En particular, tuve la intención de exponer el valor de contar con una ley de acceso a la información pública para la investigación periodística, atendiendo principios como los que dictan los derechos humanos -en específico los de las mujeres- y la perspectiva de género; a través de su aplicación en la indagación de un hecho periodístico nacional e internacional, que ha marcado a México durante más de 17 años, por ser uno de los casos de impunidad y negligencia más evidentes: el feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua.

El objetivo general de la tesis fue aplicar la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en la investigación periodística sobre feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua.

Busqué que la sustentación teórica llevara a la ejecución de una buena práctica. Así pues, es un acercamiento a la manera en que puede usarse y ejercerse el derecho de acceso a la información en la investigación, para monitorear y profundizar en el quehacer gubernamental, desde la perspectiva de género y los derechos humanos.

Los objetivos específicos que ayudaron a cumplir con el objetivo general y que se desarrollaron a lo largo del capitulo fueron:

1. Abordar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, desde la óptica periodística.
2. Establecer las ventajas y desventajas de contar con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la investigación periodística.
3. Utilizar los mecanismos de acceso a la información pública, de rendición de cuentas y de transparencia para estudiar el caso del feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua.
4. Comparar los datos sobre el feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua, a partir de la investigación en diversos medios impresos de comunicación, solicitudes de información pública y otras fuentes.

La hipótesis que sustentó esta investigación sostiene que la Ley es una herramienta que da al periodista la posibilidad de obtener datos más amplios y detallados, que le permiten ofrecer a su interlocutor información útil para la exigencia de otros derechos.

En el caso del feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua, la aplicación de la Ley ayudó a ampliar la información sobre las actividades gubernamentales concretas para atender la problemática dada a conocer en los medios de comunicación; incluso, fue posible acercarse a la evaluación de dichas acciones.

De esta manera, la tesis se apoya en la teoría elaborada alrededor de los siguientes temas: acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; género y derechos humanos.

Identifiqué tres conceptos que considero los mínimos necesarios de conocer y comprender para lograr una investigación periodística que no sólo transmita información, sino que busque conscientemente ampliar las opciones del interlocutor al momento de tomar una decisión para su desarrollo personal o grupal. Estos conceptos son: *libertad de expresión, acceso a la información pública y feminicidio*.

Dado que una de las líneas transversales desde las que se trabaja en esta tesis es derechos humanos, el concepto de *libertad de expresión* se aborda desde esta perspectiva, lo que significa que se define como facultad/responsabilidad y se resalta su papel en el reconocimiento y respeto de otros derechos.

Así pues, asumo que el contenido de este derecho “implica una trilogía de tres libertades interrelacionadas, agrupables en dos vertientes: por un lado *el derecho a informar* (que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor) y por el otro el derecho a ser informado (que comprende *los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones* desde las perspectiva del receptor)”.¹⁶³

Lo anterior permite ubicar el lugar que puede ocupar la/el periodista dentro del ejercicio de este derecho, que lo responsabiliza por un lado, de investigar y recibir información confiable para que a su vez pueda informar a su interlocutor y contribuir a su formación.

Esta tesis destaca también a la *libertad de expresión* como fundamento para la conformación de una ciudadanía participativa, que exige y ejerce otros derechos, que monitorea la acción pública, e incluso, se involucra en la toma de decisiones.

Entonces, la *libertad de expresión* es concebida como uno de los pilares que sostiene y posibilita las relaciones humanas justas, tolerantes, razonables y responsables. Llega a ser un indicador para medir el grado de democratización de una sociedad, en la medida en que esta libertad se asuma por los ciudadanos/as como indispensable para desarrollarse en lo individual y en lo colectivo. El periodista, si lo decide, puede ser facilitador en estos procesos.

Uno de los derechos que conforma a la libertad de expresión es el derecho a investigar y recibir información, es decir el *derecho a la información*, el cual puede abordarse de dos maneras: la primera se sitúa en los llamados derechos de libertad o derechos-autonomía, que consolidan el espacio personal y la realización de un plan de vida que se ajuste a la libre decisión de cada individuo.

El segundo abordaje, parte de la consideración del *derecho a la información* en su carácter de bien público, colectivo y social. Funcionalmente este derecho es visto como mecanismo de control institucional frente a autoridades públicas y particulares cuya situación de poder o persuasión permite la determinación de conductas de otros particulares.¹⁶⁴

¹⁶³ Sergio López Ayllon. *Democracia y Acceso a la información*, Colección de Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pág. 24.

¹⁶⁴ Víctor Abramovich y Christian Courtis. “El acceso a la información como derecho” en, *Anuario de Derecho a la Comunicación*; Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, Año 1 Vol. 1, 2000.

El ejercicio del *derecho a la información* puede a su vez adquirir distintas formas y funciones considerando el tipo de información a la que se quiera acceder o los propósitos por los cuales se ponga en práctica dicho derecho. Al respecto, el *derecho a la información* puede permitir obtener información como fin en sí mismo y como medio para ejercer, proteger, difundir y/o exigir otros derechos; aquí es donde entra el segundo concepto clave para esta tesis el *acceso a la información pública*.

En México, el *acceso a la información pública* supone un conjunto de normas jurídicas que definen las formas en las que la y el ciudadano puede acceder a la información de interés público generada por parte de las diferentes instituciones que componen al Estado.

Este derecho es la concreción en un ámbito específico del derecho a la información pero además constituye una consecuencia directa del principio administrativo de rendición de cuentas y transparencia, y de la regla republicana de la publicidad de los actos de gobierno.¹⁶⁵

El papel ético que juega la y el periodista en el ejercicio del acceso a la información pública obliga al funcionario a hablar con la verdad porque lo que dice le será inquirido, porque buscarán sus fundamentos. Al periodista le obliga y le posibilita escribir con la verdad con el respaldo de papeles que llevan el sello y la firma del Estado.

El último concepto que se tomó en cuenta para trabajar esta tesis fue *feminicidio*. Mi acercamiento a esta noción fue dirigida por las noticias; es decir, la información que encontré en diferentes medios de comunicación impresa fue la que me enteró de diferentes hipótesis, creencias, mitos, estudios, etc. sobre los asesinatos. Fue mi punto de partida para encontrar otras fuentes de investigación.

De esta manera, seguí la metamorfosis que sufrió el nombre “muertas de Juárez” a *feminicidio*; el primero utilizado por los medios de comunicación para hacer referencia al hecho morboso de mujeres violadas y asesinadas; el segundo elaborado en el ámbito académico por feministas que buscaban la visibilidad de una forma más de subordinar a las mujeres.

Fui de buscar violadores seriales y rituales de brujería, a conocer la violencia y la discriminación como violaciones a los derechos de las mujeres respaldadas por agentes del Estado y la sociedad machista en general. Fue ese el proceso que también percibí en los medios conforme se ampliaban las fuentes y se daba voz a especialistas, defensoras y defensores de derechos humanos, feministas y familiares de víctimas.

El *feminicidio* a nivel mundial coincide en tener como común denominador a hombres violentos que hacen uso del histórico derecho patriarcal de poseer los cuerpos de las mujeres y las niñas, por medio del ejercicio del poder de género.¹⁶⁶

Uno de los primeros trabajos que hace el intento de estudiar, analizar y teorizar el concepto es *Femicide: The politics of women killing*, de Diana Russell y Jill Rodford. El término es acuñado y

¹⁶⁵ *Ídem*.

¹⁶⁶ Julia Monárrez Fragoso. “Elementos de Análisis del Femicidio Sexual Sistémico en ciudad Juárez para su viabilidad jurídica”, ponencia presentada en el seminario internacional *Feminicidio, Derechos y Justicia*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8 y 9 de diciembre de 2004.

trabajado como *femicide*; éste hace referencia al asesinato de mujeres a manos de hombres debido a que son mujeres o por no serlo de la manera establecida.¹⁶⁷

En México es retomado por Marcela Lagarde, quien lo adapta a nuestro contexto y menciona que “el término *feminicidio*, no trata sólo de la descripción de crímenes que cometen homicidas contra niñas y mujeres, sino representa la construcción social de estos crímenes de odio, culminación de la violencia de género contra las mujeres, así como de la impunidad que los configura. Analizado así, el *feminicidio* es un crimen de Estado, ya que éste no es capaz de garantizar la vida y la seguridad de las mujeres en general, quienes vivimos diversas formas y grados de violencia cotidiana a lo largo de la vida”.¹⁶⁸

Por su parte, Julia Monárrez Fragoso trabaja lo sucedido en ciudad Juárez y lo define como *feminicidio sexual sistémico*: el asesinato codificado de niñas y mujeres por ser mujeres, cuyos cuerpos expropiados han sido torturados, violados, asesinados y arrojados en escenarios transgresivos, por hombres que hacen uso de la misoginia y el sexismo, para delinear cruelmente las fronteras de género por medio de un terrorismo de Estado, secundado por los grupos hegemónicos, que refuerza el dominio masculino y sujeta a familiares de víctimas y a todas las mujeres a una inseguridad crónica y profunda, a través de un período continuo e ilimitado de impunidad y complicidades.¹⁶⁹

Como es posible advertir, el concepto permite adaptaciones, cambios y complementos; de tal manera que éste pueda nombrar la realidad de las mujeres por la violación a sus derechos.

Si se hiciera un análisis sobre la historia del feminicidio juarense en los medios de comunicación, podríamos reflexionar sobre el cómo los reporteros y periodistas llevan a cabo una investigación, cómo la sustentan, de qué la componen, sus fuentes de información, etc.; es decir, qué metodología están utilizando, y cabría la siguiente pregunta: cómo es que “las muertas de Juárez” se convirtieron en asesinadas de Juárez y luego se nombra *feminicidio* a este hecho social.

En un principio, los reporteros, periodistas y en general los medios de comunicación, contribuyeron a mal informar a la población porque no hubo una investigación profunda que explicara porqué estaban ocurriendo estos delitos: sólo se encuentran los detalles de cómo eran encontrados los cuerpos y en qué lugares.

También reforzaron una situación de violencia contra las mujeres al colocar los hechos en la nota roja, retomando la información morbosa de los crímenes, dando la voz sólo a autoridades que se encargaron de difamar y culpar a las propias mujeres.

Con esto, se dio información parcial al interlocutor que llegaba a interesarse en el tema. Este ejercicio periodístico fue irresponsable desde el punto de vista social; no contribuye a buscar justicia pero sí a reforzar estereotipos, justificar acciones e incompetencias y mantener una

¹⁶⁷ Diana Russell. “Introducción: las políticas del feminicidio” en, *Feminicidio: una perspectiva global*, México, CEIICH, 2006, pág. 57.

¹⁶⁸ Marcela Lagarde y de los Ríos. *Feminicidio: una perspectiva global*, México, CEIICH, 2006, págs. 12 y 20.

¹⁶⁹ Julia Estela Monárrez Fragoso. “Elementos de Análisis del Feminicidio Sexual Sistémico en ciudad Juárez para su viabilidad jurídica”, ponencia presentada en el seminario internacional *Feminicidio, Derechos y Justicia*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8 y 9 de diciembre de 2004.

ideología que no da importancia a lo que pase con las mujeres.

Podría especular sobre las causas de este tipo de ejercicio periodístico a partir de mi propia experiencia: una currícula y una plantilla académica poco comprometida con la sociedad, la concepción empresarial de los medios de comunicación, la información como producto y no como bien común, los acuerdos entre los medios y los políticos, la carencia de información para el propio periodista o reportero y la falta de su búsqueda por el mismo, entre otras.

Esta tesis intenta esquivar estos obstáculos y poner en práctica una investigación periodística comprometida con los derechos humanos y la perspectiva de género, a través del ejercicio responsable del derecho a la información pública.

Como primer paso, considero importante sentar las bases teóricas a partir de las cuales se trabajará la investigación, con esto se cumplen dos fines: ejercer en un primer nivel el derecho a la información y de investigación de la o el periodista, y cumplir con la posición ética de conocer qué se investiga y sobre las diferentes fases y perspectivas de lo que se investiga.

Por tal razón, la tesis en sus capítulos uno y dos se acerca a los temas: *derecho a la información pública* en el caso del primero y *feminicidio* en el caso del segundo. Es importante saber cómo concibe la y el periodista su derecho a la información pública ya que eso determina la práctica de la investigación.

En esta tesis, el derecho a la información pública se fundamenta en los derechos humanos; lo que implica estar conscientes de que su ejecución conlleva una responsabilidad y repercute en el detrimento o fortalecimiento de otros derechos, dado su carácter interrelacional.

El desconocimiento del contenido de este derecho puede culminar en prácticas que no prevén las consecuencias de su ejercicio, pudiendo favorecer incluso la violación a otros derechos humanos.

En este sentido, el capítulo uno titulado “Periodismo y acceso a la información pública gubernamental” retoma la teoría de la libertad de expresión: derecho que contiene el derecho a la información pública.

Para su construcción, indague en textos que hablan sobre su valor en los movimientos sociales a través de la historia, de sus principales exponentes y de su carácter filosófico. También recurrí a contenidos que hablan sobre la *libertad de expresión* desde el punto de vista del derecho, y retomé aquellos instrumentos internacionales ratificados por México que protegen su contenido.

Asimismo, me acerqué a la legislación nacional para saber cuál era la cobertura y las posibilidades que brindaban las leyes para la ejecución del derecho en el país. Y para cumplir con los objetivos de la tesis, di énfasis especial al derecho de acceso a la información, sus formas y sus funciones.

Con este capítulo, también me interesaba exponer argumentos que señalaran los vínculos entre el periodismo y el acceso a la información pública, desde el punto de vista social. Para lo cual, ubiqué algunos ejemplos que concretarán toda la teoría expuesta: un reportaje de Fátima

Monterrosa, Premio Nacional de Periodismo 2008 y el caso del semanario *Proceso* y las boletas electorales del 2006.

Para continuar la investigación fue preciso conocer el hecho periodístico: el feminicidio; sobretodo porque se trata de un suceso que ha sido estudiado a fondo desde hace mucho tiempo y desde distintos puntos de vista. Por tanto, destiné el segundo capítulo para establecer la concepción teórica de la cual parto para realizar mi investigación

En este segundo apartado titulado “Hecho en México: el feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua” se encuentra expuesto el debate teórico que se ha generado alrededor del término *feminicidio* y su interpretación para el caso de Juárez. Además, muestra aspectos del contexto que permiten la institucionalización de la violencia contra las mujeres, la negligencia y la impunidad en torno a los casos.

Este capítulo, concebido desde la perspectiva de los derechos de las mujeres, establece hacia el final una serie de anotaciones de mecanismos internacionales de derechos humanos sobre la violencia de género en la entidad y de la actuación de las autoridades municipales, estatales y federales para atender el problema.

Así, para la elaboración de este capítulo recurrí a fuentes académicas que me permitieran acercarme al feminicidio como problema social y de violación a los derechos de las mujeres. Información que me permitiera conocer el fenómeno de manera integral y profunda. Esto me llevó a fuentes que no se tocaban en los medios, tal es el caso de los informes internacionales y nacionales de derechos humanos, elaborados tanto por instituciones que crean obligatoriedad para el gobierno como por organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, me acerqué a fuentes académicas que explicarán fenómenos como la migración, la violencia, la corrupción, entre otros conceptos que se entretajan con el feminicidio. Me parece prudente destacar que mi aproximación al tema fue multidisciplinaria pues conocí posturas desde la sociología, la antropología, el derecho, la política, la administración pública, la medicina forense, entre otras.

La idea, como mencioné antes, fue conocer el feminicidio desde todas las caras posibles para elegir después qué parte de él podría investigar a partir del acceso a la información pública gubernamental. Como se verá en el contenido de la tesis, la línea que seleccioné fueron las acciones concretas por parte de los agentes del Estado para la atención del feminicidio.

Fue necesario dedicar un tercer capítulo que diera un panorama general de la evolución del feminicidio en Juárez pero desde el discurso oficial, dado que lo que se iba a investigar era la política pública generada al respecto, con la herramienta que representa el acceso a la información pública.

Este tercer apartado, también comienza a aterrizar la información teórica de los dos capítulos anteriores y muestra hechos y declaraciones precisas que permitieran entrever la estrategia del Estado frente al fenómeno.

Así elaboré “*El feminicidio en los medios de comunicación impresos*”. Este apartado lo concibo como la rendición de cuentas del Estado mexicano en los medios de comunicación impresa. El objetivo es rescatar la historia oficial de los hechos por lo que presento un balance cronológico de acciones y declaraciones de instancias gubernamentales al respecto de su atención al feminicidio.

La información que alimenta este capítulo, proviene de noticias encontradas en diversos medios de comunicación impresos internacionales, nacionales y locales, pero también retoma la información vertida en informes de mecanismos internacionales y nacionales de derechos humanos, así como información producida por organizaciones de la sociedad civil, aunque estas últimas fueron consultadas sólo para confirmar o complementar la información de los medios.

El rescate que hice de este tipo de rendición de cuentas fue selectivo retomando sólo las declaraciones y/o actividades relevantes que dieran cuenta y evidenciaran 1) la ideología que permea en la instituciones públicas y sus representantes; 2) la violación sistemática de derechos de las mujeres; 3) las actividades oficiales concretas sobre el feminicidio; y 4) los discursos empleados alrededor de él por parte de la autoridad competente para su atención.

Es pertinente aclarar que el relato comienza con información de 1993, año ubicado como detonante de los feminicidios en Juárez y se limita a 2006, el cual marca el cierre del sexenio de la alternancia. Así pues, el archivo de notas se compone con información obtenida de:

- Medios internacionales: *El País*, *BBC Mundo*, *The Miami Herald* y *El Paso Times*.
- Medios nacionales: *La Jornada*, *El Universal*, *Reforma*, *La Crónica*, *Milenio*, *El Financiero*, *Excélsior*, *Unomásuno*, *Proceso* y *Once TV*.
- Medios locales: *Frontera*, *El Porvenir*, *La Opción de Chihuahua*, *El Diario*, *El Norte*, *Vanguardia*, *El Diario de Chihuahua*, *Omnia*, *Criterios*, *El Diario de Yucatán*, *Tiempo*, *El Estatal* y *El Diario de México*.
- Agencias de noticias: *CIMAC Noticias*, *NOTIESE*, *NOTIMEX*, *EFE*, *Associated Press* y *Europa Press*.

La idea al hacer esta búsqueda era ubicar la existencia de hechos concretos que pudieran ser investigados y comprobados mediante el acceso a la información pública. El resultado de este ejercicio fue la identificación de dos temas que pudieron haber generado información en distintas dependencias gubernamentales. El primero: la difusión de recomendaciones internacionales de derechos humanos obligatorias y prioritarias para México. El segundo: el presupuesto de órganos creados específicamente para la atención del feminicidio en Juárez.

Estos dos temas fueron los protagonistas del cuarto y último capítulo, el cual titulé “*Claroscuros del feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua*”, en el cual hice uso de la Ley de Acceso a la Información y sus mecanismos de ejecución en internet.

En él pretendo hacer un acercamiento a la manera en que puede utilizarse y ejercerse el derecho de acceso a la información pública en una investigación periodística con el objetivo de monitorear el quehacer gubernamental, desde la perspectiva de género y los derechos humanos.

En concreto, en este apartado examino la certeza de algunas de las actividades que las instituciones gubernamentales han realizado frente al feminicidio en Juárez, mediante el análisis y contraste de información obtenida a través de solicitudes de información pública gubernamental

Dado que diferentes instituciones mencionaban en informes y declaraciones que cumplían con las responsabilidades internacionales sobre derechos humanos, consideré pertinente iniciar con la investigación de las actividades de difusión entre dependencias, de las recomendaciones internacionales específicas del feminicidio en Juárez; principalmente las últimas recibidas hasta el 2006 correspondientes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW).

Este órgano, elaboró un informe específico sobre los feminicidios en Juárez, el cual, dio a conocer en 2005 y fue resultado de una visita *in situ*. Posteriormente, en 2006, en sus observaciones finales al sexto informe periódico de México hace una recomendación más al respecto y subraya la ineficiente acción del Estado y sus representantes para controlar las violaciones sistemáticas a los derechos de las mujeres.

La difusión de las recomendaciones es vital para que éstas se retomen por las instituciones y las apliquen de acuerdo a sus respectivas competencias. En este sentido, hice una búsqueda dentro de la legislación nacional para establecer las atribuciones correspondientes a la atención de las responsabilidades internacionales de derechos humanos y las propias para la difusión y coordinación interinstitucional.

Encontré que las dependencias a quienes atañe directamente el trabajo anterior son: la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Para seleccionar a las otras instituciones gubernamentales a las que se tenían que realizar las peticiones de información, tomé en cuenta: 1) a aquellas que participaron en la elaboración de informes a instancias internacionales, sobre feminicidio; 2) a aquellas que afirmaron haber realizado alguna actividad para atender el caso; 3) a aquellas que fueron creadas para atender el feminicidio; 4) a aquellas que cuentan con atribuciones y competencias legales para atender los ámbitos y/o temáticas relacionadas con las recomendaciones; y 5) a aquellas que tienen dentro de su estructura, un área de género o derechos humanos.

De esta manera, elegí a las siguientes 10 instituciones:

1. Instituto Nacional de Migración (INAMI)
2. Policía Federal Preventiva (PFP)
3. Presidencia de la República
4. Procuraduría General de la República (PGR)
5. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
6. Secretaría de Educación Pública (SEP)
7. Secretaría de Gobernación (SEGOB)
8. Secretaría de Salud (SSA)

9. Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
10. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

Respecto al segundo tema de investigación: la creación de órganos específicos y sus presupuestos; realicé una breve cronología de la aparición de cada una de ellas, así como de su evolución.

Desde 1998 hasta estos días han desfilado 17 órganos diferentes para la atención del feminicidio a nivel estatal y nacional, y a cada una se le ha destinado un presupuesto considerable para su operación. A través del acceso a la información pública, intenté averiguar la cantidad específica que cada una de éstas había destinado a la solución de los casos de feminicidio en Juárez.

Para analizar la información que se generó para este capítulo, hice dos matrices que me permitieran cruzar la información, así vacié en una de ellas las recomendaciones internacionales de los temas a trabajar a través del acceso a la información, así como las atribuciones de ley correspondientes a cada dependencia, entre otros datos. La segunda matriz propiamente contenía la información con los procesos de solicitudes de información.

De esta manera, al obtener las respuestas oficiales, las sistematicé en la matriz y las evalué para determinar que éstas fueran satisfactorias a mis requerimientos. En los casos de inconformidad, interpusé los recursos de revisión correspondientes.

Un recurso de revisión es el proceso que se lleva a cabo ante el IFAI –en el caso de información federal- o el organismo del estado que vigila el cumplimiento de la ley, para que éste resuelva el conflicto entre partes, y en su caso deseche el recurso, modifique la respuesta, la sobresea o la acepte, para favorecer a la institución o al solicitante. Estos procesos también forman parte de la segunda matriz.

El resultado de este proceso es la posibilidad de ver las contradicciones entre el discurso y la acción oficial, y además comprobar éstas con información también oficial. También, se aprecia la estrategia de simulación ejecutada por el Estado a los largo de estos 17 años de feminicidio.

Es importante resaltar, que los capítulos dos, tres y cuatro hacen una cronología de las intervenciones de los mecanismos internacionales de defensa de los derechos humanos, en la solución del feminicidio en Juárez.

El recuento es importante ya que permite confrontar la percepción de expertas/os internacionales en diversas áreas de los derechos humanos frente al discurso y las “acciones” llevadas a cabo por las autoridades inmiscuidas en la solución de los casos. Los informes que se consultaron, van de 1999 a 2006, sin que esto signifique que sean los únicos.

La producción significativa de informes específicos para el Estado mexicano en torno a los casos, hace de ciudad Juárez una de los paradigmas más representativos a nivel mundial sobre la violación a los derechos humanos de las mujeres; ya que hasta el momento es el caso que más recomendaciones ha acumulado a nivel internacional.

Por su parte, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, junto con su mecanismo en internet, el INFOMEX Gobierno Federal y la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua* y su componente el INFOMEX Chihuahua se permearon como mecanismos valiosos para esta investigación periodística.

El acceso a la información pública y sus leyes posibilitaron que me acercara a la verdad con el respaldo de documentos de gobierno. Como menciona Ryszard Kapuscinski, este proceso consolida realidades irrefutables en vez de verdades ocasionales y/o retóricas, para salir del paso.

“Es labor del nuevo periodismo, la de atajar ocurrencias, obligar a buscar los fundamentos, elevar el debate y llevarlo al terreno de las verdades demostrables”.¹⁷⁰

Concluyo que el/la periodista cuenta con una herramienta que permite acceder a información gubernamental de manera más amplia y detallada para responder a las exigencias del interlocutor, quien necesita datos que le ayuden a tomar decisiones en su vida personal, exigir otros derechos y/o participar activamente en la cosa pública.

¹⁷⁰ Manuel Alejandro Guerrero. *Medios de comunicación y la función de la transparencia*, México, IFAI, 2008, pág. 8.

CAPÍTULO 1

PERIODISMO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Este capítulo, explora principalmente la teoría que relaciona al periodismo con el derecho de acceso a la información pública gubernamental, este último, reglamentado recientemente en México a través de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

Desde mi punto de vista, es necesario que aquellos periodistas que utilicen la información oficial para nutrir sus textos, tengan una postura sobre los datos públicos y su utilización. Mi propuesta es que se trabaje desde el punto de vista de los derechos humanos.

Esta posición la y lo obligaran a entender que el acceso a la información es un derecho y como tal, la y lo lleva a considerar las características de éste: la interrelación y la transitividad. La primera tiene que ver con los vínculos entre derechos en donde la ejecución o no, o la violación de uno de ellos repercute en todos los demás, como una reacción en cadena.

La transitividad se refiere a que la ejecución de un derecho por un individuo puede provocar la ejecución de ese mismo derecho por nuevos sujetos. Es decir, la y el periodista se concientiza del rol que juega dentro de un proceso de ejercicio de derechos, en donde la información pública es vital para tomar decisiones y adoptar puntos de vista respecto a un hecho.

En este sentido, se rescatan en este apartado algunos antecedentes históricos, filosóficos y jurídicos que fundamentan esta garantía como derecho humano en sí mismo y como garante para el disfrute de otros derechos.

Además, es posible encontrar algunas ideas que sostienen que el vínculo estrecho entre el/la periodista y el acceso a la información pública, posibilita el combate a la corrupción entre medios de comunicación y fuentes de información gubernamental, además de que puede consolidar una de las funciones más nobles de los medios, que es el fortalecimiento de una cultura de derechos humanos, ciudadanía y democracia.

La libertad de expresión es un derecho que generalmente se asocia a los medios de comunicación y sus actores. En este sentido, alrededor suyo se pueden escuchar diferentes conceptos como “censura”, “información fidedigna”, “ley mordaza”, “reserva de fuentes de información”, etc. Pero si bien, el/la periodista y los medios podrían ser los sujetos de derecho más obvios para la libertad de expresión, éstos también tienen un rol importante como garantes del mismo, hacia el interlocutor al que se dirigen.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “en su dimensión social, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a

tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros, como el derecho a difundir la propia”.¹⁷¹

1.1 Algunos antecedentes sobre la libertad de expresión

Histórica y políticamente la libertad de expresión, el periodismo y los medios de comunicación han sido considerados aliados indispensables para el funcionamiento de la democracia.

En particular, el estandarte de la libertad de expresión se relaciona a la Ilustración, corriente intelectual que predominó en Francia e Inglaterra, durante el siglo XVIII. Dicha corriente, abarcó el Racionalismo¹⁷² y el Empirismo¹⁷³ del siglo XVII, así como el Liberalismo,¹⁷⁴ la Revolución Industrial¹⁷⁵ y la Revolución Francesa.¹⁷⁶

Así, desde el punto de vista de filósofos como Montesquieu,¹⁷⁷ Voltaire¹⁷⁸ y Rousseau,¹⁷⁹ la posibilidad del *disenso* provoca el avance de las artes, las ciencias y la auténtica participación política. Este planteamiento, presupone la existencia de la oportunidad de las personas a difundir sus ideas y a conocer otras con el fin de elegir lo que más les convenga a sus intereses o a los fines sociales que se persigan, en este caso, se habla de la formación de una sociedad capaz de desarrollar sensibilidad y creatividad artística, que tenga acceso a los beneficios de la ciencia y su desarrollo y conforme una ciudadanía activa y participativa.

¹⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29), Convención Americana Sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, Corte IDH (Ser. A) No. 5 (1985), Considerando 32.

¹⁷² Corriente filosófica que acentúa el papel de la razón en la adquisición del conocimiento.

¹⁷³ Corriente filosófica según la cual el origen único del conocimiento humano científicamente válido es la experiencia sensible.

¹⁷⁴ El liberalismo es un sistema filosófico, económico y de acción política, que persigue la consecución de una libertad cada vez mayor para el individuo y promueve el máximo límite al poder coactivo de los gobiernos sobre las personas; se opone a cualquier forma de despotismo y es la doctrina en la que se fundamentan el gobierno representativo y la democracia parlamentaria. Aboga principalmente por el desarrollo de las libertades individuales y, a partir de ésta, el progreso de la sociedad, y el establecimiento de un Estado de Derecho, en el que todas las personas, incluyendo aquellas que fomen parte del gobierno, están sometidas al mismo marco mínimo de leyes.

¹⁷⁵ Periodo histórico comprendido entre la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX. La economía basada en el trabajo manual fue reemplazada por otra dominada por la industria y la manufactura. La Revolución comenzó con la mecanización de las industrias textiles y el desarrollo de los procesos del hierro.

¹⁷⁶ Se inició con la autoproclamación del Tercer Estado como Asamblea Nacional en 1789 y finalizó con el golpe de estado de Napoleón Bonaparte en 1799. Marcó el final del absolutismo y dio a luz a un nuevo régimen donde la burguesía, y en algunas ocasiones las masas populares, se convirtieron en la fuerza política dominante en el país.

¹⁷⁷ Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu (1689-1755) fue un cronista y pensador político francés, su principal propuesta se encuentra en su obra *El espíritu de las Leyes*, en donde establece las bases esenciales del liberalismo político y su doctrina sobre la separación de los tres poderes.

¹⁷⁸ François Marie Arouet, mejor conocido como *Voltaire* (1694 –1778) fue un escritor y filósofo francés. Escribió sobre el Estado absolutista, atacó a la iglesia católica y reclamó la libertad religiosa y política. Abogó por la mejora de la sociedad rechazando la superstición y confiando sólo en la razón. Una de las frases que se le atribuyen es “No estoy de acuerdo con lo que dice, pero defendería hasta la muerte su derecho a decirlo”.

¹⁷⁹ Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) fue un escritor y filósofo nacido en Ginebra. En su obra *El contrato social*, establece que “El hombre nace libre, pero en todos lados está encadenado; contraponiendo así el estado de naturaleza al estado de sociedad. Y en *Emilio o De la Educación*, indica que “El hombre es bueno por naturaleza” y contiene los criterios pedagógicos de la educación natural.

Una de las características del Liberalismo “es la determinación explícita de la libertad de expresión como un valor absoluto e inalienable atribuido al individuo en función de su condición de persona con el simultáneo rechazo de la autoridad arbitraria, que debe ser históricamente sustituida por otros medios de actuación y control sociales. Asimismo, considera que el hombre tiene capacidad para transformar esa libre expresión personal en un valor individual estable, así como mantenerla mediante acciones que conduzcan a la creación de las instituciones y prácticas sociales pertinentes para su salvaguarda y fomento”.¹⁸⁰

O dicho en otras palabras, de acuerdo con las ideas liberales, el ejercicio del derecho de la libertad de expresión tiene que ver con la exigencia de los individuos de explicaciones razonables del uso del poder de parte de quienes lo detentan, además de asumir un papel activo en el control de las instituciones de gobierno. Asimismo, reconocer la importancia de la libertad de expresión, exige que se creen y desarrollen los mecanismos y las acciones necesarias para garantizar su protección.

Uno de los representantes liberales, Thomas Paine,¹⁸¹ en su obra *Edad de la razón* (1794), sostuvo que “toda libertad se defiende con la libertad de expresión. Toda libertad se propaga entre los hombres diciendo, escribiendo, comunicando”.¹⁸² Este planteamiento se acerca a lo que hoy se conoce como interdependencia de los derechos humanos, que establece que la concreción de un derecho beneficia a otros y la violación a uno afecta a los demás. Asimismo, en esta cita también se vislumbra la responsabilidad de los medios de comunicación al tener estos la oportunidad de difundir lo concerniente a las libertades individuales.

Para John Stuart Mill¹⁸³ (*Sobre la libertad*, 1859) la libertad de expresión y de prensa es necesaria en la sociedad por varias razones: primero, para mantener un espacio en el que tenga lugar el libre intercambio de ideas y en el que los debates puedan conducir eventualmente hacia “la verdad” (en términos del argumento más racional, que en la discusión pública y abierta, termine por descartar ideas erróneas y mal planteadas). Segundo, para ayudar a prevenir la tiranía de una opinión pública mayoritaria sobre aquellos que disienten desde alguna minoría. Tercero, para contribuir a asegurar las libertades políticas al evitar gobiernos tiránicos y corruptos.¹⁸⁴

Esta concepción de la libertad de expresión junto con la libertad de prensa es más clara en cuanto a los fines que deben perseguir juntos, es decir, el establecimiento de un espacio donde sea posible conocer diversas posturas, que den paso al debate público con el fin de alcanzar el conocimiento de la verdad.

Lo anterior, también tendría que traer como consecuencia una especie de justicia que para nada favorece a la democracia de las mayorías, con esto se reconocen por ejemplo los derechos

¹⁸⁰ Julián Abad Caja y otros. *Diccionario de las Ciencias de la Educación*, Santillana, México, 1995.

¹⁸¹ Thomas Paine (1737-1809) fue un político y publicista estadounidense de origen inglés, promotor del liberalismo y de la democracia.

¹⁸² Manuel Alejandro Guerrero. *Medios de comunicación y la función de la transparencia*, México, IFAI, 2008, pág. 6.

¹⁸³ John Stuart Mill (1806-1873) filósofo, político y economista inglés representante de la escuela económica clásica y teórico del utilitarismo.

¹⁸⁴ Manuel Alejandro Guerrero. *Op. Cit.*, pág. 17.

de los pueblos indígenas o de las mujeres. Finalmente, Stuart Mill establece la relación que existe entre una ciudadanía que ejerce su derecho a la libertad de expresión y el rechazo de ésta a gobiernos autoritarios y toma de decisiones arbitrarias.

Alexander Meiklejohn,¹⁸⁵ considerado como un destacado filósofo estadounidense de la libertad de expresión, argumenta que “hay dos funciones de la libertad de expresión y de prensa en una democracia. Por una parte, se trata de una función informativa: la libre expresión permite el flujo de información necesaria; por la otra, se trata de una función crítica: los medios pueden servir de guardián en favor de los ciudadanos y ayudar asimismo a la libre crítica en el ejercicio del poder, y a la evaluación del desempeño de los políticos y de las instituciones”.¹⁸⁶

Esta afirmación, trabaja expresamente las responsabilidades de los medios de comunicación y se centra en dos funciones principales, la de informar y la de vigilar las actividades del Estado y sus agentes para garantizar el buen desarrollo de la democracia. En este sentido, pone énfasis en el deber de los medios frente a su público.

Finalmente, se puede citar a Karl R. Popper,¹⁸⁷ quien en su obra *La Sociedad Abierta y sus Enemigos* afirma que “sin el pleno ejercicio de la libertad de expresión y el derecho ciudadano de acceso a la información pública una sociedad habrá de terminar, siempre, tarde o temprano -en una especie de miseria y fatalismo-, atrapada indefectiblemente en los horrores de la intolerancia y las dictaduras”.¹⁸⁸

Popper es contundente con su aseveración, la asimilación de los derechos por parte de los/las ciudadanos/as es indispensable para que la sociedad en su conjunto no sea víctima del oscurantismo y las decisiones que se toman a la sombra de ella.

A la luz de las aportaciones anteriores, es posible concluir que la libertad de expresión, en su dimensión filosófica, política y ética, es concebida como uno de los pilares que sostiene y posibilita las relaciones humanas justas, tolerantes, razonables y responsables. Llega a ser un indicador para medir el grado de democratización de una sociedad, en la medida en que esta libertad se asuma por los ciudadanos/as como indispensable para desarrollarse en lo individual y en lo colectivo.

1.2 La libertad de expresión: un derecho, una responsabilidad

Reconocida en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos -ratificados ya por el Estado Mexicano- la libertad de expresión se convierte en uno de los derechos clave para el desarrollo y la consolidación de la democracia.

¹⁸⁵ Alexander Meiklejohn (1872-1964) filósofo y defensor de la libertad de expresión.

¹⁸⁶ Manuel Alejandro Guerrero. *Op. Cit.*, pág. 16.

¹⁸⁷ Karl Raimund Popper (1902-1994) fue un filósofo, sociólogo y teórico de la ciencia nacido en Austria.

¹⁸⁸ Manuel Ibarra Santos. “El derecho a la información y los enemigos de la sociedad” en, *NTRZacatecas*, 8 de Junio de 2009, <http://www.ntrzacatecas.com/editoriales/opinion/2009/06/08/el-derecho-a-la-informacion-y-los-enemigos-de-la-sociedad/>.

Es posible encontrar su presencia en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH), el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), la *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*,¹⁸⁹ la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o *Pacto de San José*, la *Declaración Interamericana de Principios de la Libertad de Expresión*¹⁹⁰ y la *Declaración de Chapultepec*,¹⁹¹ entre otros documentos.

La DUDH, en su Art. 19 manifiesta que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.¹⁹²

Lo anterior, generalmente es retomado como fundamento para la redacción de otros artículos sobre el mismo tema, en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, sin embargo, a pesar de hacer hincapié en los mismos aspectos, es posible diferenciar que con el tiempo se logró reflexionar a profundidad sobre las posibilidades de la libertad de expresión, dando como resultado una mayor especificidad de su contenido y de esta manera, salvaguardar no sólo a las personas que lo ejercen, sino también los medios por los cuales puede ejercitarse, las responsabilidades que conlleva y establecer otros derechos que resguarda.

Por ejemplo, el PIDCP, cuyo Art. 19, amplía el derecho consagrado en la Declaración y dice “1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Además, “3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.¹⁹³

Por su parte, el *Pacto de San José* menciona en el Art. 13 que “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

¹⁸⁹ *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*, Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948, ver en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm>.

¹⁹⁰ *Declaración Interamericana de Principios de la Libertad de Expresión*, ver en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm>.

¹⁹¹ *Declaración de Chapultepec*, Adoptada por La Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994, ver en http://www.declaraciondechapultepec.org/declaracion_chapultepec.htm.

¹⁹² *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, ver en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm>.

¹⁹³ *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, adoptado el 23 de marzo de 1976, ver en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm.

“2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

“3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.¹⁹⁴

Este artículo de la Convención Americana, además de mencionar lo ya expuesto en la Declaración y el Pacto, amplía la protección del derecho para incluir la no censura previa, la prohibición de la restricción del derecho por medios indirectos y la mención de los medios de comunicación como sujetos de derecho.

De acuerdo a los preceptos anteriores, es posible puntualizar algunos estándares mínimos internacionales que hay que tomar en cuenta, al hablar sobre la libertad de expresión:

1. Es un derecho que puede ejercerse por todos los individuos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, edad, profesión o cualquier otra condición que implique o tenga por objetivo hacer una diferenciación para obstaculizar, restringir, menoscabar y/o anular la libertad de expresión.
2. Otra característica es el no ser molestado a causa del ejercicio de este derecho, es decir, ninguna persona tendría que sufrir consecuencias que dañen su integridad física, psicológica, moral, profesional o de cualquier otra índole.
3. Asimismo, la libertad de expresión, como todo derecho humano, es universal, por lo que no encuentra limitación de ningún tipo de fronteras (físicas, culturales o de género, por mencionar algunas).
4. A su vez, enmarca tres derechos dentro de ella: el derecho a expresar información, el derecho a buscar información y el derecho a recibir información; o como lo define Sergio López Ayllon, la libertad de expresión “implica una trilogía de tres libertades interrelacionadas, agrupables en dos vertientes: por un lado *el derecho a informar* (que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor) y por el otro el derecho a ser informado (que comprende *los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones* desde las perspectiva del receptor)”.¹⁹⁵
5. La libertad de expresión, contiene deberes y responsabilidades que permiten ciertas restricciones, las cuales, deben estar expresamente fijadas por la ley y proteger como

¹⁹⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, Suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969, ver en <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos2.htm>.

¹⁹⁵ Sergio López Ayllon. *Democracia y Acceso a la información*, Colección de Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pág. 24.

rasgos mínimos: a) el respeto a los derechos y/o la reputación de terceros; b) la seguridad nacional, el orden público y/o la salud y la moral públicas.

6. Las personas pueden utilizar el medio de su elección para ejercer este derecho.
7. No abra previa censura.
8. No se podrán utilizar vías o medios indirectos para impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

1.2.1 La libertad de expresión y el periodismo

Es común que los medios de comunicación y los/as periodistas se ubiquen como los principales sujetos del derecho a la libertad de expresión, aunque no sean los únicos. Sin embargo, para fines de esta investigación sólo se abordará el tema en función de la responsabilidad que tiene el/la periodista al jugar un doble rol en el ejercicio del derecho.

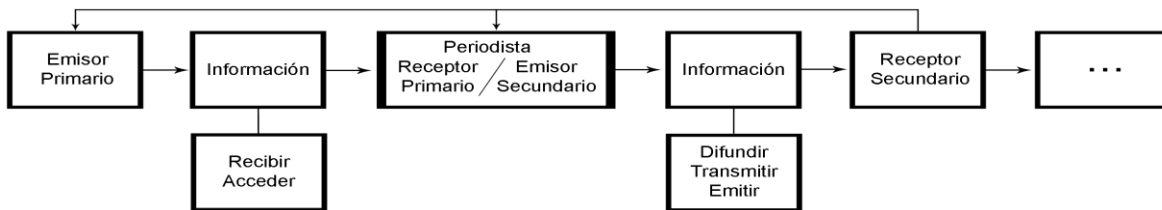
Tomando en cuenta la definición y las características de la libertad de expresión descritas con anterioridad, se puede afirmar que el/la periodista es un actor que ejerce dicho derecho de manera global. Si se observa el Dibujo 1 que se encuentra en la parte inferior, es posible observar un esquema básico del proceso de comunicación, en el que el periodista se encuentra interpretando el papel de receptor primario y a la vez de emisor secundario de la misma información.

En este esquema, existe un emisor primario que puede ser una institución o un funcionario público que da a conocer ciertos datos al periodista de manera proactiva; pero también puede suceder que el periodista pida acceso a información que le sirva como insumo para la realización de su trabajo.

Una vez que tiene en sus manos este material, se dispone a trabajarlo para convertirlo en una nota periodista, un reportaje o un artículo de opinión y así transmite un mensaje nuevo, con la información ya procesada. Dicha difusión, es llevada a cabo a través de diversos soportes, los cuales, llegan a un receptor secundario, que puede ser cualquier individuo que tenga a su alcance algún medio de comunicación, llámese ciudadano/a, institución, funcionario/a, periodista, medio de comunicación, etc.

Éste a su vez puede retroalimentar a partir de la información recibida al emisor primario y/o secundario, y también tiene la opción de continuar con el flujo de información hacia otros receptores terciarios, dando paso a un proceso infinito de comunicación.

Obviamente este esquema tan sencillo, sólo retoma algunos componentes que ayudan a ubicar el papel de los/as periodistas, obedeciendo los objetivos que persigue esta tesis, sin embargo, para el análisis de un hecho comunicativo, es necesario tomar en cuenta el contexto, la ideología, las posturas individuales y demás elementos que ayuden a comprender los procesos de comunicación. Tampoco se descartan los flujos de información que a su vez puedan generar emisores y receptores, o el trastrocamiento de roles que se dan en el camino.



Dibujo 1. Esquema básico del proceso de comunicación

En concreto, el/la periodista ejecuta un doble papel dentro del modelo de comunicación, ya que es receptor y emisor de hechos acontecidos dentro de la sociedad en la que se desarrolla. Si además de lo anterior, al periodista se le enviste con la función o responsabilidad social que desempeña y la ética profesional, este actor tendría que reconocer y tener presente en todo momento, que la libertad de expresión es un derecho transitivo, es decir, que viaja de individuo en individuo, por lo que en este proceso interviene un tercero lector, televidente, radioescucha, etc.

Así, la libertad de expresión además de fortalecer las voces de los líderes de opinión, busca que éstas adquieran un propósito comunicativo para la ciudadanía. O como lo plantea Manuel Alejandro Guerrero, la libertad de prensa implica siempre una expresión pública y formas materiales de producción, distribución y propiedad, este derecho también está pensado para un propósito externo a la propia expresión de periodistas o medios de comunicación: servir de algún modo al beneficio de la sociedad.¹⁹⁶

En conclusión, la exigencia de la libertad de expresión por parte de periodistas y medios de comunicación, se justifica y se fundamenta, en relación con el derecho de los individuos a saber sobre lo público.

1.3 El derecho a la información y su ejercicio en el periodismo

Se ha planteado que la libertad de expresión se compone de otros derechos que están interrelacionados entre sí, uno de ellos es el derecho a la información, cuyo ejercicio puede ser a través de la búsqueda o recepción de datos. Se estableció también que el/la periodista dentro del proceso de ejecución del derecho, tiene un doble papel que lo coloca como pieza clave o como garante de la libertad de expresión para los integrantes de la sociedad en la que se desenvuelve.

Ernesto Villanueva lo confirma, pues menciona que los medios se han vuelto los principales intermediarios entre las fuentes públicas y privadas de información y los individuos, esto implica que no exista neutralidad entre la información y los ciudadanos. Los medios, afirma Villanueva, son verdaderos protagonistas que seleccionan y organizan los temas que deben ser

¹⁹⁶ Manuel Alejandro Guerrero. *Op. Cit.*, pág. 34.

tratados (al publicarse o difundirse, con mayor o menor profusión o no tener cabida alguna) y configuran el sentido final del derecho a la información del público.¹⁹⁷

Así, los/as periodistas juegan un rol fundamental para mantener vigente el derecho, gracias a su capacidad para investigar y presentar información con datos verificables sobre el acontecer social, de tal manera que están obligados a mantener un equilibrio entre su derecho y una base mínima de criterios de responsabilidad ante su interlocutor.

Mark Bovens plantea que “el derecho a la información constituye un elemento de ciudadanía. Tiene que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funcionamiento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, sino también en sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas (entre ellos los medios de comunicación)”.¹⁹⁸

El periodismo y los medios son motores que posibilitan el funcionamiento democrático con la responsabilidad de ejercer tres funciones cruciales: 1) proveer a la ciudadanía de información suficiente para fundamentar sus elecciones; 2) constituirse en arena de debate abierta y donde todas las posturas tengan oportunidad de ser conocidas y; 3) vigilar a favor de la ciudadanía, denunciar, revelar abusos cometidos por la autoridad y los poderes.¹⁹⁹

De esta manera, el derecho a la información puede abordarse de dos maneras, de acuerdo con Víctor Abramovich y Christian Courtis: la primera se sitúa en los llamados derechos de libertad o derechos-autonomía, éstos permiten consolidar el espacio de autonomía personal de los individuos y la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión.

Un segundo abordaje, parte de la consideración del derecho a la información en su carácter de bien público, colectivo y/o social. Funcionalmente, este derecho ya no sólo es visto como factor de autorrealización personal sino como mecanismo de control institucional frente a autoridades públicas y frente a particulares cuya situación de poder permite la determinación de conductas de otros particulares.²⁰⁰

1.3.1 Formas y funciones del derecho a la información

El ejercicio del derecho a la información puede a su vez adquirir distintas formas y funciones de acuerdo al tipo de información a la que se quiera acceder o los propósitos por los cuales se ponga en práctica dicho derecho. Así es posible obtener información como fin en sí mismo o como medio para ejercer, proteger, difundir y/o exigir otros derechos. De acuerdo con Víctor Abramovich y Christian Courtis, la información como bien directo contempla las siguientes funciones:

¹⁹⁷ Ernesto Villanueva. “Eficacia del derecho a la información y formación de opinión pública” en, *Razón y Palabra*, No. 17, enero-abril 2000, <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n17/17evillanueva.html>.

¹⁹⁸ John Mill Ackerman e Irma Eréndira Sandoval Ballesteros. *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005, pág. 14.

¹⁹⁹ Manuel Alejandro Guerrero. *Op. Cit.*, pág. 6.

²⁰⁰ Víctor Abramovich y Christian Courtis. “El acceso a la información como derecho” en, *Anuario de Derecho a la Comunicación*; Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, Año 1 Vol. 1, 2000.

1. Derecho a la verdad como derecho a la información: el derecho a la verdad desde el punto de vista de los derechos humanos se ha aplicado generalmente en la etapa de la reparación del daño. Así se habla del derecho de las víctimas a conocer “la verdad” sobre la actuación de las instancias gubernamentales correspondientes en la atención de casos donde éstas fueron omisas, negligentes, etc. Un ejemplo claro para la aplicación de este derecho es en el caso de los feminicidios en ciudad Juárez, Chihuahua –caso que se abordara más adelante-.
2. El *hábeas data* y el derecho de acceso a datos personales: el *hábeas data* es un recurso legal que posee el/la ciudadano/na para acceder a su información personal incluida en cualquier base de datos pública y/o privada. Este derecho puede ser útil para conocer la información que está en posesión de determinadas instituciones, para rectificarla, para suspenderla, etc.
3. La libertad de investigación: es posible articular el derecho a la información, con la de libre investigación, tanto científica como periodística, pues son actividades de interés social. Así, por ejemplo, este derecho puede ser interpretado como generador de una obligación de colaboración por parte los representantes del Estado, cuando el objeto de la investigación sean las conductas, datos o políticas públicas.

Víctor Abramovich y Christian Curtis, por otro lado, sostienen que el derecho a la información también puede ser utilizado para la concreción de otros derechos; las formas y funciones que adopta son:

1. Mecanismos de fiscalización de la autoridad pública: el derecho a la información funge un papel muy importante cuando los datos que se obtienen sirven para vigilar el trabajo del gobierno y sus agentes, incluso abre la posibilidad de emitir una evaluación si se cuenta con información que atraviese periodos de tiempos y que permita comparaciones.
2. Mecanismos de participación: los/as ciudadanos/as necesitan acceder a información que les permita participar en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales. Un ejemplo muy claro de esta función es el que se presenta durante la época electoral, cuando los individuos deciden ejercer su derecho al voto.
3. Exigibilidad de un derecho: ¿los/las ciudadanos/as conocen los derechos que el Estado debe garantizarles? La exigencia sólo es posible si se cuenta con información que permita establecer una acción gubernamental como el cumplimiento de un derecho y no como una concesión o un favor de instituciones y funcionarios públicos. Así, el derecho a la información en este caso funciona como parámetro del cumplimiento de obligaciones por parte de terceros.
4. Ejercicio de un derecho: en este supuesto, el acceso a la información es indispensable para el ejercicio de un derecho-autonomía, ya que brinda la posibilidad de tomar una decisión racional por parte del titular de un derecho. Por ejemplo, el derecho de los/as consumidores/as.

Las posibilidades descritas anteriormente, pueden utilizarse en su singularidad y también es posible hacer una serie de combinaciones que permitan complicar el proceso, lo importante aquí es señalar que los/as periodistas pueden recurrir a ellas en el ejercicio de su profesión.

Como se verá en el capítulo cuatro, el acceso a la información se utiliza en esta tesis para la fiscalización de la autoridad pública; sin embargo, es posible advertir que la información obtenida puede dar pie a la exigencia de la verdad y de otros derechos.

1.4 La rendición de cuentas (*accountability*)

Para sorpresa de muchos, la rendición de cuentas por parte del gobierno, se fundamenta en la civilización oriental, y en concreto, en el período de mayor esplendor de la dinastía *Ch'ing*, aunque su gran impulsor fue el mundo occidental.

Aquella etapa estuvo marcada por un organismo llamado Buró de Censura Imperial (*Imperial Censorate*), cuyos cimientos se encontraban en la filosofía humanista confuciana; la tarea principal de la institución consistía en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios, además de exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción. Por su parte, los emperadores chinos se encontraban dispuestos a admitir sus propias imperfecciones como una prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y la oscuridad.²⁰¹

En la actualidad, *accountability* es un término inglés que no posee equivalencia precisa en castellano, sin embargo, su traducción más común es *rendición de cuentas*. Semánticamente, *accountability* conlleva un sentido claro de obligación e incluye la exigencia de cuentas (por derecho); por su parte, *rendición de cuentas*, posee la característica de sugerir que se trata de un acto voluntario.²⁰² Aunque los vocablos son tomados como nociones paralelas para fines explicativos y para un mejor entendimiento de sus dimensiones, es pertinente tener presente este distanciamiento conceptual.

Es posible comenzar su explicación estableciendo que la *rendición de cuentas* es percibida como un mecanismo de control del ejercicio de poder y en este sentido, quienes lo ejecutan son responsables de rendir cuentas ante quienes que se vean afectados por las decisiones que aquellos tomen.

De acuerdo con Andreas Schedler, en el ámbito político, la rendición de cuentas posee dos dimensiones básicas: 1) *Answerability*: la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones –aspecto informativo- y de justificarlas en público –aspecto argumentativo-; 2) *Enforcement*: la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos –aspecto punitivo-.

²⁰¹ John Mill Ackerman e Irma Eréndira Sandoval Ballesteros. *Op. Cit*, pág. 13.

²⁰² Andreas Schedler. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004, pág. 11.

Estas dimensiones, sin embargo, son variables que se presentan con intensidades y énfasis variados. Según el autor, es posible que la rendición de cuentas pueda estar dissociada de una de sus partes constitutivas, sin que necesariamente se hable de ejercicios deficientes de rendición de cuentas.

Por ejemplo, tomando en consideración los ejercicios que se han presentado en México, la rendición de cuentas se presenta principalmente como actividad informativa a la que es posible acceder a través de páginas de internet o informes de labores anuales. También es posible, encontrar el aspecto argumentativo en medios de comunicación, al momento en que el/la periodista pregunta las razones por las cuales el funcionario actuó o tomó una decisión y no otra. Y además, la legislación mexicana, contempla la parte punitiva, aunque hasta el momento no se conozca algún caso.

En la rendición de cuentas, continúa Schedler, también se deben distinguir por lo menos las siguientes variantes:²⁰³

1. Criterios políticos: referente a los procesos de toma de decisión, resultados de políticas públicas y/o las capacidades y calidades de políticos y funcionarios. Aquí se habla de tener acceso a evaluaciones de políticas que permitan saber su impacto en la población a la que fueron dirigidas o de conocer la trayectoria académica y profesional de las personas que ejercen algún cargo público, con el fin de saber si son las idóneas para ocuparlo.
2. Criterios administrativos: concerniente a las actividades burocráticas y su apego a los procedimientos establecidos, además de la eficiencia, eficacia y resultados de éstos. Los trámites son un buen ejemplo de este tipo de rendición de cuentas: hace poco la Secretaría de la Función Pública (SFP) convocó a un concurso que invitaba a los ciudadanos a identificar el trámite más absurdo y engorroso dentro de la administración pública federal, lo correcto hubiera sido que al término de éste, se elaborara un diagnóstico de la participación ciudadana y los resultados encontrados, así como se redefinieran los trámites que la población reportó.
3. Criterios profesionales: relativo a la aplicación de la ética profesional. En algunas instituciones gubernamentales, existen códigos de ética o de conducta que los funcionarios están obligados a respetar, independientemente de su ideología o moral. La rendición de cuentas en este aspecto sería que tales códigos se dieran a conocer para que a partir de ellos se desatara una especie de evaluación sobre los servidores públicos. También es clara esta rendición de cuentas cuando los ciudadanos saben de qué profesión es quien ocupa un cargo en determinada institución, así, se espera que actúen como abogados/as, médicos/as, ingenieros/as, etc.
4. Criterios financieros: tienen que ver con el uso del presupuesto público, austeridad y eficiencia. Este aspecto lo encontramos en los informes anuales de trabajo y ejercicio de

²⁰³ *Ibidem.*, pág. 31-33.

presupuesto de cada entidad pública, sin embargo, aún se carece de una evaluación que permita conocer si el presupuesto ha sido gastado eficientemente. Tampoco se cuenta con los argumentos que justifiquen las prioridades de los gastos.

5. Criterios legales: respecto a la aplicación de la ley. También es posible acercarse a la rendición de cuentas que informe sobre la ley y su ejercicio, sin embargo, son pocas las instancias que vigilan que la ley se cumpla, está por ejemplo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que da cuenta de la violación a los derechos humanos reconocidos en la legislación nacional (con algunas excepciones) o el IFAI que observa el cumplimiento de la ley de transparencia.
6. Criterios constitucionales: tocante a los actos legislativos acordes con la Constitución. Criterio muy parecido al anterior y que en nuestro país es fácil apreciar al observar el trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por ejemplo.
7. Criterios morales: se ocupan de los actos de políticos y funcionarios, los cuales deben ser apropiados con los términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes. Cuando los funcionarios se pronuncian a favor de la pena de muerte o declaran que las mujeres deben estar en su hogar, es un tipo de rendición de cuentas que permite entrever cuál será su posición política mientras ocupe un cargo público.

Schedler también habla de dos tipos de rendición de cuentas: la horizontal y la vertical (introducidas por el politólogo argentino Guillermo O'Donnell). En pocas palabras, la rendición de cuentas horizontal es la referente a las relaciones de control entre agencias del Estado, por ejemplo cuando el Ejecutivo rinde su informe ante el Legislativo; mientras que la rendición vertical tiene que ver con las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado, por ejemplo, cuando las organizaciones de la sociedad civil forman observatorios ciudadanos que vigilan a las entidades gubernamentales respecto a su actuación en los problemas sociales como la pobreza o la violencia contra las mujeres.

Una tercera dimensión de control que podría considerarse es la que se ocupa de las relaciones extraterritoriales, llamada rendición de cuentas transnacional, un ejemplo de ésta, es la obligación del Estado a rendir informes periódicos a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de acuerdo a los tratados que haya ratificado. Más adelante, se ampliará la información, en específico, sobre el caso del que se ocupa la presente tesis: los feminicidios en ciudad Juárez, Chihuahua.

Hay que agregar a lo anterior, que la rendición de cuentas en su dimensión de responsabilidad apunta a la creación de transparencia. Cuando se habla de transparencia se hace referencia a la política a través de la cual los gobiernos, de forma proactiva, abren su información al escrutinio público, es decir, ponen a disposición la información relevante sobre su actuar cotidiano para que las personas puedan conocerla y analizarla.

La información que se diga transparente debe responder a los principios de accesibilidad, oportunidad, relevancia, confiabilidad, comprensibilidad y calidad.²⁰⁴

La transparencia entonces es una cualidad de la información, de un proceso o una institución, que no tienen nada que esconder; es un adjetivo que se gana al decir todo lo que se tiene que decir sobre la toma de decisiones, al brindar los argumentos y la justificación que fundamentan dichas decisiones o al permitir el escrutinio público sin ningún tipo de obstáculos legales o administrativos.

Por eso se dice que la información transparente se encuentra fácilmente (accesibilidad), en el momento preciso cuando se le necesita (oportunidad); es la meramente indispensable e importante que da cuenta de las actividades de la función pública (relevancia), puede comprobarse (confiabilidad), puede entenderse fácilmente sin la necesidad de tener conocimientos especializados (comprensibilidad) y guarda un alto nivel que la hace privilegiada y preferible a toda la demás información que exista al respecto (calidad).

En la praxis, el caso mexicano se ha caracterizado por ser todavía opaco, hay mucha información importante que se pierde en la inmensidad de la red electrónica, no sale a luz pública a tiempo o simplemente no se da a conocer, y cuando se accede a ella uno se encuentra inundado de papeles por los que además se tiene que pagar, es información que en la mayoría de los casos ya está procesada y es difícil de comprobar, sin mencionar que la forma en que se entrega hace incomprensible los datos que contiene.

La historia de la transparencia, según Jesús Rodríguez Zepeda, en su ensayo *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, sostiene que es una idea que está presente en casi todos los grandes sistemas políticos, y en el siglo XVII, se convirtió en una de las piezas clave de la corriente liberal, gracias a los tratados de John Locke²⁰⁵ quien afirmaba que “el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza libremente, dotados de la mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorgan el *poder tener vista* de cómo proceden las cosas del Estado”.²⁰⁶

De acuerdo con el autor, los *arcana imperii* (secretos políticos) están presentes en mayor o menor medida en toda la experiencia política. Estos secretos, en los que se conjuga la reverencia por el poder y una visión aristocrática del uso de la información, aparecen en los discursos de la Antigüedad clásica.

Asimismo, respecto al Estado absolutista, este autor establece su relación con el concepto de *razón de Estado*. Esta *razón* coloca la prioridad del poder político sobre cualquier otra

²⁰⁴ Paulina Gutiérrez Jiménez. *El derecho de acceso a la información pública*, México, INFODF, 2008, pág. 7.

²⁰⁵ John Locke (1632-1704) fue un pensador inglés considerado como el padre del empirismo y del liberalismo moderno. Propone que la soberanía emana del pueblo, que la propiedad privada es el derecho básico de los hombres, anterior a la constitución de los estados, y que el Estado tiene como misión principal proteger ese derecho, así como las libertades individuales de los ciudadanos. También sostiene que el gobierno debe estar constituido por un parlamento y que, anticipándose a Montesquieu, el poder legislativo y el ejecutivo han de estar separados.

²⁰⁶ Jesús Rodríguez Zepeda. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, 2004, pág. 5.

consideración, y sacrifica en específico las libertades fundamentales de los individuos, incluido el derecho a la información pública.

El Estado liberal, por el contrario, fue el primero en estar sometido a la exigencia de transparencia “debemos a la tradición liberal, el reclamo político más prolongado para eliminar la opacidad del poder político”.²⁰⁷

1.4.1 El principio de publicidad

Jesús Rodríguez Zepeda, también habla del principio de publicidad, concepto retomado de *La paz perpetua* (1795), del filósofo alemán Immanuel Kant,²⁰⁸ quien afirmó que “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”.²⁰⁹ Es decir, todo lo político es público, las decisiones que se tomen desde los cargos de poder que afecten a la sociedad y sus derechos, que no sean difundidas entre la población para su discusión, no sólo serán ilegítimas sino que además se favorecerá el estado de desigualdad y se estará hablando de gobiernos autoritarios, arbitrarios e injustos.

De acuerdo con el pensamiento de Kant, la publicidad es la cualidad de lo que es o puede hacerse público, asimismo, hace referencia al proceso de salir de lo particular y abrirse al contexto social, en este sentido, “es un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos. Así, la publicidad tiene un claro sentido democrático”.²¹⁰

Sin embargo, analiza Rodríguez Zepeda, no todo lo que sale a la luz merece llamarse publicidad, en el sentido estricto de la palabra. Un acto público es aquel que trasciende las razones o intenciones particulares o privadas para convertirse en sucesos de interés público.²¹¹ Así, el concepto de publicidad es también un principio normativo cuya función es señalar una exigencia acerca de la calidad de los argumentos que se pretenden socializar. Es un mecanismo de control racional para evitar que la información de la vida política sea absurda y para establecer argumentaciones que puedan ser tomadas como válidas.²¹²

De esta manera, Kant menciona que una forma segura de saber si una intención política es justa o injusta, es sacándola a la opinión pública y discutiéndola abiertamente con un público capaz de ser crítico y propositivo. Así, la publicidad va acompañada de la Ilustración (según Kant la gente ilustrada es aquella que se atreve a pensar por sí misma), una sociedad que se ha emancipado de la servidumbre y el paternalismo. “Esta capacidad de la opinión pública para discutir las cuestiones

²⁰⁷ *Ibidem*, pág. 12.

²⁰⁸ Immanuel Kant (1724-1804), filósofo alemán. Es considerado como uno de los pensadores más influyentes de la Europa moderna y del último período de la Ilustración.

²⁰⁹ Jesús Rodríguez Zepeda. *Op. Cit.*, pág. 39.

²¹⁰ *Ibidem*, pág. 37.

²¹¹ Según la organización internacional Artículo XIX, la información de interés público es aquella de cuyo conocimiento depende que toda persona pueda exigir y gozar o no de otros derechos humanos

²¹² Jesús Rodríguez Zepeda. *Op. Cit.*, pág. 39.

que le conciernen y a obligar al poder político a tomar en cuenta sus argumentos es lo que llamamos la *esfera pública de la razón*”.²¹³

Pero Kant, no sólo establece la obligación de publicidad a los funcionarios del Estado -y es aquí donde podemos encontrar el papel del/la periodista-, también en esta idea están incluidos todos aquellos que pretenden incursionar y se mueven en la *esfera pública de la razón*.

La exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas sino también a quienes reclaman cuentas. En la democracia, la rendición de cuentas no solamente aspira a sacar el ejercicio del poder a la luz pública. Ella misma, si quiere ser efectiva y vista como efectiva, tiene que ser pública. Los ejercicios confidenciales de rendición de cuentas, realizados a puertas cerradas, generalmente carecen de credibilidad. La falta de publicidad los convierte en farsas, en caricaturas de rendición de cuentas. El agente de rendición de cuentas tiene que salir al escenario y exponerse a la observación crítica de los demás. Se abre, para decirlo en el lenguaje de la teoría de los sistemas, a observaciones de segundo orden: el observador también es observado.²¹⁴

Es decir, todo aquel que se alimenta y maneja información de interés público debe rendir cuentas, llámese empresa, organización civil, medio de comunicación, periodista, funcionario, líder comunal, etc. Los individuos que exigen cuentas deben publicitar la información que se obtuvo para buscar legitimidad del uso que se hace de los datos obtenidos, si la rendición de cuentas que se logra favorece a los intereses personales del observador, entonces este proceso termina reforzando la opacidad del ejercicio de poder. De lo que se trata entonces, es de poner en la esfera pública los asuntos que conciernen a la sociedad y que los actores tengan una actitud crítica y razonable frente a las observaciones del otro.

“En suma, la publicidad en su sentido estricto no es otra cosa que el uso público de la razón, o, dicho de manera más clara, la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicables, ya sea por parte de los oficiales del Estado, ya sea por parte de los actores de la opinión pública”.²¹⁵ Es la intervención de la infinidad de actores sociales, para razonar públicamente las cuestiones que afectan a todos y a su vez, la disponibilidad de los actores a ser razonados.

Puntualizando, la rendición de cuentas, por un lado, implica el derecho a recibir y acceder a información y explicaciones del ejercicio del poder, y por el otro es el derecho a sancionar a quien no cumpla con lo anterior. La exigencia de cuentas, tiene que ver con el monitoreo y la vigilancia de quien detenta el poder, y contiene la búsqueda de hechos y la generación de evidencia. Pero, es posible iniciar un nuevo proceso de rendición de cuentas, si se solicita al observador que a su vez de a conocer la información que se le proporcionó.

Como se puede apreciar, la rendición de cuentas es un concepto que puede ser analizado, abordado y ejercido desde diferentes ángulos, pero necesariamente en el camino, estos puntos se

²¹³ *Ibidem*, pág. 42.

²¹⁴ Andreas Schedler. *Op. Cit*, pág. 29.

²¹⁵ Jesús Rodríguez Zepeda. *Op. Cit.*, pág. 42.

cruzan. En otras palabras, es viable tocar la rendición de cuentas desde el punto de vista de la transparencia, del acceso a la información pública o desde la rendición de cuentas misma.

A continuación, se tratará de manera más amplia, la rendición de cuentas, a través del derecho de acceso a la información pública, que en este caso, es uno de los papeles que el/la periodista desempeña como vigilante del ejercicio del poder.

1.5 El acceso a la información pública gubernamental

Para Jesús Rodríguez Zepeda, de acuerdo a sus argumentos históricos y filosóficos esgrimidos de manera general en el apartado anterior, lo tradicional en el ejercicio del poder ha sido el resguardo de los *arcana imperii* como forma convencional del manejo de la información socialmente valiosa. En este sentido, el derecho a la información pública es un invento tardío que aparece con la idea liberal del Estado mandatario, y es con el surgimiento del Estado democrático liberal en el siglo XIX, que el derecho a la información forma parte de las democracias constitucionales.²¹⁶

Para Karl R. Popper,²¹⁷ las democracias son modernas sólo si se respetan la libertad de expresión y el derecho a la información pública, se promueve el bienestar colectivo y se actúa en términos de justicia y apegados a la legalidad. Popper identifica varios adversarios de la sociedad abierta: la intolerancia y la autoridad represiva, la falta de transparencia en los actos de gobierno y la actitud de caer en la tentación de cancelar las libertades individuales.²¹⁸

En otras palabras, una sociedad abierta es aquella que alberga, defiende y busca la pluralidad de ideas, razonamientos y posturas; les abre camino a través de la libertad de expresión y las fortalece garantizándoles el acceso a la información pública, lo cual les permitirá su participación en la consolidación del bienestar colectivo, que necesariamente reconoce en lo legal y en la praxis, los derechos de los individuos.

Una concepción vigente, pero relacionada con las concepciones anteriores, menciona que el derecho a la información, vinculado específicamente con el acceso a la información pública, debe ser entendido como instrumento indispensable para apuntalar el régimen republicano de Gobierno. Este derecho es entonces la concreción en un ámbito específico del derecho a recibir información, y constituye una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia y de la regla republicana de la publicidad de los actos de gobierno. Se vincula además con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública.²¹⁹

²¹⁶ *Ibidem*, pág. 53.

²¹⁷ *Ver supra*, pág. 4.

²¹⁸ Manuel Ibarra Santos. *Op. Cit.*, ver en <http://www.ntrzacatecas.com/editoriales/opinion/2009/06/08/el-derecho-a-la-informacion-y-los-enemigos-de-la-sociedad/>.

²¹⁹ Víctor Abramovich y Christian Courtis. *Op. Cit.*

La *Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública*²²⁰ establece que el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública: 1) es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa; 2) contribuye a la transparencia de la gestión pública, el combate a la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública; y 3) garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público.

En México, como en muchos otros países, el acceso a la información pública supone un conjunto de normas jurídicas que definen las formas en las que la/el ciudadano puede acceder a la información de interés público generada por parte de las diferentes instituciones que componen al Estado. “En su base, este derecho reconoce que la información que generan, utilizan, administran o tienen en su poder las organizaciones públicas es justamente pública, salvo que caiga en alguna de las excepciones que deben ser claramente marcadas por la ley sin ambigüedades. El derecho de acceder a esta información fundamenta la confianza en las instituciones, pues permite conocer que las instituciones realmente estén haciendo lo que les está mandado hacer de la forma en que deben hacerlo.”²²¹

Pero, el derecho a la información dentro de la sociedad que se diga democrática, no es sólo una garantía jurídica, también implica el derecho de los ciudadanos a recibir educación e información basadas en los logros de la razón humana y la ciencia, el combate a los prejuicios y la superstición, y el pleno respeto a la dignidad y derechos fundamentales de toda persona.²²² Y es aquí donde encontramos nuevamente el papel que puede interpretar el/la periodista –y los medios de comunicación en general- al tener la responsabilidad de proporcionar información oficial que responda a las exigencias del principio de publicidad.

La experiencia del periodista e historiador Ryszard Kapuscinski lo establece de la siguiente manera: “el acceso rutinario a la información de los gobiernos es un gran invento, si, porque establece un doble nudo a favor de la verdad: al funcionario le obliga a hablar con la verdad porque lo que dice le será inquirido, porque buscarán sus fundamentos, y al periodista le obliga y le posibilita escribir con la verdad con el respaldo de papeles que llevan el sello y la firma del Estado, verdades oficiales en vez de verdades ocasionales, retóricas, para salir del paso. Esta relación virtuosa no se da automáticamente, por supuesto. Pero es labor de ese nuevo periodismo, la de atajar ocurrencias, obligar a buscar los fundamentos, elevar el debate y llevarlo al terreno, ya no de las frases o los dichos, sino de las verdades demostrables”.²²³

²²⁰ La UNESCO, la revista AHORA y el diario AL DÍA, con la cooperación de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y el Colegio Dominicano de Periodistas, organizaron las *Jornadas sobre Marcos Legales que garantizan y promueven el libre acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a las fuentes de información pública: Análisis de Casos en América Latina*, en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana. El evento se llevó a cabo los días 30 y 31 de julio de 2002.

²²¹ Manuel Alejandro Guerrero. *Op. Cit.*, pág. 35.

²²² Jesús Rodríguez Zepeda. *Op. Cit.*, pág. 54.

²²³ Manuel Alejandro Guerrero. *Op. Cit.*, pág. 8.

Así, el/la periodista como garante del derecho a la información de la sociedad, está obligado/a a obtener información fidedigna que brinde al lector interpretaciones y explicaciones de una realidad compleja, su tarea entonces consiste no sólo en informar o conmover sino que invita a la toma de conciencia, incita a la praxis como fundamento del conocimiento como criterio de la verdad.²²⁴

1.5.1 El acceso a la información pública gubernamental en la concreción de otros derechos

Los derechos de libertad son aquellos que para su ejercicio necesitan una esfera de protección, en donde el Estado se abstenga de interferir en la autonomía de los particulares para que éstos puedan llevar la vida que libremente han elegido. Por ello, el ejercicio efectivo de estos derechos sólo es posible en la medida en que las personas cuenten con información relevante que haga posible una verdadera elección. En el ejercicio de los derechos de libertad, la información adquiere un valor fundamental ya que es ésta la que posibilita ejercerlos de una manera adecuada.²²⁵

Varios autores afirman que la violación a los derechos humanos comienza por la violación del derecho de acceso a la información. En su caso, Irma Sandoval Ballesteros, sostiene que la defensa de los derechos humanos no puede ser impulsada al máximo si no se engarza con la defensa de otros derechos, como el derecho de acceso a la información o las gestas en pro de la rendición de cuentas y la transparencia.²²⁶

Para Paulina Gutiérrez, “el acceso a la información pública es un derecho fundamental en dos sentidos: primero porque protege el acceso de las personas a información relevante como un bien básico que garantiza su autonomía individual. Segundo, porque el acceso a la información en posesión de los órganos del Estado es una condición básica para el ejercicio de los derechos políticos y las libertades de expresión, asociación, reunión y opinión, a efecto de participar en la creación de la voluntad colectiva”.²²⁷ Según Paulina Gutiérrez, el derecho de acceso a la información pública es un instrumento que puede articular la defensa de los derechos fundamentales desde tres funciones principales:

1. El apoderamiento de las personas como sujetos jurídicos de derechos que los exigen: que los individuos se apoderen quiere decir que pasen de ser sujetos pasivos en espera de lo que el gobierno les quiera dar, a sujetos activos poseedores de derechos reconocidos con real ejercicio de poder frente al Estado.

²²⁴ María Lourdes Romero Álvarez. “El futuro del Periodismo en el mundo globalizado. Tendencias actuales” en, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 171, Año XLIII, Enero-Marzo, México, UNAM, 1998, pág. 68.

²²⁵ Víctor Abramovich y Christian Courtis. *Op. Cit.*

²²⁶ Irma Erendira Sandoval Ballesteros. “Transparencia, Rendición de cuentas y Acceso a la Información Pública, desde la exigencia de los derechos de las mujeres”, ponencia presentada en el *Encuentro Taller CEDAW. Por el Cumplimiento de las Recomendaciones*, celebrado los días 11 y 12 de septiembre de 2008 en el Auditorio Dr. Antonio Martínez Báez, de la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM

²²⁷ Paulina Gutiérrez Jiménez. *Op. Cit.*, pág. 8.

2. La vigilancia ciudadana sobre el cumplimiento de los derechos humanos: el acceso a la información pública brinda herramientas a las personas para conocer cómo funciona el gobierno, cuáles son sus obligaciones, qué programas implementa, qué derechos tiene como ciudadano y/o cómo poder exigir al Estado el cumplimiento de tales derechos.
3. La participación ciudadana para darle contenido a cada uno de los derechos fundamentales: la transparencia acerca a los ciudadanos al ejercicio del poder y contribuye a que se sientan con la capacidad de participar en los asuntos públicos que afectan su bienestar y de cuestionar las decisiones y acciones que les perjudican. En este sentido el acceso a la información contribuye a igualar la distribución y el ejercicio del poder.

De esta manera, el acceso a la información pública permite exigir que se consoliden acciones y recursos en el diseño, ejecución y evaluación de la política, a fin de mejorar las oportunidades de acceso a derechos como educación, salud, trabajo, alimentación y vivienda.²²⁸

En efecto, el acceso a la información pública gubernamental permite a los ciudadanos extender su participación más allá de la épocas electorales, los ayuda a visualizarse como sujetos de derechos y con capacidades de control y de gestión, les abre las puertas a los recintos que antes se suponían vedados o difíciles de penetrar, los acerca a un diálogo con sus representantes y los interesa en la vida pública, entre otras cosas.

De acuerdo con Víctor Abramovich y Christian Courtis, es posible monitorear la vigencia de los derechos humanos si se cuenta con información fidedigna que permita comparar la situación de un derecho antes y después de la adopción de medidas para cumplirlo; así se verificará si en verdad el Estado está cumpliendo con sus obligaciones en la materia, al mismo tiempo que será posible la exigibilidad de ese derecho.²²⁹

En el capítulo cuatro de esta tesis fue factible establecer una evaluación de la actuación del Estado frente al feminicidio en Juárez en dos aspectos: la difusión interinstitucional de recomendaciones internacionales de mecanismos de derechos humanos con miras a su cumplimiento y el presupuesto ejercido por organismos creados *ad hoc* para la atención de los asesinatos.

El resultado de este ejercicio aporta información, sustentada con documentación oficial, para fundamentar lo que Julia Monárrez llama una estrategia de simulación en donde el Estado realiza una serie de acciones para contener a la opinión pública, pero en realidad todo queda igual.

De esta manera, como menciona Abramovich y Courtis, se palpa la vigencia de los derechos humanos de las mujeres antes y después de las acciones emprendidas por diferentes instancias, a la luz de las responsabilidades internacionales de México en la materia; a lo largo de más de 17 años de identificado el hecho.

Respecto al ejercicio del periodismo y su compromiso social, cuando un medio emite una noticia construida a partir de información obtenida gracias a los mecanismos de acceso a la

²²⁸ *Ibidem*, pág. 25.

²²⁹ Víctor Abramovich y Christian Courtis. *Op. Cit.*

información pública, el grueso de la población entiende y aprehende la importancia de la transparencia, de sus instrumentos, su estructura y sus instituciones; los medios ya no acceden a filtraciones sino a documentación que está certificada por la propia autoridad. Un buen reportaje, un buen caso edificado a partir de la obtención legal de los documentos oficiales resulta ser un buen ejercicio pedagógico que ayuda a la consolidación de una cultura de transparencia.²³⁰

Más adelante, se exponen dos ejemplos exitosos que ilustran el uso de acceso a la información pública por periodistas: el primer caso se enfoca a la investigación a profundidad de datos duros obtenidos de una solicitud de información, sobre el presupuesto ejercido en el Estado Mayor Presidencial. El segundo caso es acerca de la negación de acceso a material electoral y que ha llegado a instancias internacionales de derechos humanos.

Ambos casos, concretan un periodismo que va más allá de la repetición de información, pues ayudan a entender procesos que empoderan a la ciudadanía. Realizan, en la medida de lo posible, el sueño de Florha Proa de Simancas, la primera mujer Presidenta de la Unión Nacional de Periodistas de Ecuador: las y los periodistas deben cumplir con una responsabilidad social y buscar junto con la sociedad soluciones a distintos problemas que la aquejan, el periodista debe dejar de ser simplemente receptor de lo que sucede para convertirse en protagonista y regidor de los cambios que pueden darse en el país.²³¹

1.5.2 Garantías para el derecho de acceso a la información pública

Si bien el derecho a la información está consagrado en diversos ordenamientos internacionales, es necesario que los Estados reconozcan éste en su legislación interna y no sólo eso sino que tomen las medidas necesarias para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho.

Varios autores como Ernesto Villanueva, Víctor Abramovich y Sergio López Ayllón, sugieren que se tomen en cuenta los siguientes elementos al momento de regular el derecho a la información:

1. Proponer y aprobar leyes que protejan el derecho a la información, o en su caso hacer las modificaciones necesarias para cumplir con este fin.
2. Crear organismos que vigilen el cumplimiento de las leyes que protegen el derecho a la información. Dichas instancias, deben de contar con los recursos suficientes, autonomía e independencia necesaria para garantizar el correcto ejercicio del derecho.
3. El grado de efectividad tanto de las leyes como de los organismos para garantizar que la información pública sea transparente.

Una garantía más que permitiría valorar un ejercicio pleno del derecho a la información es tener en cuenta ciertas características que debe revestir a la información misma:

²³⁰ Manuel Alejandro Guerrero. *Op. Cit.*, pág. 7.

²³¹ Socorro Chablé. "Los periodistas destinados a rescatar la dignidad de todas las actividades del ser humano" en, *CIMAC Noticias*, <http://www.cimac.org.mx/noticias/00ago/00080313.html>.

1. Completa: se refiere a que la información importante no quede fuera.
2. Objetiva: la información debe estar libre de cualquier manipulación.
3. Confiable: que se tenga la posibilidad de verificar la información.
4. Accesible: la obtención de la información debe contar con un proceso sencillo y oportuno para todos/as.
5. Comprensible: que sea fácil de entender para todos/as.

En la legislación mexicana, el derecho de acceso a la información pública gubernamental está resguardado por el Art. 6 Constitucional, recientemente modificado para establecer los mínimos que dan contenido al derecho de acceso a la información.

La reforma publicada el 20 de julio de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), también constitucionalizó la transparencia al establecer la obligación del Estado de publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre su actuar cotidiano, así como sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. Un elemento clave de la reforma constitucional es que prevé sanciones a la inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública.²³²

De esta manera, dicho artículo constitucional, menciona que el derecho de acceso a la información pública gubernamental será garantizado por el Estado, y para su ejercicio, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

“I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

“II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

“III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

“IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

“V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

“VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

“VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública

²³² Paulina Gutiérrez Jiménez. El derecho de acceso a la información pública, México, INFODF, 2008, págs. 12 y 13.

será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.²³³

Sobre la legislación secundaria para este derecho, el 11 de junio de 2002 se publicó en el DOF la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG), la cual incorpora las obligaciones de rendición de cuentas, acceso a la información pública y transparencia que deben cumplir los sujetos obligados. Esta ley se trata a continuación.

1.6 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La primera ley formal de acceso a la información conocida es la *Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act* (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) de 1766, aprobada en Suecia, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos y 13 antes de la Revolución Francesa. Su principal impulsor fue el sacerdote y diputado Anders Chydenius, quien a su vez se inspiró en la experiencia de China.²³⁴

Más adelante, con el surgimiento del “Estado Administrativo” (*Administrative State*, fenómeno reciente que se desarrolla hasta el siglo xx), los aparatos burocráticos se expanden y se consolidan como un poder independiente; pero al mismo tiempo, el vínculo entre la libertad de expresión, la participación ciudadana en asuntos públicos y la libertad de acceso a la información gubernamental se vuelve más importante, pues las dos primeras quedan sin mayor significado si se carece de los datos concernientes a las mecánicas internas del gobierno.²³⁵ Bajo este contexto, se desata una oleada mundial democratizadora que tiene como bandera la aprobación de leyes de acceso a la información.²³⁶

De acuerdo con John Mill Ackerman e Irma Sandoval, una ley de acceso a la información otorga a las partes interesadas, el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de justificar su uso una vez que se obtenga. Bajo una ley de acceso, los documentos gubernamentales se asumen como públicos -a menos que la misma ley especifique lo contrario- y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para qué la necesitan.

La organización internacional Artículo XIX desarrolló un modelo que contiene los elementos básicos que toda ley debe incluir:²³⁷

1. Apertura máxima: o lo que podríamos llamar principio de máxima publicidad, que es por un lado, la predisposición de brindar toda la información que esté bajo resguardo de las instituciones gubernamentales, sin ninguna restricción; y por el otro, la manera de interpretar la legislación referente al acceso a la información pública gubernamental.

²³³ Artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 20 de julio de 2007, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/8/7.htm?s=>.

²³⁴ *Ver supra*, pág. 9.

²³⁵ John Mill Ackerman e Irma Erendira Sandoval Ballesteros. *Op. Cit.*, págs. 17 y 18.

²³⁶ Aprox. dos tercios de las leyes que existen a nivel mundial, fueron aprobadas a partir de 1999.

²³⁷ John Mill Ackerman e Irma Erendira Sandoval Ballesteros. *Op. Cit.*, págs. 20 y 21.

2. El principio de apertura debe ser prioritario. Obligación de publicar: son las llamadas obligaciones de transparentar información de manera proactiva por parte de las instituciones.
3. Promoción de gobiernos abiertos: las instituciones deben favorecer y estimular el funcionamiento de gobiernos abiertos.
4. Alcance limitado de las excepciones: las excepciones deben estar clara y estrictamente delimitadas y deben someterse a pruebas de “daño social” e “interés público”.
5. Eficiencia en el acceso a la información: se refiere a la rapidez con que debe resolverse una solicitud de información, además de la creación de mecanismos para facilitar la inconformidad de las respuesta en caso de que éstas sean negativas.
6. Costos: los precios de la información no deben ser obstáculo para los interesados en acceder a ella.
7. Reuniones abiertas.
8. Protección para informantes: los ciudadanos e individuos interesados en colaborar con información sobre conductas y prácticas incorrectas deben gozar de total protección

1.6.1 La experiencia mexicana

La historia de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG) comienza con un seminario nacional en la ciudad de Oaxaca, celebrado el 23 y 24 de mayo de 2001, en éste, se reunieron representantes de la academia, medios de comunicación y organizaciones civiles, para discutir sobre el *Derecho a la Información y Reforma Democrática* (título del seminario).

De este ejercicio, nace la *Declaración de Oaxaca*²³⁸ cuyo objetivo fue impulsar la formulación y aprobación de una ley que tuviera los siguientes seis elementos mínimos:

1. Crear un texto constitucional breve y conciso que consagre el principio en el que la información es algo que pertenece, en primera instancia, al ciudadano;
2. Crear el derecho ciudadano para acceder a datos, archivos, registros y todo tipo de dato informativo en manos de los órganos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y empresas privadas que reciben recursos públicos, conforme a los estándares democráticos internacionales en la materia;
3. Crear la obligación de los órganos del Estado para proporcionar la información requerida, estableciendo las sanciones adecuadas a los servidores públicos que incumplan con el deber de informar, sin causa justificada;
4. Identificar las excepciones –que como tales serán mínimas- para el acceso a la información pública;

²³⁸ “Declaración de Oaxaca” en, *Sala de Prensa*, No. 35, Septiembre 2001, Año III, Vol. 2, <http://www.saladeprensa.org/art262.htm>.

5. Crear la figura de una autoridad independiente, que deberá tener a su cargo la importantísima tarea de intervenir cuando haya controversias en casos excepcionales sobre la naturaleza de la información solicitada a los órganos del Estado; es decir, si se trata de información restringida;
6. La iniciativa tendrá también que incluir en el apartado de transitorios reformas al Código Penal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a todas aquellas leyes y reglamentos que se opongan al derecho de la sociedad a saber de la actuación de los gobernantes.

Asimismo, la Declaración establece una Comisión de Trabajo representativa y plural para la redacción de un anteproyecto de *Ley de Acceso a la Información Pública*, pensando en y para el beneficio del ciudadano, nace entonces el Grupo Oaxaca –nominado así, por la periodista Ginger Thompson del diario *New York Times*–.

Es interesante destacar a los involucrados en esta iniciativa ya que en su mayoría, se identifican en o con los medios de comunicación: Lic. Benjamín Fernández Pichardo de la Asociación Mexicana de Editores de Periódicos A.C.; Lic. Carlos Álvarez del Castillo de la Asociación de Editores de los Estados; Lic. Juan Francisco Ealy Ortiz de *El Universal*; Lic. Alejandro Junco de la Vega del *Grupo Reforma*; Dr. Ernesto Villanueva V. Coordinador del Programa Iberoamericano de Derecho de la Información de la Universidad Iberoamericana; Dr. Jorge Carpizo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Miguel Badillo Presidente de la Fraternidad de Reporteros de México; Mtro. José Carreño Carlón Director del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana; Dr. Francisco Acuña Coordinador de la Maestría en Derecho de la Universidad Anáhuac; Dr. Juan Francisco Escobedo Coordinador de la Maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana; Oscar Pérez Presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos; Mtra. Rossana Fuentes Berain de la Fundación Información y Democracia AC; Mtro. Jorge Islas de la Facultad de Derecho de la UNAM; Dr. Octavio Islas Director del Proyecto Internet del ITESM; Issa Luna Pla Coordinadora Académica del Doctorado en Derecho de la Información de la Universidad de Occidente; Omar Raúl Martínez Presidente de la Fundación Manuel Buendía; Dr. Salvador Nava Coordinador del Programa de Derecho Constitucional y Gobierno de la Universidad Anáhuac; Juan Ramón de la Peña Rector de la Universidad José Vasconcelos, Oaxaca, Oax.; Lic. Mario Antonio Moreno Nishisaki Director de la Universidad Mesoamericana, Oaxaca, Oax. Además, se obtuvieron las firmas de aprobación de la declaración, de 73 diarios estatales de todo el país.

Por su parte, en la Comisión de Trabajo, se encontraban personalidades como Roberto Rock, Director General Adjunto Editorial de *El Universal*; Luis Javier Solana, Asesor Editorial de *El Universal*; Miguel Bernardo Treviño y Sergio Elías Gutiérrez del *Grupo Reforma*; Jenaro Villamil de *La Jornada*; Luis Salomón, Coordinador Editorial de *El Informador de Guadalajara* y representante de la Asociación de Editores de los Estados, y Jorge Islas de la UNAM y Asesor Jurídico de Canal Trece.

Tiempo después, el Grupo Oaxaca elabora el *Decálogo del Derecho a la Información*,²³⁹ con el que se pretende posicionar los contenidos mínimos que debería contener una ley moderna y aceptable en materia de derecho de acceso a la información gubernamental. La estrategia de movilización pública lleva a los periódicos *Reforma* y *El Universal* a publicar en primera plana los 10 principios.

1. Derecho Humano Universal.
2. La información pública le pertenece a las personas.
3. Máxima apertura de los poderes del Estado.
4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado.
5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos.
6. Mínimas excepciones a la norma.
7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.
8. Tras la pista del dinero.
9. Consistencia jurídica.
10. Promoción del federalismo.

El trabajo del Grupo Oaxaca fue arduo: además de establecer los contenidos mínimos que debería contener la ley y colocar el tema en el espacio público; se vio en la necesidad de elaborar un proyecto de ley ciudadano, el cual, después de un proceso de cabildeo con los diputados, se convirtió en una iniciativa formal.

El Grupo también participó en una amplia discusión y negociación con la Comisión legislativa de Gobernación y Seguridad Pública, quienes suscriben el dictamen final, el cual es aprobado por el pleno el 24 de abril de 2002. Ya estando en la Cámara de Senadores y con un poco más de presión por parte del Grupo Oaxaca, el 30 de abril de 2002, el Senado ratifica la ley. Esta legislación se publica en el DOF el 11 de junio del mismo año.²⁴⁰

1.6.2 La Ley

La LFTAIPG esta compuesta por cuatro títulos, con 11 capítulos, 64 artículos y dos apartados de transitorios. A continuación se destaca de manera general, los principales postulados de esta estructura.

El Título Primero se denomina “Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados”, éste, reúne cinco capítulos con 27 artículos. El capítulo I de “Disposiciones Generales”, establece que la finalidad de la ley es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la

²³⁹ Juan Francisco Escobedo. “Movilización de opinión pública en México. El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública” en, *Sala de Prensa*, No. 52, Febrero 2003, Año IV, Vol. 2, <http://www.saladeprensa.org/art417.htm>.

²⁴⁰ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el DOF el 11 de julio de 2002, ver en <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>.

información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

En el Art. 3 es posible encontrar el glosario de los principales conceptos manejados en la ley, como por ejemplo: datos personales, documentos, información reservada o sujetos obligados. Es esta primera parte, también se encuentran establecidos los objetivos de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos, la transparencia de la gestión pública, la rendición de cuentas para valorar el desempeño de los sujetos obligados y la protección de datos personales.

Una parte importante de este capítulo, se establece en el Art. 6, el cual menciona que la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados. Y que el derecho de acceso a la información pública se interpretará, además de otros instrumentos internacionales, conforme a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Convención CEDAW). Lo que podría garantizar hasta cierto punto, la incorporación de la perspectiva de género dentro del ejercicio del derecho y la comprensión del derecho de acceso a la información como esencial para el ejercicio de otros derechos humanos. De alguna manera, se legaliza la interdependencia de los derechos.

En el Capítulo II, Obligaciones de transparencia, se establecen las disposiciones mínimas que los sujetos obligados deben dar a conocer al público, de manera ineludible; esta información se trata de la estructura de la dependencia, las facultades de las unidades administrativas que las componen, el directorio, las remuneraciones mensuales, presupuestos, resultados de auditorías, mecanismos de participación ciudadana, entre otras.

El apartado determina que la información que se publique debe ser accesible al público en su uso y comprensión, así como, asegurar la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de la misma. En los artículos 11 y 12 se encuentran las obligaciones de las instituciones públicas de facilitar información sobre el otorgamiento de recursos públicos a partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales o personas, estos apartados también podrían incluir a las organizaciones de la sociedad civil.

Por su parte, el Capítulo III habla de que la Información reservada y confidencial, que es aquella que puede comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales; dañar la estabilidad financiera del país; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia o la recaudación de las contribuciones, entre otras.

De acuerdo con esta ley, la información puede reservarse hasta por un periodo de 12 años y se podrá desclasificar si las causas que provocaron dicha reserva desaparecen. Este punto,

también se menciona que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Aquí es conveniente introducir algunos comentarios que se retoman de la organización internacional Artículo XIX, este organismo ha propuesto la ejecución de una “prueba de interés público”, ante los casos en los que podría clasificarse la información como reservada.

De acuerdo con su documento *Publics Right to Know: Principles on Freedom of Expression Legislation*,²⁴¹ la prueba, se compone de tres etapas:

1. La información restringida debe relacionarse a un fin legítimo definido en la misma ley. Es decir, los datos se reservan porque su conocimiento afectaría otro derecho consagrado en la misma ley, en el caso de México, sería para proteger datos personales o resguardar la seguridad de la nación.
2. Exponer esta información debe amenazar con causar un daño sustancial a ese legítimo fin. Se debe probar porque la publicidad de esa información afectaría real y gravemente los otros derechos resguardados.
3. La dimensión del daño al fin legítimo debe ser mayor que el interés público en acceder a la información restringida. Finalmente, se debe probar que el conocimiento de la información causaría más daño que si no se diera a conocer.

Lo anterior, concuerda con los *Principios de Johannesburgo*,²⁴² redactados en una cumbre celebrada en Sudáfrica en octubre de 1996, por 35 expertos provenientes de diversas partes del mundo. El principio 1 inciso d) señala que ninguna restricción a las libertades de expresión o de información sobre la base del resguardo a la seguridad nacional puede ser impuesta a menos de que el gobierno pueda demostrar que esta restricción esté obligada por la ley y que sea necesaria dentro de una sociedad democrática con objeto de proteger un legítimo interés de seguridad nacional. La responsabilidad por demostrar la validez de esta restricción descansa en el gobierno.

El principio 1.3 amplía este requerimiento y señala que para establecer una restricción en las libertades de expresión o de información es necesario proteger un legítimo interés de seguridad nacional y por ello un gobierno debe demostrar que: a) la expresión o información en cuestión signifique una amenaza para un legítimo interés de seguridad nacional; b) la restricción impuesta sea el medio menos restrictivo para la protección de ese interés y que, c) la restricción sea compatible con los principios democráticos.

Siguiendo con la descripción de la Ley mexicana, se define información confidencial, a los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización. Sobre este punto, se profundiza un poco más en el Capítulo IV. Protección de datos personales, donde se determinan los derechos que poseen los ciudadanos respecto a la información personal en manos de las instancias públicas; esto incluye por ejemplo la modificación

²⁴¹ Artículo XIX. *Publics Right to Know: Principles on Freedom of Expression Legislation*, Londres, 1999, <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.

²⁴² *Principios de Johannesburgo*. Artículo XIX, Londres, 2005, <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/Declaraciones/Principios-de-Johanesburgo.pdf>

de datos, el acceso a los mismos o la gratuidad. En el Art. 22 se podrán encontrar las excepciones en las que no se requiere el consentimiento de los individuos para la difusión de los datos.

Para finalizar este título, se encuentra el Capítulo v. Cuotas de acceso, en donde se establece que las cuotas de la información sólo corresponden al costo de los materiales utilizados en la reproducción y en su caso, el de envío.

La segunda parte de la Ley se llama “Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal”, éste título enmarca cuatro capítulos y 33 artículos. Básicamente, en esta parte se puede encontrar lo relacionado con la estructura, el funcionamiento y el proceso para hacer uso de la ley.

En el capítulo i. “Unidades de enlace y comités de información”, se establece que las instituciones deben crear dentro de su estructura Unidades de Enlace que se encarguen de garantizar y agilizar el flujo de información entre las dependencias y los particulares. Además de integrar un Comité de Información, el cual, se encarga de la supervisión del cumplimiento de la ley, al interior de cada entidad. Este capítulo también indica que es el Archivo General de la Nación quien elaborará, en coordinación con el IFAI, los criterios para la catalogación, clasificación, conservación y organización de los documentos administrativos.

Por su parte, el capítulo ii. “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)”, determina que este órgano posee autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, y está encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias.

De acuerdo con la ley, el IFAI está integrado por cinco comisionados, quienes son nombrados por el Ejecutivo Federal. Dichos comisionados duran en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección. En este apartado, también se pueden encontrar las atribuciones específicas de este Instituto, así como los requisitos para ser comisionado.

El capítulo iii. “Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad”, enuncia el proceso para solicitar información pública a los sujetos obligados, así como los plazos para entregarla. También, establece las obligaciones de las Unidades de Enlace para la búsqueda de información.

Un punto importante dentro de este apartado es el que señala que en ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno por parte del solicitante.

Finalmente el capítulo iv. “Del procedimiento ante el Instituto”, expresa lo relacionado al Recurso de Revisión que es posible interponer ante el IFAI si la información que se recibió de la institución no satisface al requeriente. Esta parte describe las situaciones en que es posible hacer uso de este procedimiento, las características que debe contener el escrito, los plazos de tiempo y los motivos por lo cuales puede ser desechado o sobreseído.

El tercer título de la ley se llama “Acceso a la Información en los demás Sujetos Obligados”, se compone de un único capítulo y dos artículos que establecen que las instituciones

correspondientes a los poderes legislativo y judicial, así como a los organismos autónomos y tribunales administrativos, pueden constituir sus propios criterios y procedimientos para garantizar el derecho a la información pública a los particulares, según sus competencias y de acuerdo a los principios y plazos que estipula la ley.

El tema de “Responsabilidades y Sanciones” es tratado en el título cuarto, éste enmarca un capítulo único con dos artículos los cuales mencionan que los servidores públicos que incumplan con la ley serán sujetos de responsabilidad administrativa, por ejemplo en los casos donde denieguen intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial; o cuando clasifiquen como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en la Ley.

La sanción que se aplica en estos casos, será la establecida en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Finalmente, este apartado también menciona que las responsabilidades administrativas que se generen, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

En último lugar, se encuentran los transitorios que establecen principalmente los tiempos en que se deben cumplir lo estipulado en la ley, como la designación de las unidades de enlace, la conformación de los comités, la expedición del reglamento, etc.

Con respecto al reglamento de la Ley,²⁴³ éste se publicó en el DOF el 11 de junio de 2003 y en él se pueden encontrar las especificaciones sobre los términos que maneja la ley, es decir, el quién hace qué, cómo y cuándo. Y se aplica únicamente a los órganos que conforman a la Administración Pública Federal.

A nivel nacional, las entidades federativas cuentan ya con Leyes Estatales de Acceso a la Información y se está avanzando en la creación de reglamentos en los municipios, así como en la implementación de sistemas electrónicos que faciliten los procesos a todas/os las/os ciudadanas/os del país.

1.6.3 La LFTAIPG en el ejercicio del periodismo: algunas experiencias

Según Manuel Alejandro Guerrero, en el ejercicio del periodismo “el derecho a la información y las leyes de transparencia ayudan a evitar la obtención de información por medio de vías indirectas, intercambios de favores, chantajes y otros tipos de relaciones interesadas entre los funcionarios y los medios”.²⁴⁴

La realidad mexicana, sin embargo, dice otra cosa, ya que los requerimientos de información por parte de los medios ocupan el cuarto lugar en número de solicitudes, después del ámbito académico, el sector empresarial y los medios gubernamentales.

²⁴³ Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el DOF el 11 de junio de 2003, ver en http://www.ifai.org.mx/pdf/ciudadanos/cumplimiento_normativo/datos_personales/reglamentoley.pdf.

²⁴⁴ Manuel Alejandro Guerrero. *Op. cit.*, pág. 35.

Si se analizan las estadísticas, el IFAI, en su *Sexto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2008*, da cuenta de un total de 372,142 solicitudes de información, del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2008, de las cuales se ha respondido el 88.1% (327,892 requerimientos).²⁴⁵

A partir de las cifras anteriores, el IFAI, desglosa los números, para obtener las características de las solicitudes así como de los peticionarios, sobre éste último punto, es necesario mencionar que aprox. sólo el 55% de los solicitantes, facilitan información que permite elaborar perfiles de los usuarios. Así, de acuerdo con datos del citado informe, se afirma que los medios de comunicación han realizado en total 20,682 requerimientos (8.9%), del 12 de junio de 2003, al 31 de diciembre de 2008.

Esta cifra, podría ser alentadora si se mira de manera aislada, pero si se toman en cuenta los números que se reportan año con año, se tiene incluso una disminución en el uso de esta herramienta por parte de los reporteros, ya que en 2003 la cifra es del 10%, en 2004 el 9%, en 2005 el 8.6%, en 2006 el 8.9%, en 2007 el 9.7% y en 2008 el 7.9%.

Para comprender el fenómeno anterior, se puede citar a la periodista Carolina Pacheco Luna, quien realizó una investigación para la revista *Zócalo*, en la que se menciona que se encuestó a 424 profesionales de la comunicación. Entre los resultados, se visibiliza que el 86% de los periodistas conocen las leyes de transparencia y acceso a la información pública y que sólo 4 de cada 10 periodistas del Distrito Federal y el área metropolitana han realizado solicitudes de información.²⁴⁶

Entre los argumentos que menciona el 59% de los consultados sobre el por qué no han realizado solicitudes, se encuentran que no tienen necesidad de realizarlas, cubren otras fuentes, manejan sólo información oficial, sus superiores no se los han pedido o bien no les interesa.

“Es probable que lo anterior dependa del tipo de periodismo realizado por los periodistas y los medios de comunicación mexicanos. El ejercicio -aunque incipiente- del derecho de acceso a la información pública se relaciona con el periodismo de investigación o “de precisión”.²⁴⁷ El periodismo de declaraciones, según Pacheco Luna, está vinculado a las políticas editoriales del sistema de medios actual. Las fuentes dan las versiones de los hechos en los boletines y muy pocos, o ninguno de los reporteros de los medios se atreve a salir de las directrices de las instituciones públicas o de los propios medios de comunicación.

1.6.3.1 Corrupción en el Estado Mayor Presidencial

Dejando un poco de lado las cifras y comentarios anteriores para retomar algunas experiencias periodísticas positivas mexicanas respecto al uso de la ley, como primer ejemplo se

²⁴⁵ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). *Sexto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2008*, México, 2008, <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/infHCU2008>.

²⁴⁶ Carolina Pacheco Luna. “Reporteros frente a la transparencia” en, *Revista Zócalo*, junio de 2008, <http://www.periodismo-aip.org/noticia-detalle.php?id=24>.

²⁴⁷ *Idem*.

propone a la periodista Fátima Monterrosa, quien el 15 de mayo de 2008, recibió el Premio Nacional de Periodismo en la categoría de Transparencia y Acceso a la Información. El premio le fue otorgado por su reportaje *Corrupción en el Estado Mayor Presidencial*.

A partir de un reporte contable elaborado por el despacho González de Aragón para la Presidencia de la República, obtenida vía solicitud de información, Fátima Monterrosa comienza a investigar sobre las empresas proveedoras de alimentos, papelería, material de construcción, etc., del Estado Mayor Presidencial.

De esta manera, la periodista descubre giros comerciales pequeños e incluso inexistentes, que distribuyen productos en cantidades industriales y llegan a recibir hasta más de un millón de pesos al mes. En entrevista al teniente coronel Víctor Manuel Maldonado Celis, ella pregunta “¿El hecho de que algunos de sus proveedores tengan negocios muy pequeños, que no tengan la capacidad que se requiere, que otros no existan y luego que los proveedores sean familiares, no viola la ley? –Eso no va contra la ley”.²⁴⁸

Otro caso en el que Fátima Monterrosa utilizó el derecho de acceso a la información pública gubernamental, fue con Petróleos Mexicanos (PEMEX), ella solicitó los convenios firmados con el sindicato petrolero, desde que Carlos Romero Deschamps asumió la Secretaría General, así como el monto de las cuotas que la paraestatal entrega al sindicato. “Me respondieron que la información estaba reservada, que me iban a dar versiones públicas por las que tenía que pagar casi tres mil pesos en copias.

“Me inconformé ante el IFAI (quien) me dio la razón; en 20 días hábiles me tenían que dar la información. Ahora resulta que me acaba de llegar a mi casa una notificación del juzgado porque el sindicato se amparó como tercero perjudicado. En lugar de darme la información, PEMEX notificó al sindicato que debía entregármela, alertándolo al respecto”.²⁴⁹

Asimismo, la periodista de *Enequis* ha solicitado información sobre el conflicto en Chiapas; pero sólo ha obtenido versiones públicas o comunicados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Como respuesta a sus requerimientos, las instituciones le dicen que la información es confidencial o reservada por más de diez años.

Monterrosa también ha realizado solicitudes en algunos estados de la República como Chiapas, Oaxaca, Aguascalientes y el Distrito Federal, al respecto menciona que “si existe opacidad dentro de la administración federal, en los estados es mucho mayor”. Y sobre los organismos autónomos, afirma que tardan demasiado tiempo en responder y sus portales son engorrosos.

Durante su discurso de premiación, Monterrosa hace claras anotaciones al respecto del estado de transparencia de la información pública: “Todavía falta mucho por hacer. Es necesario acceder a los documentos oficiales, que no se impongan candados ni que se reserve la

²⁴⁸ Fátima Monterrosa. “Corrupción en el Estado Mayor Presidencial” en, *Enequis*, No.069, <http://www.m-x.com.mx/2008-04-27/corruptcion-en-el-estado-mayor-presidencial/>.

²⁴⁹ Carolina Pacheco Luna. *Op. cit.*

información gubernamental. Es urgente que se abra la información de los partidos políticos, de los sindicatos, de los poderes legislativo y judicial, de los llamados organismos autónomos donde reina la opacidad y la falta de voluntad para transparentar la información a los ciudadanos.

“También es necesario que en los estados, donde los gobernadores se sienten virreyes, - dueños del dinero público-, se transparente el manejo de los recursos y la actuación de los servidores públicos”.

Finalmente la periodista asegura que en el semanario *Emeequis* se hace un trabajo de investigación adicional a los documentos que se obtienen por medio de la ley, con el objetivo de localizar irregularidades “ese periodismo no se hacía antes ni en otros medios -y agrega- los reporteros no somos mensajeros; debemos ser investigadores, denunciantes”.²⁵⁰

1.6.3.2 Proceso y las boletas electorales del 2006

Otro caso conocido que llegó a instancias internacionales de derechos humanos fue el de la revista *Proceso* y las boletas electorales del 2006.

El 28 de julio, Rafael Rodríguez Castañeda, Director del semanario, solicitó la siguiente información al Instituto Federal Electoral (IFE):

“Acceso al sobre con las boletas sobrantes, inutilizadas, los votos válidos y nulos en todas las casillas instaladas durante la jornada del pasado 2 de julio de 2006 en todo el país, para la elección del Presidente de la República”. Asimismo, en el mismo requerimiento se puede leer que el acceso a la boletas se pide una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) concluya el dictamen sobre la impugnación de dichas elecciones.²⁵¹

La respuesta por parte del IFE se emitió el 01 de septiembre de 2006, en la que puntualizó lo siguiente:²⁵²

1. El acceso a las boletas no era posible ya que el proceso electoral no había terminado y se encontraba en el Tribunal la decisión sobre la elección presidencial.
2. Las boletas se mantienen bajo una garantía de inviolabilidad según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y sólo es legal y factible su apertura en casos extraordinarios marcados por el mismo Código durante la sesión de cómputo distrital y cuando así lo ordene el Tribunal.
3. Por tanto, y aunque estuviera próxima la conclusión del proceso electoral, la disposición de las boletas se resguardan bajo la prerrogativa anterior por lo que es jurídicamente improcedente, permitir a cualquier individuo el acceso a las boletas.

²⁵⁰ *Ídem.*

²⁵¹ Ver solicitud con número de folio UE/06/00813 en <https://infomex.ife.org.mx/infomex/gotoInItHomeAccesoPublicoINFOMEX.do>.

²⁵² Resolución del Comité de Información del IFE con motivo de la solicitud de acceso a la información formulada por el C. Rafael Rodríguez Castañeda, C1078/2006.

Dichas resoluciones dieron lugar a la inconformidad del peticionario y éste inició un Recurso de Revisión ante el Comité de Información del IFE, éste, en su Resolución, elabora alegatos bajo las siguientes cuatro cuestiones: a) la naturaleza de las boletas y su conversión en votos; b) el régimen jurídico aplicable y tutela específica de las boletas electorales; c) el alcance de las facultades legales del IFE; y d) la fundamentación y motivación respecto de la procedencia de la solicitud y precedentes aplicables.

Sobre el primer punto, se menciona que las boletas electorales no se ajustan a la definición legal de documento público como marca la Ley de Transparencia y el Reglamento del Instituto, ya que éstas son “sólo la expresión material de la preferencia electoral de la ciudadanía votante”, por tanto, dicha expresión no puede calificarse como actividad o facultad del IFE o sus servidores públicos. Sin embargo, las actas donde se vierte el contenido de las boletas electorales, registran el trabajo de los funcionarios de la institución y por lo tanto, son de carácter público.

Respecto a la tutela de las boletas, el Comité de Información refiere que el COPIFE obliga al IFE a observar lo dicho en los artículos 234, 247, 253 y 254, en los cuales se encuentran resguardados la garantía de inviolabilidad de los votos; los casos extraordinarios, los momentos y las autoridades competentes permitidas para la apertura de sobres con votos y el destino final de los votos una vez terminado el proceso electoral, que es su destrucción.

Así “de los dispositivos legales referidos, no es factible desprender que los materiales resguardados, a la conclusión del proceso electoral, se permita el acceso a los mismos, en razón de que la obligación de resguardo y de inviolabilidad no se interrumpe bajo ningún supuesto. En consecuencia, con excepción del cumplimiento de un mandato judicial del TRIFE, no es jurídicamente posible entregar o poner a disposición de persona alguna, los votos contenidos en los paquetes electorales”.

De acuerdo con los argumentos presentados en el punto tres, sobre las facultades legales del IFE, este organismo sólo está facultado para hacer lo que está expresamente conferido en el COPIFE, por lo que debe ceñir su actuación a las normas legales que lo obligan a mantener la inviolabilidad y resguardo de los paquetes electorales. Si se permitiera el acceso a las boletas, el Instituto estaría actuando ilegalmente.

Por último, sobre la procedencia de la solicitud y los precedentes aplicables, el Comité de Información sostiene que el requerimiento es improcedente y el IFE se encuentra en la imposibilidad de atender la solicitud porque no tiene margen de interpretación cuando existe un mandato legal expreso. A lo anterior, agrega que las boletas electorales no son susceptibles de conservación ya que como se marca en la ley, aquellas son destruidas al término del proceso.

En conclusión, el Comité decide confirmar la negativa de acceso a las boletas y ofrece al ciudadano las diversas actas que el IFE emitió desde la jornada electoral hasta el cómputo distrital.

Siguiendo con el proceso, Rafael Rodríguez Castañeda junto con sus abogados Graciela Rodríguez Manzo y Luis Miguel Cano de la organización Fundar, Centro de Análisis e Investigación, interponen una demanda de amparo ante los magistrados del Primer Tribunal

Colegiado del Primer Circuito para que fuera estudiada y, en su caso, enviada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Una vez que el asunto se encontró en la Suprema, en una votación dividida de seis a cinco, ésta rechazó en definitiva conceder el recurso, por considerar que la petición de acceso a las boletas era un asunto electoral y no de acceso a la información.

Para abril de 2007, el director del semanario decidió denunciar el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la presunta violación a su derecho de acceso a la información, garantía protegida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este proceso, básicamente el argumento del Estado Mexicano para que la Comisión desechara el caso, era que el ciudadano no había agotado todas las instancias internas -recurso de revisión ante la Unidad de Enlace del instituto y el juicio para la protección de los derechos político-electorales ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)-.

Los abogados de Rafael Rodríguez Castañeda, explican que mediante las instancias señaladas por el Estado, no era posible combatir la constitucionalidad de esa norma, que ordena la destrucción de las boletas, sin considerar la garantía constitucional de acceso a la información. Ya que en el caso del trámite en el IFE se trataba de un recurso administrativo; mientras que el juicio, en el momento en que *Proceso* solicitó el amparo, el TEPJF no estaba facultado para resolver asuntos relacionados con la inconstitucionalidad de leyes electorales (La reforma electoral de diciembre de 2007 le regresó al tribunal electoral esa facultad que en 1999 le había retirado la SCJN).

Además, Graciela Rodríguez Manzo y Luis Miguel Cano señalan que el amparo era el medio idóneo y efectivo, porque no se trataba de combatir vulneración a derechos político-electorales, sino que se tenía que buscar la reparación de una violación al derecho de acceso a la información. En este sentido, no se buscaba la revocación de la sentencia de la SCJN; el propósito de la demanda es solicitar a la CIDH que verificara que la negativa a tener acceso a las boletas, invalida el recurso efectivo para enfrentar las violaciones al derecho de acceso a la información en México, ocurridas fuera de un proceso electoral y a partir de un código y no de una ley electoral.²⁵³

En el 2007, Rafael Rodríguez Castañeda también solicitó la intervención del IFAI, a quien pidió una opinión con el fin de contar con mayores elementos y razonamientos especializados sobre la validez de hacer una investigación académico-periodística en torno a los comicios presidenciales del 2 de julio de 2006. Esta consulta, de acuerdo al ciudadano, era posible ya que una vez el IFAI había participado en una controversia suscitada fuera de sus atribuciones: La Comisión Permanente del Congreso de la Unión pidió a los comisionados una opinión sobre qué

²⁵³ Jorge Carrasco Araizaga. "Recibe la CIDH los argumentos de Proceso" en, *Proceso.com.mx*, 05 de enero de 2009, http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=65164.

datos deberían ser públicos y cuáles reservados sobre los permisos oficiales para instalar casinos en el país.²⁵⁴

Otro punto que es importante resaltar de este caso, es que después de que el seminario interpuso la demanda ante la CIDH, ésta solicitó el 02 de julio de 2007, al gobierno de Felipe Calderón, suspender la destrucción de las boletas electorales de la elección del 2 de julio de 2006. Dicho mecanismo de medidas cautelares está previsto para casos de gravedad y urgencia, y habilita que la CIDH pueda solicitar al Estado concerniente, que adopte medidas precautorias para evitar daños irreparables a las personas. Estas medidas siguen vigentes.

Hasta aquí se aborda de manera teórica el contenido del acceso a la información pública como derecho así como sus posibles usos y alcances. Se describieron los puntos de vista y los conceptos que sustentan la práctica que llevé a cabo en el último capítulo, es decir, la base ideológica de la que parto para hacer una investigación comprometida con los derechos humanos.

Con este capítulo culmino la primera parte de la propuesta que planteo: establecer dentro de mi proceso de investigación cómo concibo mi derecho a la información pública, ya que eso determinó mi actuar y mis decisiones durante la indagación.

A continuación, desarrollo la segunda parte de la propuesta que tiene que ver con el conocimiento del hecho periodístico y a partir de la cual elijo los aspectos a explorar a través del acceso a la información pública.

²⁵⁴ Daniel Lizárraga. "Pide Proceso intervenga el IFAI en litigio sobre acceso a boletas" en, *Proceso.com.mx*, 07 de marzo de 2007, http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=48729.

CAPÍTULO 2

HECHO EN MÉXICO: EL FEMINICIDIO EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

Este apartado se propone sentar la bases teóricas que definen el hecho periodístico a investigar: el feminicidio en ciudad Juárez. La idea, como mencioné antes, es conocer el feminicidio desde todas las caras posibles para elegir después qué parte de él podría indagarse a partir del acceso a la información pública gubernamental.

Conocer lo que se va a investigar es vital antes de realizar las solicitudes de información ya que esto ayuda a evaluar si las respuestas que se obtienen son satisfactorias o no, y si es necesario interponer los recursos correspondientes.

Como se desarrolla más adelante, la línea que seleccioné para trabajar fueron las acciones concretas por parte de los agentes del Estado para la atención del feminicidio, en específico la difusión de recomendaciones internacionales de derechos humanos y el gasto ejercido por órganos *ad hoc* para la atención de la problemática.

De esta manera, el capítulo perfila el hecho abordando el debate teórico generado sobre del término *feminicidio* e intenta recuperar la elaboración hecha alrededor de lo ocurrido en ciudad Juárez, Chihuahua.

Dado que se trabaja desde el punto de vista de los derechos humanos, se plantea la violencia contra las mujeres y la discriminación por género como factores que fomentan la perpetuidad de los asesinatos.

De hecho, parte importante de este capítulo se enfoca en recuperar todos los argumentos posibles que indiquen que el feminicidio en Juárez es una violación sistemática de derechos humanos de las mujeres, por lo que se ha convertido en un crimen de Estado.

Para lo anterior, retomé información académica, de organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales que se han dado a la tarea de documentar los actos de negligencia, corrupción y que fomentan la impunidad de los casos.

Distintas fuentes afirman que en 1993 los homicidios de mujeres en ciudad Juárez, Chihuahua incrementan y que la violencia causada en las víctimas denota crímenes de género; este fenómeno ahora es conocido como *feminicidio*.

Recientemente y gracias a datos que me proporcionó la Dra. Isabel Barranco, me entero que los casos de Juárez no fueron los primeros registros en el país, pues hay antecedentes desde 1988 en el Estado de México; aunque ella afirma que estos delitos no fueron llamados feminicidios.

El primer caso se localizó en Santa Elena, Chimalhuacán y fue denunciado por la Unión de Mujeres de Santa Elena, Chimalhuacán coordinadas por Emerenciana López. La víctima fue Elizabeth Patricia Reyes de 14 años, violada y asesinada por Gilberto de Jesús Peralta, ex policía

municipal e hijo de la ex quinta regidora de Sta. Elena, Esperanza González, representante de Antorcha Campesina en aquella región.²⁵⁵

Un aspecto en el que coincide el movimiento de Juárez como el del Estado de México, es el arduo trabajo que defensoras/es de derechos humanos y familiares de víctimas realizaron para que los hechos salieran a la luz pública y fueran tratados como problema social y de violación a derechos.

En ciudad Juárez, los casos tomaron fuerza y así se presentaron los primeros estudios e investigaciones al respecto; de manera oficial. Sin embargo, es hasta 1998 cuando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) extiende las primeras recomendaciones para que los casos fueran atendidos.

En su momento, éstas fueron muy importantes debido a que señalaron una serie de arbitrariedades, abusos, negligencia e impunidad por parte de los representantes del estado de Chihuahua y el municipio de Juárez. Pero dichas recomendaciones fueron rechazadas y calificadas como un instrumento político para atacar al gobierno, que en aquel entonces estaba en manos de Francisco Barrio Terrazas del Partido Acción Nacional (PAN).

Los asesinatos de mujeres en ciudad Juárez, merecieron también una serie de llamadas de atención por parte de distintos mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos del sistema internacional y del sistema regional. Así, de 140 recomendaciones internacionales sobre derechos de las mujeres, acumuladas en el sexenio foxista 2000-2006, 73 corresponden al feminicidio en ciudad Juárez.

A lo anterior, hay que agregar que existen más de 30 documentos sobre el tema elaborados por organismos nacionales y de organizaciones de la sociedad civil (OSC); lo que hace de ciudad Juárez y el feminicidio uno de los casos a nivel mundial que ha recibido más intervenciones. Aún así, los más de 450 casos no han encontrado solución que satisfaga las pérdidas que representan.

Hasta el momento, hay un número considerable de acciones gubernamentales para atender el feminicidio, pocas son derivadas de las recomendaciones internacionales -a pesar del carácter obligatorio que las reviste-, y mucho menos han sido emprendidas para erradicar el problema.

Esta desatención se debe a: la complicada legislación mexicana y su interpretación, lo que dificultan la implementación de las recomendaciones; el desconocimiento de los instrumentos internacionales de defensa de los derechos de las mujeres, la poca voluntad política, la irresponsabilidad y el desinterés de las instituciones de gobierno y sus representantes, y en general, la cultura machista que caracteriza a nuestra sociedad y que hace del feminicidio un hecho poco trascendental.

²⁵⁵ Isabel Barranco Lagunas. "Un problema imposible de soslayar. La violación y la no impartición de justicia" en, *Suplemento Doble Jornada*, 6 de febrero de 1988, pp. 10 y 11.

2.1 Un acercamiento a la misoginia como marco del feminicidio

Históricamente, las mujeres han sido el blanco de manifestaciones imperativas de una sociedad que tiene como modelo de ser humano a los hombres, ejemplo de ello es la imposición de roles o los actos intencionados en los que se pretende hacer daño físico, moral, psicológico o emocional; lo anterior sólo para reafirmar la “superioridad” de un género sobre otro, sustentada en una ideología patriarcal.

Una de las expresiones de esta dominación masculina es la misoginia, definida por la Real Academia Española como “la aversión u odio a las mujeres”.²⁵⁶ Sin embargo, esta definición tan parca no contesta muchas preguntas sobre la construcción de dicho resentimiento.

Nelson Minello Martini señala que el término y su contenido no están claramente definidos, ni en el lenguaje corriente, ni en el ámbito científico. Él sostiene que la misoginia no es un sentimiento individual y esporádico de un “hombre enfermo” que sienta aborrecimiento por las mujeres sino que es un componente de la dominación masculina que tiene expresiones de manera personal.

Es decir, Minello sugiere que la misoginia no es patología que se manifieste en unos cuantos hombres; por el contrario, existe una diversidad de expresiones misóginas individuales que se articulan formando un mecanismo colectivo de dominio cuyo instrumento principal es la provocación del miedo sobre aquellas que son consideradas débiles y con menor valor: las mujeres.²⁵⁷

De acuerdo con Daniel Cazés Menache, “la misoginia como concepción del mundo y como estructura determinante, génesis, fundamento, motivación y justificación de la cotidianidad, está destinada a inferiorizar a las mujeres”, se inserta en el actuar cotidiano, individual y colectivo, público y privado, y dicta que todo lo no atribuido a los hombres debe ser deslegitimado, estigmatizado, ridiculizado e incluso condenado y suprimido.²⁵⁸

Este mecanismo esta tan arraigado, según Cazés, que se hace imperceptible, pero es manifestación cultural viva de cada individuo en las sociedades. Así, al ser parte de la estructura patriarcal, la misoginia conforma una ideología que no es cuestionada y rige las relaciones entre géneros.

Marcela Lagarde, por su parte, menciona que “la misoginia está presente cuando se piensa y se actúa como si fuese natural que se dañe, se margine, se maltrate y se promuevan acciones y formas de comportamiento hostiles, agresivas y machistas hacia las mujeres y sus obras y hacia lo considerado femenino”.²⁵⁹ Por tanto, continúa Lagarde, las mujeres por el hecho de ser mujeres,

²⁵⁶ *Diccionario de la Real Academia Española*, <http://www.rae.es/rae.html>.

²⁵⁷ Nelson Minello Martín. “De la misoginia y otras dominaciones” en, *Hombres ante la misoginia: miradas críticas*, Plaza y Valdés, México, 2005, pág. 80.

²⁵⁸ Daniel Cazés Menache. “La misoginia: ideología de las relaciones humanas. Una introducción” en, *Hombres ante la misoginia: miradas críticas*, Plaza y Valdés, México, 2005, pág. 12.

²⁵⁹ Marcela Lagarde. “Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas” en, *Estudios Básicos sobre Derechos Humanos IV*, IIDH-ASDI-Comisión de la Unión Europea, San José de Costa Rica, 1998.

son objeto de discriminación y violencia, sin que puedan defenderse, incluso sin que ellas mismas se den cuenta, pues han sido previamente incapacitadas para hacerles frente.

Es otras palabras, existió y existe un proceso de naturalización o normalización de actos misóginos, desde diferentes ámbitos y áreas del desarrollo humano. En efecto, hay argumentaciones, por ejemplo, que proponen características biológicas que indican que los hombres son violentos por naturaleza, entonces la misoginia, dentro de este orden “natural”, justifica este comportamiento, ya que esta práctica define a los hombres como tales. Se dice entonces que la serie de actos misóginos que tengan lugar en tiempos y espacios determinados, se presentan de manera instintiva, a pesar de su voluntad.

Existen también construcciones filosóficas que colocan a las mujeres en el extremo negativo y hasta nocivo de una dicotómica forma de ver la vida: son las provocadoras del desequilibrio y el caos, y poseen características y defectos que la hacen odiable, inferior y anormal frente a la “perfección” del modelo masculino.

La misoginia, dentro de este sistema, actúa entonces como un mecanismo para la implementación y restauración del orden en un mundo dispuesto a las necesidades y pretensiones masculinas. De esta manera, la misoginia impide que sea tratada como un problema de orden social que genera actos violentos, motiva a la violencia y es violencia violenta, según Cazés Menache.

Ciudad Juárez, Chihuahua es uno de los escenarios donde se desarrollan diversas manifestaciones misóginas que en su conjunto conforman el *femicidio*. Éste a su vez, es evidencia de la “habitual” serie de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos de las mujeres, tolerada por la sociedad y sus instituciones.

2.2 ¿Qué es el femicidio?

El femicidio es un problema social que se vive a nivel mundial y tiene diferentes formas de manifestación, no obstante, todas estas expresiones tienen algo en común: hombres violentos que hacen uso del histórico derecho patriarcal de poseer los cuerpos de las mujeres y las niñas, por medio del ejercicio del poder de género.²⁶⁰

Uno de los primeros trabajos que estudia, analiza y teoriza el concepto es *Femicide: The politics of women killing*, de Diana Russell y Jill Rodford, de 1976. El término, es acuñado y trabajado como *femicide* y éste hace referencia al asesinato de mujeres a manos de hombres debido a que son mujeres o por no serlo de la manera establecida. Russell menciona al respecto “he escogido el término *femicidio* (por su conversión literal al español) con la esperanza de que al

²⁶⁰ Julia Monárrez Fragoso. “Elementos de Análisis del Femicidio Sexual Sistémico en ciudad Juárez para su viabilidad jurídica”, ponencia presentada en el seminario internacional *Femicidio, Derechos y Justicia*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8 y 9 de diciembre de 2004.

nombrar así estos crímenes sea más fácil reconocerlos”.²⁶¹

En esta obra es posible encontrar el estudio de los asesinatos de mujeres en diferentes tiempos y contextos en un esfuerzo de visibilizar sus modalidades, así se habla por ejemplo del feminicidio por arma de fuego, del feminicidio íntimo, del SIDA como feminicidio o del infanticidio femenino.

La obra de Russell y Rodford fue traducida al español como *Feminicidio: una perspectiva global*, por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) en colaboración con la Comisión Especial para dar Seguimiento a las Investigaciones sobre los Feminicidios de la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada, de la Cámara de Diputados, en aquel entonces presidida por la Dip. Marcela Lagarde y de los Ríos.

Lagarde hace algunas acotaciones en el texto citado cuando habla sobre la interpretación que hace del concepto al español, así como de su adaptación al contexto mexicano: “en español, *femicidio* puede ser sólo interpretado como el término femenino de homicidio; es decir, como un concepto que especifica el sexo de las víctimas.

“El término *feminicidio*, no trata sólo de la descripción de crímenes que cometen homicidas contra niñas y mujeres, sino representa la construcción social de estos crímenes de odio, culminación de la violencia de género contra las mujeres, así como de la impunidad que los configura. Analizado así, el *feminicidio* es un crimen de Estado, ya que éste no es capaz de garantizar la vida y la seguridad de las mujeres en general, quienes vivimos diversas formas y grados de violencia cotidiana a lo largo de la vida”.²⁶²

Al respecto de la traducción al español y su significado, el concepto ha tenido un debate muy apasionado en Latinoamérica, así es posible encontrar diferentes argumentaciones sobre el uso del término *femicidio* y *feminicidio*, dependiendo de los contextos políticos, legislativos, sociales y judiciales de cada país. Esta gama a su vez, ha dado lugar a una tipología amplia para identificar este tipo de crímenes.

En cuanto al *femicidio*, éste ha sido definido como la muerte violenta de mujeres, por el hecho de ser tales o el asesinato de mujeres por razones asociadas a su género. Pero también hay quienes utilizan el término para definir muertes evitables de mujeres como las ocasionadas por abortos mal practicados, desnutrición o por algún tipo de cáncer (a lo que en México se llama *violencia feminicida*, definida en la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*).

Ana Carcedo, por ejemplo, menciona que la expresión *feminicidio* es sólo homicidio de mujeres y *femicidio* es la palabra utilizada por el movimiento de mujeres en Latinoamérica con contenido político y posicionamiento en la región, el cual va más allá de los casos en que existe

²⁶¹ Diana Russell. “Introducción: las políticas del feminicidio” en, *Feminicidio: una perspectiva global*, México, CEIICH, 2006, pág. 57.

²⁶² Marcela Lagarde y de los Ríos. *Feminicidio: una perspectiva global*, México, CEIICH, 2006, págs. 12 y 20.

impunidad sobre las muertes de mujeres.²⁶³ Es claro entonces, que la discusión no ha sido concluida.

Relacionado a la tipología del feminicidio, Marcela Lagarde, por ejemplo, hace alusión a un tipo, en donde la muerte de las mujeres es “simbólica”, en él, se presenta un conjunto de acciones dirigidas a controlar y eliminar a las mujeres a través del temor y del daño y las obliga a sobrevivir amenazadas en el miedo y la inseguridad, además de negarles su humanidad al no satisfacer sus derechos.²⁶⁴

También agrega que para que se lleve a cabo y no provoque la ira social, ni siquiera de las propias mujeres, el feminicidio requiere de la complicidad y el consenso que acepte varios principios concatenados: interpretar el daño a las mujeres como si no lo fuera; tergiversar sus causas y motivos y negar sus consecuencias, con el objetivo de sustraer la violencia dañina contra las mujeres de las sanciones; exonerar a quienes infligen el daño, y dejar a las mujeres sin razón, sin discurso y sin poder para desmontar esa violencia. Así, afirma que en el feminicidio existe voluntad, se toman decisiones y hay responsabilidad social e individual.

Rita Laura Sagato, por su parte, se refiere a los homicidios de mujeres en Juárez como crímenes corporativos y más específicamente como crímenes de segundo Estado o de Estado paralelo. “Se entiende por corporación al grupo o red que administra los recursos, derechos y deberes propios de un Estado paralelo, establecido firmemente en la región y con tentáculos en las cabeceras del país.

Los asesinatos “comparten una característica idiosincrática de los abusos del poder político: se presentan como crímenes sin sujeto personalizado realizados sobre una víctima tampoco personalizada, donde un poder secreto abduce a un tipo de mujer, victimizándola, para exhibir, reafirmar y revitalizar su capacidad de control. Por lo tanto, son más próximos a crímenes de Estado, crímenes de lesa humanidad, donde el Estado paralelo que los produce no puede ser encuadrado porque carecemos de categorías y procedimientos jurídicos eficientes para enfrentarlo”.²⁶⁵

Por su parte, Julia Monárrez Fragoso, hace una reflexión que parte del análisis del cuerpo de la mujer asesinada hasta el análisis de las estructuras sociales y poderes hegemónicos que lo permiten, lo toleran y lo amplían;²⁶⁶ así sostiene que el feminicidio comprende toda una progresión de actos violentos, incluyendo toda política que derive en la muerte de las mujeres, tolerada por el Estado.

Para ella, es importante acercarse al estudio de esta problemática social, tomando en cuenta la variable asesinato sexual; se acerca a los trabajos criminológicos de Jane Caputi,

²⁶³ Patsilí Toledo Vásquez. *Feminicidio*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, México, 2009, pág. 28.

²⁶⁴ Marcela Lagarde. “Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas” en, *Estudios Básicos sobre Derechos Humanos IV*, IIDH-ASDI-Comisión de la Unión Europea, San José de Costa Rica, 1998.

²⁶⁵ Rita Laura Segato. *Qué es el feminicidio. Notas para un debate emergente*, Serie Antropología, Brasilia, 2006, pág. 11, <http://www.isis.cl/Feminicidio/doc/doc/Segato.pdf>.

²⁶⁶ Julia Estela Monárrez Fragoso. *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, México, COLEF y Miguel Ángel Porrúa, 2009, pág. 34.

Deborah Cameron, Elizabeth Frazer, entre otras, quienes establecen que la violación, la tortura, la mutilación y el exterminio instauran un asesinato sexualmente político, como terrorismo fálico funcional; es un crimen que se presenta como consecuencia lógica del sistema patriarcal que busca inspirar y empoderar a los hombres. Jane Caputi, asevera que es la expresión última de la sexualidad como una forma de poder.²⁶⁷

En palabras de Julia Monárrez, el patriarcado, al necesitar a las mujeres para su existencia, no busca aniquilarlas, sino más bien someterlas, controlarlas o forzarlas a permanecer en lugares y funciones que su estructura de poder requiere (las usa). “En este sentido, el feminicidio no constituye una política sistemática de exterminio. Lo que es sistemático es la violencia como acto de administración, de regulación, de reinserción de las jerarquías y desigualdades sociales en nuestra sociedad. Las mujeres son uno de los grupos identitarios que el patriarcado intenta someter y dominar”.²⁶⁸

Monárrez también aclara que para analizar el fenómeno es necesario considerar otras estructuras de poder que permiten que el crimen se desarrolle, como por ejemplo, la clase social, los órdenes sociales, políticos y económicos; los desordenes civiles, las guerras o terrorismo, los sistemas religiosos o ideológicos, entre otras, que soportan la violencia contra las mujeres.

De acuerdo con sus estudios en ciudad Juárez, ella plantea que lo sucedido en la entidad, es lo que ella define como *feminicidio sexual sistémico*: el asesinato codificado de niñas y mujeres por ser mujeres, cuyos cuerpos expropiados han sido torturados, violados, asesinados y arrojados en escenarios transgresivos, por hombres que hacen uso de la misoginia y el sexismo, para delinear cruelmente las fronteras de género por medio de un terrorismo de Estado, secundado por los grupos hegemónicos, que refuerza el dominio masculino y sujeta a familiares de víctimas y a todas las mujeres a una inseguridad crónica y profunda, a través de un período continuo e ilimitado de impunidad y complicidades.²⁶⁹

El Estado, afirma Monárrez, ha permitido la violencia sexual para mantener la inequidad social y política. Ha permitido la dominación de un sexo, de una clase social y de un grupo de asesinos. Se ha instrumentado e institucionalizado una estrategia de simulaciones en los que aparentemente se hace algo, pero en realidad todo queda igual.

2.3 La frontera de la ley o la ley de la frontera

Chihuahua es una entidad localizada en la frontera norte de la República Mexicana, en ella se encuentra el municipio de Juárez, la ciudad de las grandes industrias, considerada el gran

²⁶⁷ Julia Estela Monárrez Fragoso. “Las asesinadas en ciudad, Juárez. Un análisis del feminicidio sexual serial de 1993 a 2001” en, *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*, FCE, México, 2007, pág. 246.

²⁶⁸ Julia Estela Monárrez Fragoso. *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, México, COLEF y Miguel Ángel Porrúa, 2009, pág. 41.

²⁶⁹ Julia Estela Monárrez Fragoso. “Elementos de Análisis del Feminicidio Sexual Sistémico en ciudad Juárez para su viabilidad jurídica”, ponencia presentada en el seminario internacional *Feminicidio, Derechos y Justicia*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8 y 9 de diciembre de 2004.

modelo de la economía capitalista, la opción para enfrentar la pobreza y la falta de empleo.

Esta entidad es el lugar donde las mujeres han encontrado la oportunidad de buscar su independencia y autonomía. Paradójicamente, es el sitio donde la violencia de género encuentra todas las facilidades para manifestarse y turbar así los sueños de muchas de ellas.

Según los datos del Censo de Población y Vivienda 2005, ciudad Juárez es una municipalidad que cuenta aproximadamente con más de un millón de habitantes (1,313,338 de población total, 658,346 hombres y 654,992 mujeres) y una población migrante cercana a las 800 mil personas.²⁷⁰

René Jiménez Ornelas, indica que las repercusiones de tal composición poblacional son las diferencias culturales, sociales y económicas, las cuales generan problemas complejos: la población que compone el lugar, por ejemplo, carece de una identidad y de un sentido de pertenencia que impiden que el migrante se adapte al lugar de destino; en otras palabras, el migrante no asimila lo exterior como suyo o parte de él, por lo tanto, no existe cohesión alguna que lo obligue a procurar un bienestar social, muchos principios como la solidaridad y el respeto desaparecen.²⁷¹

A lo anterior hay que agregar que gran parte de la población migrante está compuesta por mujeres; la lejanía de su lugar de origen y de sus parientes aumenta el clima de hostilidad contra ellas y las hace más vulnerables. Según declaraciones del Equipo Argentino de Antropólogos Forenses -quienes realizaron un trabajo de identificación de osamentas-, existen todavía alrededor de 50 esqueletos sin reconocer; su hipótesis es que los restos pertenecen a mujeres de otras entidades de la República, ya que han agotado el rastreo en el estado de Chihuahua. Jiménez Ornelas asegura que de 1993 a septiembre del 2002, sólo en el 62.2% se ha identificado a la víctima del total de asesinatos.

Un causante continuo de la migración hacia el norte del país es la búsqueda de un mejoramiento económico que necesariamente implica un trastocamiento en los roles de género tradicionalmente aceptados. Las mujeres al abandonar el papel pasivo que socialmente se les impuso y al incorporarse a la esfera productiva, se convierten en amenazas al orden social, desde el punto de vista patriarcal.

La historia muestra que los cambios en los sistemas económicos y las luchas sociales para la reivindicación de derechos han estado acompañados de la presencia femenina, sin que necesariamente, se haga justicia a sus exigencias específicas. Sin embargo, es un hecho que parte de la emancipación de las mujeres está ligada a su participación en las esferas laborales, que le permiten comenzar a configurar su empoderamiento. “La inserción laboral de las mujeres trastoca la cotidianidad, genera nuevas formas de vida familiar y, posteriormente, de sociabilidad y

²⁷⁰ Según datos del Censo de Población y Vivienda 2005, <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10202>.

²⁷¹ René Jiménez Ornelas. “Feminicidio en ciudad Juárez: ruptura de la equidad de género”, ponencia presentada en las mesas redondas *Por las muertas de Cd. Juárez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 3-7 de marzo de 2003.

conciencia ciudadana”.²⁷²

En Juárez, las condiciones laborales con las que cuentan las mujeres son precarias y además dificultan la construcción de su independencia. El Tratado de Libre Comercio (TLC) puesto en marcha en 1994, facilitó la entrada a maquiladoras y fábricas extranjeras, las cuales aprovecharon la mano de obra barata que representaba el país. De esta manera, el sistema económico incorporó masivamente a las mujeres al trabajo industrial, por considerarlas mano de obra más *barata* que los hombres.

Para ilustrar lo anterior, es posible citar a Elena Poniatowska quien asegura que en ciudad Juárez operan 500 maquiladoras con unos 300 mil trabajadores –el 70% son mujeres- divididas en 10 parques industriales. Estas empresas cuentan con tres turnos: el primero es de las 7:00 am a las 3:00 pm, el segundo de las 3:30 pm a las 12:30 ó 1:00 am y el último de las 3:00 am a las 7:00 am; este último turno es el mejor pagado.²⁷³

Melissa Wright sostiene que las prácticas de la industria maquiladora hacia las obreras y las mujeres asesinadas revelan un ciclo de consumo y desecho. Es un sistema que se soporta en la reproducción de mujeres desechables: cuando su rendimiento laboral baja es el momento de despedirlas sin tener que indemnizarlas. Estas muertes corporativas son similares a las mujeres asesinadas, por lo que no es extraño que autoridades e industria manejen un mismo discurso sobre el feminicidio.²⁷⁴

Esta evidente explotación laboral, desemboca en otra problemática que también caracteriza a la ciudad: la actividad y el crecimiento económico que representan y aportan las mujeres a la sociedad juareense, no se ve reflejado en la creación, desarrollo o mejoramiento de los servicios públicos de la entidad, para satisfacer las necesidades de la población.

El informe internacional emitido por Marta Altolaquirre, Ex Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),²⁷⁵ confirma que los sectores marginados suelen carecer de acceso a una vivienda adecuada, agua potable, transporte público, electricidad, servicios de saneamiento y servicios de salud pública; evidentemente quienes resienten más la ausencia de los servicios, son las mujeres.

El crecimiento no planeado de la ciudad también contribuyó al aumento del crimen organizado, el narcotráfico y las bandas; sólo hay que tener en cuenta que Juárez es sede del cartel de los Carrillo Fuentes.

De acuerdo con los resultados de la *Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2001* (ENSI-1), ciudad Juárez es un municipio con altos índices delictivos sobrepasando los niveles estatal y nacional; sobresalen los delitos de lesiones, homicidio, secuestro y abuso de autoridad.

²⁷² Marta Lamas. *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*, FCE, México, 2007, pág. 14.

²⁷³ Elena Poniatowska. “Ciudad Juárez. Matadero de Mujeres 1/3” en, *La Jornada*, México, 26 de noviembre de 2002.

²⁷⁴ Julia Estela Monárrez Fragoso. *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, México, COLEF y Miguel Ángel Porrúa, 2009, pág. 76.

²⁷⁵ Marta Altolaquirre. *Situación de los derechos de la mujer en ciudad Juárez, México: el derechos a no ser objeto de violencia y discriminación*, Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, visita *in loco* realizada en febrero de 2002.

Durante el 2001, se cometieron en promedio 66 homicidios por cada 100 mil habitantes en el municipio, a nivel estatal la cifra disminuye a 25 y en el resto del país se presentan 12 ejecuciones por cada 100 mil habitantes.²⁷⁶

Por su parte, el informe de Altolaguirre, marca que 1993 fue el primer año en que se incrementaron los asesinatos contra mujeres, desproporcionadamente mayor que el de las ciudades fronterizas en circunstancias análogas: Tijuana caracterizada por la presencia de maquilas, ubicada en la frontera y con un número similar de habitantes que Juárez, presenta 34.9 asesinatos por cada 100 mil habitantes en el caso de hombres y 2.4 en el caso de mujeres. Juárez tiene 47.1 asesinatos en el caso de los hombres y 7.9 en el caso de las mujeres.²⁷⁷

2.4 Los derechos de las humanas

Los antecedentes de los modernos derechos humanos se encuentran en tres antiguos sistemas nacionales: el Inglés del siglo XVII en el que se proclama el acta de *Habeas Corps* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1688, y cuyo precedente originario es la *Carta Magna* de 1215. El americano, del cual se destaca la *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia* de 1776 y la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos* de 1776. Y el francés, cuyo texto primordial es la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789.²⁷⁸

Pero el dato histórico primordial que impulsó la protección de los derechos humanos, tal y como llega a nuestros días, es el proceso de internacionalización y especialización de los derechos humanos posterior a la Segunda Guerra Mundial. Tras este hecho, la comunidad internacional de la época reaccionó y se dispuso a crear un mundo más justo.

El proceso de internacionalización, supone la proclamación y reconocimiento mundial de los derechos inherentes al ser humano, así, se generaron los mecanismos de control y garantía que velan por que los Estados hagan efectivo el disfrute de tales derechos.

Los derechos humanos pueden definirse como el “conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.²⁷⁹ En otras palabras, los derechos humanos no sólo son un listado de buenas voluntades recogidas en declaraciones, pactos o convenciones, estos derechos están vigilados por instituciones y mecanismos mediante los cuales, es posible su exigencia o en su caso, la denuncia de su violación.

Además, cada derecho tiene la posibilidad de ampliarse y concretarse de acuerdo a los

²⁷⁶ *Primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2002.

²⁷⁷ Marta Altolaguirre. *Op. Cit.*

²⁷⁸ Texto que fue modificado por Olimpia de Gouges para convertirlo en la *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* para exigir la participación de las mujeres en la vida pública.

²⁷⁹ Antonio Enrique Pérez Luño. “Delimitación conceptual de los derechos humanos” en, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, España, 1991.

contextos nacionales, en leyes y políticas. Asimismo, el proceso histórico de las sociedades permite cubrir e incrementar los derechos gracias a la progresividad de los mismos. Todo lo anterior con el fin de reconocer en cada derecho la dignidad, la libertad y la igualdad de los seres humanos.

Francesca Gargallo menciona que desde el nacimiento, mujeres y hombres somos titulares de forma irrenunciable, inderogable y universal de todos los derechos humanos. Las instituciones emanadas de la voluntad colectiva protegen la vida, libertad, sexualidad, igualdad, seguridad, integridad y dignidad. Ninguna de estas cualidades está subordinada a las otras; se trata de garantías que tienen igual importancia y jerarquía.²⁸⁰

Pero si los derechos humanos son para todas y todos ¿por qué es necesario evidenciar la existencia de los derechos humanos de las mujeres?

El proceso de delimitación de los derechos humanos, y en concreto, de los derechos de las mujeres, comienza cuando ellas cuestionan el modelo de ser humano utilizado por este sistema de mecanismos e instrumentos ¿Qué es un ser humano? ¿Qué características posee? Así, las mujeres son quienes visibilizan que un cierto tipo de hombre es el modelo que rige.

Lo masculino ha cruzado siempre los sistemas culturales y ha delimitado las estructuras sociales, raciales, sexuales, etc. La visión masculina de lo que es la vida se impone como la única y universal visión viable e insuperable, incluso en los propios derechos humanos, por tal motivo es necesario hablar de la especificidad de las mujeres y sus derechos.

En su caso, “las leyes o normas jurídicas, como disposiciones obligatorias para regular la vida en sociedad, han sido visualizadas y fijadas por grupos de poder que reflejan una simpatía o una cercanía ideológica o afectiva con el modelo masculino triunfador, al que ellos mismos en gran medida, pertenecen: el de los hombres sanos, de entre dieciocho y sesenta y cinco años, económicamente no marginados, de cultura occidental y preferiblemente blancos”.²⁸¹

El reconocimiento de las mujeres como *sujetos activos* en una sociedad implica hacer a un lado la “feminidad tradicional”, es decir, dejar de ser percibidas como objetos de dominación, violación y exclusión, para reconocer su existencia específica y no subordinada.

La incursión de las mujeres en ámbitos que antes le estaban privados ha provocado diversas reacciones entre los hombres como las disposiciones violentas que buscan la restauración del sistema de dominio masculino. Como se dijo antes, la misoginia actúa como mecanismo para restablecer el desorden hecho por ellas.

De esta manera, la violencia y la discriminación por motivos de género son las más frecuentes violaciones a los derechos humanos de las mujeres y éstas constituyen a su vez la violación a otros derechos humanos como: el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a no ser sometida a tortura, a no ser discriminada por cuestiones de género, así como a la

²⁸⁰ Francesca Gargallo. *Tan derechas y tan humanas. Manual ético de los derechos humanos de las mujeres*, AMDH, México, 2000, pág. 12.

²⁸¹ *Ibidem*, pág. 12.

igual protección ante y de la ley, a un acceso efectivo a la justicia, en general al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

*La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem Do Pará),*²⁸² en su artículo 1°, define violencia contra las mujeres como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.²⁸³

La violencia es entonces una expresión intencionada cuyo objetivo es causar daño. Ésta incluye “explotación, discriminación, estructuras económicas y sociales desiguales, la creación de una atmósfera de terror, amenazas y represalias”.²⁸⁴

La violencia hacia las mujeres, por su parte, reviste características especiales de denigración del cuerpo; es en la corporeidad donde se materializa la misoginia. En el feminicidio de ciudad Juárez, la violencia de género se ejemplifica en la forma en como son encontrados y expuestos los cuerpos: piernas abiertas, cercenadas de los senos o con los pezones extirpados a mordidas, las pantaletas debajo de las rodillas, el sostén arriba de los senos, desnudas cubiertas con alguna sábana y generalmente se encuentran en campos donde necesariamente alguien pueda pasar para hallarlos, es decir son exhibidas públicamente.

El problema específico con el reconocimiento, el respeto, la promoción, la defensa y la regularización de los derechos de las mujeres es que a éstos se les desconoce el principio básico de la *universalidad*, una característica indispensable y valiosa para los derechos humanos. Es decir, cuando se viola el derecho de una mujer, se considera que lo que está siendo transgredido es su femineidad²⁸⁵ y no su humanidad, pues no es vista como ser humano.

El feminicidio en Juárez se ha convertido en paradigma de lo que ocurre en el país, no sólo en cuestión de violencia contra las mujeres, sino en aspectos más amplios que tienen que ver con la violación grave y sistemática a los derechos humanos.

De acuerdo a variados informes nacionales e internacionales, la actuación de las autoridades en la investigación de los crímenes, son muestra clara de la discriminación hacia las mujeres en la impartición de justicia, pues las actitudes y acciones oficiales, han tenido una carga de corte sexista, donde las consecuencias han sido graves dado que se ha ocasionado y contribuido al resquebrajamiento del tejido social y del Estado de derecho.²⁸⁶

El término *discriminación por motivos de género*, según la *Convención sobre la eliminación*

²⁸² Instrumento ratificado por el Estado Mexicano y que de acuerdo con el Art.133 constitucional, es Ley Suprema de la Nación.

²⁸³ *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belem Do Para*. Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.

²⁸⁴ Elizabeth Odio Benito. “Protección de los derechos humanos de las mujeres” en, *Género y Derechos Humanos*, CIDHAL, México, 1998, pág. 27.

²⁸⁵ El término se refiere a ciertas características físicas y de comportamiento tradicionales de las mujeres.

²⁸⁶ Campaña ¡Alto a la impunidad: ni una muerta más! *La violación de los derechos humanos de las mujeres en ciudad Juárez, Chihuahua*, documento presentado en el 116° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Audiencia Situación de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez.

de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW),²⁸⁷ debe entenderse como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o cualquier otra esfera”.²⁸⁸

Al respecto, Alda Facio²⁸⁹ realiza un análisis sobre esta definición y explica cada una de sus partes de la siguiente manera:

En primer lugar, menciona que el concepto “discriminación contra la mujer” es legal. Cuando los Estados ratifican la Convención se convierte en normativa nacional. Por lo que los jueces y demás funcionarios que administran justicia no pueden crear su propia definición.

Asimismo, el concepto destaca las distintas caras que puede adquirir la discriminación contra las mujeres: distinción,²⁹⁰ exclusión²⁹¹ o restricción.²⁹² Lo que nos exige una atención especial sobre la variedad de los comportamientos discriminatorios que se presentan en muchos casos hasta en forma de “derechos” o “protección”.

Alda Facio en un tercer punto menciona que el concepto determina la intención del acto discriminatorio, pues señala que es aquel que tenga “por objeto” o “por resultado”. Esto quiere decir que se sancionan tanto los actos que tienen la finalidad de discriminar, como los actos que sin tener el objetivo terminan discriminando. Quiere decir además que se prohíbe no sólo el acto discriminatorio consumado sino también la tentativa de discriminar.

La Convención establece que el acto discriminatorio posee distintos grados, ya que puede ser parcial “menoscabar” o puede ser total “anular”. Así, se sanciona la negación total de un derecho y también el que se nieguen ciertos aspectos de un derecho.

La definición explica también, que el acto discriminatorio puede presentarse en distintas etapas de la existencia de un derecho: en el reconocimiento, el goce o el ejercicio. El reconocimiento se refiere al momento de crear las leyes que establecen derechos. El goce se refiere a disfrutar de manera satisfactoria ese derecho y el ejercicio hace alusión al aspecto activo del derecho. Todo lo anterior implica que debe haber algún mecanismo donde la titular pueda denunciar la violación a sus derechos y lograr el resarcimiento por la misma.

Por último, el análisis de Alda Facio sobre la definición, precisa que la discriminación se prohíbe “independientemente del estado civil de la mujer” para hacer énfasis en que la convención

²⁸⁷ Instrumento ratificado por el Estado Mexicano y que de acuerdo con el Art.133 constitucional, es Ley Suprema de la Nación.

²⁸⁸ *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*, AMDH, 1999, pág. 7.

²⁸⁹ Alda Facio es jurista y escritora. Master en Jurisprudencia Comparada y Derecho Internacional con énfasis en Derecho de la Mujer de la Universidad de Nueva York (NYU), en 1997 fundó el Caucus de Mujeres por una Justicia de Género en la Corte Penal Internacional, convirtiéndose en su primera directora. Desde 1991, es Directora del Programa Mujer, Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

²⁹⁰ Según la Real Academia Española: Diferencia por la cual una cosa no es otra, o no es semejante a otra.

²⁹¹ Según la Real Academia Española: Descartar, rechazar o negar la posibilidad de algo.

²⁹² Según la Real Academia Española: Limitación o reducción impuesta.

pretende eliminar todas las discriminaciones, incluyendo las que se dan en el matrimonio o en la unión libre.

En ciudad Juárez existe un severo problema de desconocimiento de derechos por motivos de género. La erradicación de la violencia y la discriminación es fundamental para que las mujeres puedan participar plenamente y en condiciones de igualdad en todos los ámbitos de la vida nacional, por lo tanto, el Estado mexicano está obligado a tomar medidas de prevención, erradicación, sanción, atención y respuesta ante el feminicidio.

2.4.1 Impunidad: corrupción y negligencia

La impunidad, la corrupción y la negligencia de las autoridades ante el feminicidio son señaladas insistentemente en diferentes informes y recomendaciones extendidas por diversas instancias tanto nacionales como internacionales. El término *impunidad*, en general, hace referencia a la ausencia de un castigo; esta noción ha sido desarrollada dentro del ámbito del derecho penal internacional.

Sin embargo, cuando este concepto es incorporado al de *feminicidio*, se habla de “la ausencia o baja tasa de denuncia de los hechos, la deficiente actividad de investigación, ya sea por las limitaciones técnicas o materiales que tenga un determinado sistema de justicia o bien, por la corrupción o desidia en la actuación de los operadores de justicia, y también la sobrecarga con que opera la justicia penal”,²⁹³ a lo anterior se le conoce como *impunidad fáctica*.

Es decir, en el feminicidio no sólo no hay castigo a un culpable, sino que además, se desarrollan acciones que favorecen la no existencia de ese castigo, como el no tener homicidas o la creación de chivos expiatorios, la tardanza y poca profesionalización de las investigaciones de los homicidios, la destrucción de evidencias, etc.

El combate a la impunidad se encara desde el ámbito político-criminal con medidas normativas y fácticas. Dentro de las primeras, es posible encontrar la tipificación de conductas que impliquen la violación a los derechos humanos. Las medidas fácticas son, por ejemplo, la creación de instancias especiales que atiendan problemas determinados de violación a los derechos humanos.

En el caso de Juárez, las instancias internacionales, en específico el Comité CEDAW, ha solicitado la tipificación del feminicidio como delito, sin embargo dicha iniciativa fue desechada en el Senado de la República por considerar que la propuesta agrupaba actos delictivos ya existentes en el Código Penal.

Asimismo, se han creado instancias para dar seguimiento a las acciones para atender el feminicidio a nivel nacional, estatal y local, tales como las Comisiones Especiales en las Cámaras, la Comisión Especial de la SEGOB, la Fiscalía Especial de la PGR, entre otras. Sin embargo, estás

²⁹³ Patsilí Toledo Vásquez. *Op. Cit.*, pág. 84.

medidas han dado pocos resultados dada la corrupción, la negligencia y la poca voluntad política para solucionar la problemática.

Respecto a la corrupción, ésta se vincula con el Derecho Administrativo y se relaciona con la Administración Pública y los recursos del Estado. Los actos de corrupción se definen como “aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o el incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional”.²⁹⁴

En el feminicidio de Juárez, la corrupción no necesariamente corresponde a la obtención directa de beneficios económicos, sino que es asociada al incumplimiento de funciones o la vulneración de deberes en el marco del desinterés o desidia en la investigación de los casos de violencia contra las mujeres.

Es posible citar algunas observaciones de los mecanismos internacionales para ejemplificar la impunidad y corrupción sistemática que se ha desarrollado alrededor del feminicidio en ciudad Juárez.

En primer lugar se encuentra el *Informe de la Relatora Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, quien visita México del 12 al 24 de julio de 1999. Al tiempo de su visita se contaba con un total de 193 asesinatos de mujeres.

Asma Jahangir asevera que los sucesos de ciudad Juárez son el típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad. La conducta arrogante de algunos funcionarios públicos y su manifiesta indiferencia, permiten concluir que muchos de ellos fueron deliberadamente pasados por alto por la mera razón de que las víctimas eran "sólo" muchachas corrientes y, por lo tanto, no eran consideradas una gran pérdida.²⁹⁵

Por su parte, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Dato'Param Coomaraswamy, cuya misión se lleva a cabo del 13 al 23 de mayo de 2001, menciona que “al principio es indudable que estos hechos no conmovieron mucho a los agentes de la policía y a los procuradores, quienes llegaron incluso a reprochar a las mujeres su presunta falta de moralidad. Esa insensibilidad y negligencia por parte de las autoridades ha sido causa de grave preocupación”.²⁹⁶

También afirma que le sorprende la absoluta ineficacia, incompetencia, indiferencia, insensibilidad y negligencia de la policía que había llevado hasta entonces las indagaciones. A la fecha de su visita, las organizaciones afirmaron que más de 189 mujeres habían sido asesinadas y en el 81% de los casos ocurridos desde 1993 no se habían identificado a los autores.

²⁹⁴ *Ibíd.*, pág. 85.

²⁹⁵ Asma Jahangir. *Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos*, Visita a México, 25 de noviembre de 1999.

²⁹⁶ Dato'Param Coomaraswamy, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. *Los Derechos Civiles y Políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la Independencia del Poder Judicial, la Administración de Justicia, la Impunidad*, Comisión de Derechos Humanos. 24 de enero de 2002.

Para la Comisión de Expertos Internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “la experiencia internacional demuestra que fallos sistemáticos en las investigaciones, impulsos, y procesamientos de causas de homicidios dolosos obedecen ya sea a la carencia de idoneidad e infraestructura o a la presencia de corrupción en el sistema de administración de justicia.

“De acuerdo a la experiencia internacional, los abusos de discrecionalidad procesal observados por parte de miembros de la Comisión en su análisis de la totalidad de expedientes judiciales asociados a estas causas aparecen asociados a medios institucionales dentro del cual la corrupción sistémica del sistema de administración de justicia se halla presente”.²⁹⁷

En la vista de esta Comisión, el 26 de Septiembre al 3 de Octubre de 2003, se tenía un conteo de 328 mujeres asesinadas. De este total, 86 homicidios fueron perpetrados con violencia sexual.

De acuerdo con la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Marta Altolaguirre, cuya visita se realizó del 11 al 13 de febrero de 2002, “la respuesta de las autoridades ante estos crímenes ha sido notablemente deficiente. Dos aspectos de esa reacción revisten especial importancia. Por una parte, la gran mayoría de los asesinatos siguen impunes; aproximadamente el 20% han dado lugar a procesamientos y condenas. Por otra parte, casi al mismo tiempo que comenzara a aumentar la tasa de homicidios, algunos de los funcionarios encargados de la investigación de esos hechos y el procesamiento de los perpetradores comenzaron a emplear un discurso que, en definitiva, culpaba a la víctima por el delito.

“Según declaraciones públicas de determinadas autoridades de alto rango, las víctimas utilizaban minifaldas, salían de baile, eran fáciles o prostitutas. Hay informes acerca de que la respuesta de las autoridades pertinentes frente a los familiares de las víctimas osciló entre indiferencia y hostilidad”.²⁹⁸ Para las fechas de esta misión, se tenía un conteo de 200 mujeres asesinadas.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) hizo su visita del 18 al 26 de octubre de 2003. Hasta nuestros días, el informe que realizaron es considerado uno de los más completos, francos y severos, respecto de los datos que muestra. En términos generales, se puede determinar que la mayoría de la información que se hizo llegar a las integrantes del Comité CEDAW, versa sobre temas como la impunidad de los casos, la negligencia de funcionarios públicos en todos los niveles de gobierno, las agresiones y amenazas contra defensores/as de derechos humanos y familiares de las mujeres asesinadas, y las acciones negativas y/o mal realizadas por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal para atender el

²⁹⁷ Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Noviembre de 2003.

²⁹⁸ Marta Altolaguirre. *Op. Cit.*

feminicidio en ciudad Juárez.

Así pues, la mayoría de las 16 recomendaciones dirigidas al Estado Mexicano se centran principalmente en los ámbitos de la violencia generalizada y específicamente la violencia de género; la procuración, impartición y administración de la justicia; la educación y capacitación sobre derechos humanos y de las mujeres; la implementación de mecanismos de evaluación, seguimiento y coordinación de planes, programas y políticas elaboradas por el Gobierno mexicano para atender el problema; la negligencia de funcionarios públicos; los casos que presentan impunidad, y la necesidad de vinculación entre entidades gubernamentales con las organizaciones de la sociedad civil.

Por invitación del Gobierno de México, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, Yakin Ertürk, visitó el país entre el 21 y el 25 de febrero de 2005. Ella sostiene que en Juárez resalta que la indiferencia, negligencia y la obstrucción deliberada en que incurrieron inicialmente las autoridades estatales, constituyen una denegación de protección y justicia.

Asimismo, indica que no se emprendieron iniciativas para resolver los casos, hasta que la presión fue ejercida a escala nacional e internacional, y agrega que las autoridades estatales y federales podrían esforzarse más para acabar con la impunidad, indemnizar a las familias de las víctimas y evitar nuevos asesinatos.²⁹⁹

Hasta aquí se mencionan los informes que son consecuencia de las visitas *in situ* realizadas al país. Sin embargo, el Estado mexicano dentro de sus compromisos a nivel internacional debe rendir cuentas sobre la manera de implementar las convenciones de derechos humanos que ya ratificó; a este acto se le llama *rendición de informes periódicos*, y en éstos, explica las medidas que ha tomado para solucionar los casos de Juárez.

Estos informes son revisados por los mecanismos de vigilancia de los instrumentos; una vez evaluados, estos mecanismos emiten observaciones finales que el Estado debe tomar en consideración para evitar la repetición de violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones finales, según los mecanismos internacionales, se convierten en prioridad nacional. En estas observaciones, es posible encontrar lo siguiente respecto a los feminicidios.

En las Observaciones finales del Comité CEDAW, al quinto informe periódico de México (6 de Agosto de 2002), se expresa “gran preocupación por los acontecimientos sucedidos en ciudad Juárez y por los continuos homicidios y desaparición de mujeres. El Comité se muestra especialmente preocupado por la aparente falta de conclusiones finales en las investigaciones sobre las causas de los numerosos homicidios de mujeres y la identificación y enjuiciamiento de los perpetradores de tales crímenes para proteger a las mujeres de dicha violencia”.³⁰⁰

²⁹⁹ Yakin Ertürk. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. *Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: la violencia contra la mujer. México*, 13 de enero de 2006.

³⁰⁰ CEDAW. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, 23 de agosto de 2002.

En las Observaciones finales del Comité CEDAW, al sexto informe periódico de México (25 de agosto de 2006) se menciona que la preocupación no cesa porque continúan las desapariciones de mujeres y cometiéndose delitos contra ellas, además porque las medidas adoptadas son insuficientes para concluir con éxito las investigaciones de los casos y enjuiciar y castigar a los culpables, así como para brindar a las víctimas y sus familias acceso a la justicia, protección e indemnizaciones. Además enfatiza que las medidas adoptadas no han logrado evitar la comisión de nuevos delitos.³⁰¹

El Comité contra la Tortura, por su parte, menciona que “le preocupa que muchos de los asesinatos y desapariciones de más de 400 mujeres en ciudad Juárez desde 1993, todavía siguen impunes y que los actos de violencia, inclusive asesinatos, siguen ocurriendo en ciudad Juárez. También le preocupa al Comité la información de que no se deriven las responsabilidades pertinentes del hecho que más de 170 agentes estatales habrían cometido infracciones disciplinarias y/o penales durante la investigación de estos casos, incluyendo la utilización de tortura para extraer confesiones”.³⁰²

Este recuento de apreciaciones por parte de los mecanismos internacionales de derechos humanos se resuelve en la siguiente cita hecha por Julia Monárrez, “resolverlo –el feminicidio– sería una amenaza y un conflicto para la complicidad política del panorama homogéneo de impunidad local y nacional que sufre una ciudadanía con magro acceso a bienes y servicios, justicia, seguridad y representación política, de ahí los atrasos y retrasos para ponerle punto final”.³⁰³

El presente capítulo abordó la teoría sobre el feminicidio que se ha generado hasta ahora. Se estableció que estos casos son expresiones misóginas que forman parte de una estructura de dominación masculina que está presente en nuestro cotidiano.

Dicha dominación, presente en la cultura, permea en todas las instituciones de la sociedad: desde la familia hasta aquellas encargadas de brindar protección y justicia. Es una autoridad que dicta las reglas y que permite todo, incluso el asesinato, para mantenerse y arraigarse.

En el caso del feminicidio en Juárez y su atención por parte de los representantes del Estado, también se ven envueltos en este marco patriarcal que lleva a las autoridades a prácticas negligentes, corrupción e impunidad.

Hechos que a las mismas autoridades se les escapan de las manos y que los evidencian frente a los mecanismos internacionales de derechos humanos en cada visita y en cada informe que expiden.

³⁰¹ CEDAW. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, 25 de agosto de 2006.

³⁰² Comité contra la Tortura. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la convención, Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura*, México, 21 de noviembre de 2006.

³⁰³ Julia Estela Monárrez Fragoso. *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, México, COLEF y Miguel Ángel Porrúa, 2009, pág. 19.

Entonces es necesario conocer la posición oficial concreta de las autoridades sobre el feminicidio; así como tener presentes los argumentos, las razones y las acciones específicas para actuar o no y la manera de hacerlo. El tercer capítulo intenta cubrir esta necesidad.

El siguiente apartado retoma las versiones públicas ubicadas principalmente en los medios de comunicación impresa y de manera cronológica rescata la rendición de cuentas que hacen las instituciones y sus funcionarios respecto al feminicidio en Juárez.

CAPÍTULO 3

EL FEMINICIDIO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN IMPRESOS

En el capítulo uno se menciona que los medios de comunicación y sus agentes, las/os periodistas, tiene entre sus funciones la vigilancia de los quehaceres gubernamentales, y su trabajo, podría derivar en el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para monitorear a las/os funcionarios y servidoras/es públicos, el presupuesto y su gasto, y demás cosas públicas.

Asimismo, en los medios de comunicación se encuentra parte de la historia oficial de los gobiernos, quienes a través de sus estrategias de comunicación, elaboran un discurso que se convierte en rendición de cuentas, pues éste tiene lugar en tiempos y con nombramientos oficiales. Es decir, la presencia de la rendición de cuentas en los medios de comunicación puede determinarse en relación con la persona que emite una enunciación y en relación con la institución y el sitio donde lo hace.

Se presenta pues en este apartado, un balance cronológico de acciones y declaraciones de instancias oficiales, al respecto de la atención del feminicidio en ciudad Juárez. La idea al hacer esta búsqueda es ubicar la existencia de hechos concretos que pudieran ser investigados y comprobados mediante el acceso a la información pública.

Dicho recuento fue elaborado con información recopilada de diversos medios de comunicación impresos internacionales, nacionales y locales. El archivo de notas se compone con información obtenida de:

- Medios internacionales: *El País*, *BBC Mundo*, *The Miami Herald* y *El Paso Times*.
- Medios nacionales: *La Jornada*, *El Universal*, *Reforma*, *La Crónica*, *Milenio*, *El Financiero*, *Excélsior*, *Unomásuno*, *Proceso* y *Once TV*.
- Medios locales: *Frontera*, *El Porvenir*, *La Opción de Chihuahua*, *El Diario*, *El Norte*, *Vanguardia*, *El Diario de Chihuahua*, *Omnia*, *Criterios*, *El Diario de Yucatán*, *Tiempo*, *El Estatal* y *El Diario de México*.
- Agencias de noticias: *CIMAC Noticias*, *NOTIESE*, *NOTIMEX*, *EFE*, *Associated Press* y *Europa Press*.

Es preciso aclarar que este rescate de rendición de cuentas en los medios impresos no es exhaustivo, por el contrario, fue selectivo tomando en cuenta sólo aquellas declaraciones y/o actividades relevantes que dieran cuenta y evidenciaran 1) la ideología que permea en las instituciones y sus representantes; 2) la violación sistemática de derechos de las mujeres; 3) las actividades concretas sobre el feminicidio; y 4) los discursos empleados alrededor de él por parte de la autoridad competente para su atención.

En este sentido, se omiten las actividades realizadas por sociedad civil, que si bien fueron y siguen siendo importantes para la visibilizar y aclarar los casos, no son objeto de estudio para la presente investigación. Además, aclaro también que esta cronología retoma información desde 1993 que es el año ubicado como detonante de los feminicidios hasta 2006, el cual marca el cierre de un sexenio federal de “alternancia política” y que casualmente fue el periodo en que los feminicidios tuvieron más proyección en los medios y por ende más atención pública y gubernamental.

3.1 Los primeros desacuerdos e inconsistencias: 1993-1996

En 1993, Chihuahua era gobernado por Francisco Barrio Terrazas del Partido Acción Nacional (PAN), quien tomó posesión del cargo en 1992. Es la primera vez que la entidad vive la alternancia política, ya que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había sido el único que había regido hasta ese momento.

Este mismo año, “fue el primero en que se incrementaron los asesinatos de mujeres. Entre 1985 y 1992 fueron asesinadas 37 mujeres, y 269 entre 1993 y 2001”, según Marta Altolaquirre, Ex Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).³⁰⁴

El 12 de mayo de 1993, según la Subprocuraduría de Justicia del Estado Zona Norte, se encontró el primer cuerpo: una mujer no identificada, en las faldas del Cerro Bola, en posición decúbito dorsal y vestido con pantalón de mezclilla con el zipper abierto y dicha prenda en las rodillas, brasiere blanco por encima de los senos, herida punzo penetrante en seno izquierdo, excoriaciones en brazo izquierdo, golpe contuso con hematoma a nivel maxilar y a nivel de pómulo derecho, excoriación en mentón, hemorragia bucal y nasal, excoriación lineal cerca del cuello; de tez morena clara, 1.75 cm, pelo castaño, ojos grandes color café, 24 años. Causa de muerte: asfixia por estrangulamiento.

Sin embargo, la *Campaña Alto a la Impunidad*³⁰⁵ registró a Alma Chavira Farel como primera persona asesinada, quien fue encontrada el 23 de enero de 1993; según los datos que proporcionan, era una niña cuyo cuerpo estaba golpeado, estrangulado y violado. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH),³⁰⁶ reconoció a María Teresa Contreras Hernández como primera mujer asesinada en 1993.

A decir de las autoridades del estado de Chihuahua, ese mismo año fueron asesinadas 6

³⁰⁴ Marta Altolaquirre. *Op. Cit.*

³⁰⁵ Campaña conformada por las siguientes organizaciones civiles, entre otras: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Centro de Solidaridad para México, Milenio Feminista, Comunicación e Información de la Mujer, Elige, Mujeres Trabajadoras Unidas, Sistema Nacional de Educadores en Sexualidad, Vereda Themis y Unión Nacional de Trabajadores.

³⁰⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*, 2003.

mujeres más. La Campaña contabilizó a 10 mujeres. La CNDH³⁰⁷ registra 13 asesinatos y Amnistía Internacional (AI) “25 mujeres asesinadas, la tercera parte presenta características de violencia sexual”.³⁰⁸

En **1994**, según la Subprocuraduría de Justicia del Estado en ciudad Juárez, inició 11 averiguaciones previas, por igual número de homicidios, de las cuales se localizaron cinco personas como presuntos responsables, quienes fueron consignados. La Campaña contabilizó 11. La CNDH registró 16.

Para **1995**, varias organizaciones de Juárez comenzaron a notar los hechos de violencia que se registraban en los medios de comunicación gracias a una recopilación hemerográfica elaborada por el Taller de Género de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el Grupo 8 de Marzo y el Comité Independiente de Chihuahua de Derechos Humanos. Se conformó la Coordinadora de ONG en Pro de la Mujer, compuesta por 16 organizaciones quienes demandan a la Procuraduría de Justicia del Estado la apertura de una Agencia Especializada de Delitos Sexuales en la Subprocuraduría de Justicia de la Zona Norte del Estado de Chihuahua, con sede en Juárez.

La Coordinadora solicitó desde aquel entonces y por primera vez la creación de una Fiscalía Especial que investigara los asesinatos, además de la creación y puesta en práctica de políticas públicas para atender la violencia contra las mujeres y la intervención de las diputadas federales.

Asimismo, demandaron la creación de una Comisión Especial en el Congreso local para que analizara las cuestiones relacionadas con la procuración de justicia en los crímenes que hasta ese momento no habían sido resueltos. El Congreso local desechó la conveniencia de esta medida. Fue nueve años después (2004) que la Comisión Especial se formó con el voto unánime de las fracciones parlamentarias del Congreso.

En marzo de este año -1995- es detenido el egipcio con nacionalidad norteamericana Abdel Latif Sharif, quien fue acusado por el asesinato de 17 mujeres, al respecto fue absuelto el día 10 de octubre de 1996 por el juez quinto de lo penal Nezahualcóyotl Zúñiga Vázquez. Al salir del penal camino al Instituto Nacional de Migración (INAMI) para ser deportado, fue detenido nuevamente acusado del asesinato de Elizabeth Castro, encontrada sin vida en agosto de 1995. A decir de la Campaña, el número de víctimas ascendía a 24. La CNDH tiene un registro de 33.

En **1996**, entre marzo y abril son encontrados ocho cuerpos en Lomas de Poleo, un sector despoblado en la periferia desértica de la ciudad. Este mismo año, la Subprocuraduría de Justicia Zona Norte, luego de una redada efectuada en los centros nocturnos llevada a cabo en mayo, capturó a 10 integrantes de la banda “Los Rebeldes” encabezada por Sergio Armendáriz alias “El Diablo”. Todos fueron acusados por el asesinato de 17 mujeres.

³⁰⁷ La CNDH trabajo con 263 expedientes que la Procuraduría del Estado le proporcionó.

³⁰⁸ Amnistía Internacional. *Muertes Intolerables: 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, agosto 2003.

El argumento de las autoridades para detener a los miembros de la banda, fue que Sharif les pagaba desde el penal para cometer los asesinatos y así probar su inocencia. Pero los miembros de la banda declararon a los medios de comunicación que no eran los autores de los crímenes.

En cifras oficiales ese año se encontraron a 24 mujeres asesinadas, la Campaña sostiene que fueron 28. La CNDH registra 22 hallazgos.

3.2 Las primeras intervenciones federales: 1997 y1998

En **1997**, entró una nueva legislatura al Congreso Federal y se conformó una Comisión Especial compuesta por 15 legisladoras de todos los partidos políticos, integrantes de la Comisión de Equidad y Género, para que acudiera a ciudad Juárez a verificar el estado de las investigaciones.

El informe que presenta la Subprocuraduría Zona Norte a las legisladoras en 1998, señala que la conducta de algunas víctimas no concuerda con los lineamientos de orden moral toda vez que asisten con frecuencia a altas horas de la noche a centros de diversión no aptos para su edad, y existe una falta de atención y descuido en el núcleo familiar.

Por su parte, la Coordinadora de ONG en Pro de la Mujer nuevamente exigió la creación de una Fiscalía Especial que se abocara a investigar los crímenes. El entonces gobernador de la entidad, Francisco Barrio Terrazas sostuvo que las Fiscalías no servían y puso como ejemplo la del Caso Colosio y Posadas.

Ese año la Campaña registró 27 asesinatos. Al confirma que *“al menos 16 mujeres de un total de 37 son asesinadas con violencia sexual”*. Por su parte, la CNDH reconoce 14 homicidios.

Fue hasta **1998** que se crea la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres (FEIHM) en la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua y nombró a María Antonieta Esparza como titular. Ese año, la fiscalía cambio 5 veces de fiscal, hasta que se establece Zully Ponce, quien dura en el cargo 3 años.³⁰⁹

Por su parte, después de analizar 27 casos en julio de ese año, la CNDH bajo el mandato de Mirelle Rocatti, aprobó la *Recomendación 44/98* al Gobierno del Estado de Chihuahua y del Municipio de ciudad Juárez.

Las autoridades estatales y municipales no aceptaron iniciar y determinar un procedimiento de responsabilidad administrativa contra el jefe de enlace de la PGJE, ni estuvieron de acuerdo en establecer un procedimiento administrativo de investigación para determinar las irresponsabilidades en que incurrieron el Subprocurador General de Justicia de la Zona Norte en ciudad Juárez, el Coordinador Regional y la Jefa de Averiguaciones Previas y entonces Coordinadora de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales contra la Familia y Personas

³⁰⁹ Julia Estela Monárrez Fragoso. *Trama de una injusticia. Femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, México, COLEF y Miguel Ángel Porrúa, 2009, pág. 154.

Desaparecidas, todos adscriptos a la misma subprocuraduría, así como a Agentes del Ministerio Público, personal del área de Servicios Periciales y Policía Judicial que intervinieron en las averiguaciones previas. Tampoco las autoridades del Chihuahua aceptaron investigar todo lo concerniente al desempeño de las funciones del Procurador General de Justicia. Casi al finalizar su gestión, el gobernador Francisco Barrio señaló que los crímenes de mujeres constituían un porcentaje que podía ser considerado "normal".

Ese año, los criminólogos Robert Ressler y José Antonio Parra Molina visitaron ciudad Juárez y los dos determinaron que el lugar se había convertido en un sitio propicio para los asesinatos de mujeres. El 12 de octubre de 1998 llegó el nuevo gobierno encabezado por Patricio Martínez del PRI, quien prometió durante su campaña, el esclarecimiento de todos los casos.

Ese año, se contabilizaron 30 mujeres sin vida de acuerdo con la Campaña. Al mencionó que "se cometen 38 homicidios contra mujeres, 17 de los cuales presentan violencia sexual". La CNDH registró 28 hallazgos.

3.3 Las primeras intervenciones internacionales y los chivos expiatorios: 1999-2002

En 1999, la Fiscal Especial, Zully Ponce dio a conocer la detención de la banda "Los Choferes", a quienes ligó nuevamente con Sharif y argumentó que éste les pagaba mil 200 dólares por cada asesinato. Jesús Manuel Guardado Márquez "El Tolteca" fue detenido por el ataque sexual a una joven de 14 años. Él señaló a otros integrantes de la banda como responsables del homicidio de 20 mujeres entre 1998 y 1999. Los detenidos fueron Agustín Toribio Castillo "El Kiani", José Gaspar Caballo "El Gaspy" y Bernardo Hernández Fernández "El Samber". Sharif fue trasladado a la cárcel de Chihuahua bajo el argumento de que desde el penal de Juárez pagaba a otras personas para asesinar mujeres y así comprobar su inocencia.

Irene Blanco, abogada del Sharif, se atrevió a argüir que su cliente era chivo expiatorio de las autoridades incompetentes y como consecuencia, en junio de 1999, su hijo Eduardo Rivas sufrió un atentado; las autoridades declararon a los medios de comunicación que fue un ajuste de cuentas entre narcotraficantes y al día siguiente se desmintieron señalando que fue un intento de asalto.

En julio, se tuvo la primera intervención internacional de un mecanismo de derechos humanos la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Sumarias y/o Arbitrarias, Asma Jahangir, quien determinó que era necesario que el Gobierno Mexicano estableciera un mecanismo independiente de la Fiscalía en el que pudieran presentar sus quejas tanto los familiares de las víctimas como las personas a quienes les fueran violados sus derechos humanos.

Según AI, ese año fueron encontrados 28 cadáveres de mujeres, de los cuales nueve presentaron violencia sexual. La Campaña contó 24. La CNDH registró 15 feminicidios.

En el **2000**, en el ámbito del Senado se establece la Comisión especial para dar seguimiento al caso de los asesinatos de mujeres en ciudad Juárez, Chihuahua, y propone la

atracción de los casos a nivel federal en diversas ocasiones. También es el año de la alternancia política a nivel federal y Vicente Fox es elegido como presidente del país.

Según AI, el fenómeno de desapariciones y homicidios con violencia sexual de mujeres jóvenes, visibiliza la violencia contra las mujeres en la capital del estado, Chihuahua. La organización mencionó que durante ese año se encontraron 39 mujeres asesinadas, nueve con violencia sexual. Según la Campaña se encontraron 29 mujeres. La CNDH por su lado da cuenta de 24.

En **2001** interviene un segundo mecanismo internacional, el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de Naciones Unidas; Dato'Param Coomaraswamy presentó su informe con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Entre sus conclusiones está que "la impunidad y la corrupción siguen, prevaleciendo. Sean cuales fueren los cambios y reformas, no se ven por ninguna parte. La situación reinante es de sospecha, desconfianza y falta de fe en las instituciones de la administración en general, y de la administración de justicia en particular".³¹⁰

En ese año, a nivel federal se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y a nivel estatal Zulema Bolívar es nombrada nueva Fiscal Especial en sustitución de Zully Ponce.

Entre el 6 y el 7 de noviembre de 2001, sucede uno de los hechos más impactantes en Juárez y que coloca a la ciudad bajo la lupa de la comunidad internacional: se encuentran 8 cadáveres de mujeres frente a la sede de la Asociación de Maquiladoras (AMAC) en un antiguo campo algodonero que está situado a cien metros de ejes viales muy transitados. Las autoridades de Chihuahua hacen referencia a la detención de Gustavo González Meza "La Foca" y Javier García Uribe "El Cerillo", en relación con los crímenes, el 9 de noviembre.

Ambos declaran haber sido detenidos de forma ilegal y torturados por elementos de la policía judicial para declararse culpables. Informes subsiguientes indican que las alegaciones fueron denunciadas ante las autoridades pero los jueces rechazaron las denuncias de coacción como infundadas. "También se señaló que la persona encargada de los servicios periciales en la PGJE había renunciado al sufrir presiones para que modificara los resultados de las pruebas periciales a fin de inculpar a los dos detenidos".³¹¹

Por otro lado, junto con el gobierno del estado se instaló en diciembre de 2001 una mesa interinstitucional para establecer políticas públicas para prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer. Y en la Cámara de Diputados se conformó en noviembre la primera Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Según AI se reportaron un total de 51 feminicidios, 22 de los cuales son homicidios sexuales. La Campaña registró 39 casos y la CNDH 38.

En enero de **2002**, el gobernador Patricio Martínez nombró a Jesús José Solís Silva como

³¹⁰ Dato'Param Coomaraswamy. *Op. Cit.*

³¹¹ Marta Altolaguirre. *Op. Cit.*

procurador; las organizaciones protestaron y manifestaron que él tenía un historial de abuso de autoridad y violaciones a derechos humanos.

Ese año, el estado también indicó que en el período comprendido entre enero y octubre se presentaron 285 denuncias de desaparición de mujeres, de las cuales 257 fueron localizadas, seis casos se mantuvieron “en reserva” y 22 seguían siendo investigados.

Marta Altolaquirre, en aquel entonces Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH visita México en el mes de febrero a petición de la *Campaña Alto a la Impunidad*. Como resultado, produce el informe *Situación de los derechos de la mujer en ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*. Esta se convierte en la tercera intervención internacional para investigar los casos de feminicidio.

Días antes de la visita de la Relatora, Mario Escobedo Anaya, abogado de “La Foca”, fue asesinado a balazos por la policía mientras conducía. Las autoridades señalaron que los agentes habían disparado en legítima defensa. Altolaquirre recibió información de que Escobedo había recibido amenazas antes de ser asesinado. La CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Esther Chávez Cano, defensora de derechos humanos y de las familias de Gustavo González Meza “La Foca” y Javier García Uribe “El Cerillo”.

Por su parte, se presenta la cuarta intervención internacional con las Observaciones finales del Comité CEDAW al quinto informe periódico de México (6 de Agosto de 2002), en las cuales se emitieron dos recomendaciones sobre el caso Juárez: insta al Estado a impulsar y acelerar el cumplimiento de la Recomendación 44/98 emitida por la CNDH y le pide que proteja a las mujeres de la violación a sus derechos humanos y seguridad personal.

Por otro lado, INMUJERES promueve la instalación de dos Mesas: una de diálogo para el seguimiento técnico-jurídico de la investigación de los casos de homicidios en ciudad Juárez, y una Mesa estatal institucional para coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia intrafamiliar y hacia las mujeres.

Mientras, en la FEIHM se nombra nueva titular luego de que Zulema Bolivar es destituida. La idea era que la sociedad asignara a la nueva fiscal, por tal motivo, Liliana Herrera estuvo temporalmente en el cargo; finalmente se designó a Ángela Talavera.

Según esta fiscalía, a finales de 2002 se tenía a 93 autores de homicidios y desapariciones de mujeres “por ello no es de considerarse que en Juárez impere un fenómeno de impunidad, en tanto que dicho concepto implica la inactividad del Gobierno para sancionar a los responsables”.³¹²

Ese año, AI registró 43 feminicidios, la Campaña da cuenta de 40 casos y la CNDH de 12.

³¹² *Idem*.

3.4 Mucho presupuesto, poca efectividad: 2003-2005

Para inicios de **2003**, 21 hombres se encontraban detenidos y sólo Sharif recibió la condena de 20 años por el asesinato y violación de Elizabeth Castro García. En febrero de 2003 Gustavo González Meza “La Foca” fue encontrado muerto en su celda en una prisión de máxima seguridad de Chihuahua, en circunstancias no aclaradas, después de una intervención médica.

En marzo, Ulises Perzábal y Cynthia Kicker fueron detenidos en abril por el caso de Marcela Viviana Rayas. También fueron torturados junto con los testigos. Los inculpados y los declarantes se retractaron posteriormente de sus confesiones y presentaron denuncias legales. No se tiene conocimiento de que se haya abierto investigación. Las autoridades proporcionaron una lista de 69 casos de desapariciones vigentes.

Para mayo, la PGR informó que la dependencia tenía abiertas líneas de investigación relacionadas con tráfico de órganos, pornografía y participación de sectas religiosas en el caso de 14 feminicidios de Juárez, los cuales había atraído a su jurisdicción (8 correspondían a campo algodonerero de 2001 y 6 al Cristo Negro del 2002 y 2003).

También se informó que la PGJE de Chihuahua entregó a la PGR un documento que afirmaba que la FEIHM registraba 258 casos de feminicidio desde 1993, 79 sentencias y 98 expedientes de averiguaciones previas archivados y en proceso de archivo.

Fue hasta el 6 de junio de 2003 que la SEGOB entra en la atención del caso, creando la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Sancionar la Violencia contra las Mujeres en ciudad Juárez para coordinar las iniciativas a nivel federal. Y el 22 de julio presenta el Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra las Mujeres en ciudad Juárez (Programa de 40 puntos).

Algunas de las acciones más visibles de este programa fueron: el Plan Integral de la Seguridad Pública que contó con aprox. 700 elementos de la PFP en ciudad Juárez y la creación de la Fiscalía Mixta para la Investigación de los Homicidios de Mujeres, conformada por agentes del Ministerio Público estatales y federales, y policía judicial, en un acuerdo formal de cooperación.

Algunas reformas legislativas entraron en vigor el 28 de agosto de 2003, entre las que se pueden mencionar: el incremento de la pena máxima de prisión a sesenta años, determinándose que las penas son acumulativas cuando se trata de homicidios de mujeres o menores. La sanción es también agravada cuando exista relación matrimonial o de concubinato entre los sujetos, y cuando el delito sea cometido bajo el influjo de drogas.

El 1° septiembre de 2003, el presidente Vicente Fox anunció la creación de un Comisionado o Comisionada Especial para Juárez y el 17 de octubre, Guadalupe Morfín Otero fue designada como titular.

Entre el 26 de septiembre y el 3 de octubre del 2003 México recibe la visita de una delegación de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD), con lo que se configura la quinta intervención internacional respecto al feminicidio en Juárez. Dicha Comisión se

abocó a identificar los factores que incidieron en la falta de capacidad del Gobierno estatal de Chihuahua para resolver adecuadamente los casos.

Por su parte, el Comité CEDAW decidió efectuar una investigación *in situ*, designando a María Yolanda Ferrer Gómez y a María Regina Tavares da Silva. Es la sexta intervención internacional. El ICHIMU dio cuenta de 326 homicidios, cifra que tanto en la Secretaría de Gobernación del Estado como en la Fiscalía Especial se elevó a 328. La PGR había hecho referencia a 258 expedientes hasta finales de febrero 2003. Las ONG refieren 359. El informe de su visita se dio a conocer hasta 2005 y destacaron que en la región existe una discriminación sistemática y generalizada contra las mujeres que propicia diversas formas de violencia culminando en el feminicidio.

En noviembre de 2003, la CNDH presentó un informe especial sobre los feminicidios en Juárez.³¹³ En esta investigación se menciona que fueron asesinadas 263 mujeres en un periodo de 10 años (1993-a noviembre de 2003). La conclusión de este reporte fue que en los delitos cometidos existan móviles violentos y sexuales en su ejecución. Asimismo, denuncia que los hechos no fueron oportuna y correctamente investigados, por lo tanto, las víctimas fueron transgredidas en sus derechos fundamentales: derecho a la vida, a la seguridad pública, a la legalidad, a la integridad personal, a la debida procuración de justicia, a la seguridad jurídica, además de incurrir en prácticas discriminatorias. La CNDH emitió una serie de propuestas, una de las principales era la creación de una Fiscalía Especial Federal.

Por otro lado, a principios de diciembre se presentó el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, resultado del acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano y la OACNUDH. Este documento contiene 31 recomendaciones generales, una corresponde a los casos de homicidios de mujeres en Juárez: “En el caso paradigmático de los asesinatos y desapariciones de mujeres y niñas en ciudad Juárez, publicar periódicamente los avances en el cumplimiento de las recomendaciones hechas por organizaciones y organismos nacionales e internacionales, así como las que en su oportunidad formule la Comisionada”.³¹⁴ Asimismo, el diagnóstico dedica un apartado para el análisis del problema.

En 2003, la Campaña recogió información sobre el asesinato de al menos 43 mujeres en ciudad Juárez y Chihuahua. Al recibió información sobre tres casos de secuestro, violación y asesinato. La CNDH reporta 10.

El 30 de enero de **2004**, y como respuesta a la propuesta de la CNDH, se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, de competencia federal, dirigida por María López Urbina, para coordinar la intervención federal en la Fiscalía Mixta en ciudad Juárez y hacerse cargo de los casos ya sometidos a la jurisdicción federal. La nueva fiscal recibió los 263 expedientes de la CNDH para su

³¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Op. Cit.*

³¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003.

análisis y adquirió el compromiso de que su oficina aplicaría la perspectiva de género, dirigida a eliminar la discriminación.

Al junto con otras organizaciones presentaron información adicional ante la CIDH en donde se subrayaba el uso constante del término "crimen pasional" por las autoridades estatales para calificar los casos de mujeres asesinadas por su cónyuge o compañero. Los mecanismos internacionales de derechos humanos han criticado el uso de esta definición por ser discriminatoria contra las mujeres, al legitimar implícitamente la violencia contra las mujeres sobre la base del honor masculino como respuesta a lo que el autor de los hechos o la sociedad consideran conducta femenina inapropiada.

El 18 de marzo de 2004, se aprueba el *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se crea la Comisión Especial Para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada*, de la Cámara de Diputados la cual fue presidida por la Dip. Fed. Marcela Lagarde y de los Ríos, del Partido Revolucionario Democrático (PRD). El 14 de abril es instalada de manera oficial.

Por su parte, Guadalupe Morfín, titular de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, presentó su primer informe de trabajo, el cual consiste en un diagnóstico de la situación en Juárez y un plan de trabajo para abordar las problemáticas de las cuales da cuenta el diagnóstico.

El 3 de junio de 2004 la PGR declara que en las 14 averiguaciones previas que investiga por femicidio mantienen abiertas las líneas de la participación de redes de prostitución, sectas religiosas y narcotráfico, y se cerró la hipótesis del tráfico de órganos, de acuerdo con el dictamen final elaborado por peritos de la institución. María López Urbina, por su parte, presentó su primer informe, el cual arrojó que 81 servidores públicos actuaron de manera negligente en las investigaciones realizadas desde 1993.

Para el 10 de junio, el gobernador Patricio Martínez admitió su fracaso para solucionar los graves problemas de inseguridad, violencia, corrupción y narcotráfico que afectan a ciudad Juárez, debido a la imposibilidad de coordinar acciones con los gobiernos municipales de origen panista.

El 21 de junio se anunció que miembros del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) realizaron una visita con el objetivo de evaluar la posibilidad de identificar los cuerpos de mujeres asesinadas en Juárez durante el periodo 1999-2003, y coadyuvar en el esclarecimiento de los homicidios.

La Fiscalía Especial, presenta su segundo informe en octubre de 2004, en el cual se reporta que los homicidios no son resultado de asesinos seriales o de la delincuencia organizada.

Fue hasta el 4 de noviembre de ese año que se conformó la primera Comisión Especial para el seguimiento de Femicidios en el Estado de Chihuahua, en el Congreso local, en la LXI legislatura.

El 30 de diciembre, la Procuraduría estatal solicitó acción penal contra Zully Ponce Prieto y cuatro personas más: la ex fiscal Ángela Talavera; el coordinador del Grupo Zeus, Jesús Torres; la agente del Ministerio Público (MP) Sandra Celia Domínguez Carrillo y el subagente José Luis Armendáriz Fuentes.

En este año, la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la Cámara de Diputados reporta 23 casos de mujeres asesinadas.³¹⁵

En **2005**, la procuradora Patricia González anuncio que se instalaría un laboratorio y banco genético en ciudad Juárez que podría estar listo hacia fines de abril.

Para el 4 de enero de 2005, la PJE encontró probable responsabilidad penal contra cinco de los funcionarios estatales de la lista que entregó a esa instancia la Fiscal Especial María López Urbina. De los ex funcionarios que fueron acusados como negligentes, se solicitaron órdenes de aprehensión contra cinco, incluidas Zully Ponce Prieto y Ángela Talavera Lozoya.

El 6 de enero, Zully Ponce anunció que recurriría a todos los recursos jurídicos para su defensa; al respecto, su abogado Salvador Urbina Quiroz, dijo que sumarían daño moral a la denuncia presentada por Ponce Prieto y 22 funcionarios de la Subprocuraduría, señalados como omisos y negligentes, contra la Fiscal María López Urbina.

Ese mismo día, cinco integrantes de la banda "Los Rebeldes" recibieron la pena máxima por el Juez Séptimo de lo Penal, Javier Pineda Arzola, quien les dictó una condena de 40 años de prisión por homicidio y violación de mujeres en ciudad Juárez. Los sentenciados fueron: Sergio Armendáriz "El Diablo", Carlos Barrientos Vidales, Juan Jorge Contreras Jurado, Gerardo Fernández Molina, Romel Omar Cenicerros García y José Luis Rosales Juárez.

De igual manera, la banda de "Los Toltecas" alcanzó una pena máxima de 113 años de prisión por los delitos de homicidio, violación y asociación delictuosa, pero debido a que el Código Penal que regía cuando los aprehendieron era distinto, los condenaron a 40 años, excepto a Bernardo Hernández Fernández, quien quedó absuelto de todo cargo.

Quienes conforman la banda de "Los Toltecas" son Jesús Manuel Guardado Márquez "El Tolteca", Víctor Manuel Moreno Rivera, Agustín Toribio Castillo, José Gaspar Ceballos Chávez y Bernardo Hernández Fernández.

También en el mes de enero, el presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Peter Schieder, informó que el Comité sobre Oportunidades Equitativas entre Hombres y Mujeres presentaría un informe sobre la desaparición y asesinato de mujeres en ciudad Juárez.

El 21 de enero, la Comisionada María Guadalupe Morfín Otero, presentó un informe, acompañada de dos integrantes del equipo de antropología forense de Argentina, en el que señaló

³¹⁵ Lista de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez en el año 2004 (de notas periodísticas de 2004) elaborada por la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la Cámara de Diputados.

que se habían encontrado 53 cuerpos de mujeres sin identificar, de los cuales al menos 30 fueron enviados a la fosa común en el periodo de 1993 a 1997.

Por su parte, el 27 de enero 2005, el Comité CEDAW dio a conocer el informe final de su visita en el que destacaron, además de que los asesinatos de mujeres y la impunidad continúan, que en la región existe una discriminación sistemática y generalizada contra las mujeres que propicia diversas formas de violencia.

El 31 de enero de 2005 la Fiscal María López Urbina presentó su tercer informe, en el cual, reporta que al menos 190 servidores públicos y ex funcionarios de la PJE tendrían responsabilidades administrativas o penales por ser negligentes en sus indagatorias.

Para el 6 de febrero, a un año de la instalación de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Guadalupe Morfín, confirmó que no había tenido acceso oficial a ningún expediente de las víctimas de homicidios.

En este mes, el Juzgado Cuarto de lo Penal negó las órdenes de aprehensión contra los funcionarios negligentes, que fueron solicitadas por la Procuraduría de Chihuahua. Esta se convierte en la tercera ocasión en que los juzgados del fuero común se han negado a realizar diversas órdenes de aprehensión.

La séptima intervención internacional la realiza la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, Yakin Ertürk, quien aseguró que “la violencia contra la mujer en México puede describirse como la punta de un iceberg que oculta bajo la superficie problemas sistémicos más complejos que sólo pueden entenderse en el contexto de, por un lado, una desigualdad de género arraigada en la sociedad y, por el otro, un sistema jurídico y de gobierno dividido en varios niveles que no responde con eficacia a los delitos de violencia, incluida la violencia de género”.³¹⁶

Por su parte, Marta Sahagún recibió en Los Pinos, el 22 de febrero, la propuesta del Grupo Alternativas para investigar los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. En la reunión se convino formular una agenda de trabajo con base en la *Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. En el Grupo Alternativas participan académicas del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer del Colegio de México (PIEM) y del Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM (PUEG).

Para el 25 de febrero de 2005, el Juzgado Séptimo de lo Penal ordenó detener a Zully Ponce Prieto por abuso de autoridad cometido durante las investigaciones relacionadas con homicidios de mujeres, al igual que el coordinador de Ministerios Públicos del Grupo Zeus, Jesús Torres.

En marzo, el gobernador José Reyes Baeza Terrazas inauguró las instalaciones para la Fiscalía Especial para Investigación de Homicidios de Mujeres y para el grupo especial Zeus de la PGJE.

³¹⁶ Yakin Ertürk. *Op. Cit.*

El 2 de marzo compareció la Fiscal María López Urbina ante la Comisión de Feminicidios, de la Cámara de Diputados. Allí anunció que 65% de los asesinatos ya habían sido resueltos. Al día siguiente, el juez Séptimo de lo Penal, José Ontiveros Mariscal, dictó auto de formal prisión en contra del agente del Ministerio Público, Jesús Torres Macías, por el delito de abuso de autoridad en la integración de cuatro averiguaciones sobre homicidios de mujeres. Esta es la primera acción legal que se concreta con un auto de formal prisión de las iniciadas por López Urbina.

Días más tarde, el 9 de marzo, un Juez dictó auto de formal prisión contra Zully Ponce Prieto, acusada de abuso de autoridad en la integración de 47 expedientes. A pesar de la resolución, la ex funcionaria siguió en libertad debido a que contaba con una suspensión provisional del Juzgado Quinto de Distrito contra la orden de aprehensión, además de que depositó una fianza de 2 mil pesos.

También durante el mes de marzo, según la Fiscalía Mixta, localizó 40 mujeres que contaban con reporte de desaparición, de las cuales sólo una fue encontrada sin vida (Rocío Paola Marín Ávila, localizada en el Canal, con 15 puñaladas).

El 12 de abril de 2005 el INMUJERES dio a conocer un estudio realizado por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), el *Diagnóstico Socioeconómico de Ciudad Juárez y su Sociedad*,³¹⁷ el cual indica que de 382 feminicidios, 142 tenían la constante de tratarse de asesinatos sexuales y seriales.

Por su parte, el 28 de abril la Comisión de Feminicidios de la Cámara de Diputados, rindió su primer informe, y exhortó a la creación de una Fiscalía Federal contra delitos violentos hacia las mujeres.

Claudia Cony Velarde Carrillo titular de la Fiscalía Mixta de la PGJE, informó en mayo que las autoridades aceptarían los reportes de desaparición desde el primer momento y no después de 72 horas. Lo anterior como medida dentro del Operativo Alba, integrado por la PGR, la AFI, la PFP, el Gobierno del Estado, el Cuerpo de Inteligencia Policial, la Comisión para Juárez y la SSP Municipal.

El 30 de mayo, María López Urbina, fue relevada de su cargo, en su lugar fue nombrada la ex presidenta de la CNDH, Mirelle Roccatti.

Por su parte, el 21 de junio de 2005, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó la resolución 1454 y la recomendación 1709 en materia de feminicidios en el país. De acuerdo con la resolución 1454, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa reconoce los esfuerzos de las Comisiones Especiales del Senado y de la Cámara de Diputados al proponer una reforma constitucional y legislativa para combatir juntas de manera inmediata el problema y sus raíces.

Asimismo, llama al Presidente Fox a reiterar su compromiso del 2004 de que la lucha contra los feminicidios es prioridad del Estado. De la misma manera, estuvo a favor del estudio del

³¹⁷ Luis Ernesto Cervera Gómez (coordinador). *Diagnóstico Socioeconómico de Ciudad Juárez y su Sociedad*, El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) e Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), México, mayo de 2005.

concepto de “feminicidio” en cooperación con el Congreso Mexicano, y explorar una manera útil de aplicación en el contexto europeo, incluyendo su posible introducción al sistema legal.

Por otro lado, en la recomendación 1709, la Asamblea Parlamentaria solicita al Consejo de Ministros crear un programa de cooperación y asistencia con México para promover la reforma judicial, promover una cultura de respeto por los derechos humanos y la igualdad entre hombres y mujeres, organizar programas de entrenamiento e intercambios para jueces, policías judiciales y expertos forenses, ofrecer ayuda legislativa en áreas tales como feminicidios y violencia doméstica, y para financiar la construcción de albergues de ayuda a las víctimas de violencia doméstica y equipo para un nuevo laboratorio forense en ciudad Juárez.³¹⁸

El 23 de junio, Charlotte Ponticelli, titular de la Oficina Internacional de Asuntos de Mujeres del Departamento del Estado, EU, señaló que la violencia contra la mujer y el tráfico de personas en la frontera era corresponsabilidad de ambos gobiernos, por lo que ofreció la colaboración del Estado Norteamericano para atender el problema. Por su parte, Patricia Olamendi, entonces subsecretaria de la SRE, declaró que México aceptaba la oferta, en el sentido de prestar asistencia y capacitación técnica y jurídica para resolver los asesinatos de mujeres en Juárez.

El viernes 24 de junio, la fiscal Mireille Roccatti, dijo que se realizaría una depuración de los expedientes sobre asesinatos, por lo que el número de casos clasificados como *feminicidios* disminuiría hasta en 50 por ciento, en razón de que muchos estaban "mal clasificados".

Asimismo, con la finalidad de reducir los índices delictivos, la Cámara Nacional de Comercio formó una campaña denominada “Le apostamos a Juárez”.

En este mes, se da a conocer que la Cámara de Diputados estudiaba la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el propósito de tipificar el feminicidio. El proyecto de decreto elaborado por las diputadas del PRD, Marcela Lagarde, Eliana García y Rebeca Godínez, proponía cambios a los artículos 432, 433 y 434 del Código Penal Federal.

El 27 de junio de 2005, se dio a conocer que el gasto para atender los casos de feminicidio, en los últimos doce años, fue de aprox. 300 millones de pesos en los tres niveles de gobierno. Lo anterior desató una serie de críticas por parte de especialistas, abogados, regidores y por organismos civiles y de la iniciativa privada, quienes cuestionaron la elevada inversión ante los “pocos o nulos resultados”.

En junio, se hizo también una evaluación del Programa de 40 puntos, el cual, a dos años de su implementación, al menos una docena de acciones, seguían sin consumarse y el Plan Integral de Seguridad Pública –una de sus medidas- se hundió tras el retiro de las tropas enviadas en julio del 2003.

³¹⁸ Liliانا Velasco. “Aceptan diputados recomendaciones del Consejo de Europa” en, *El Estatal*, 30 de junio de 2005.

Por otra parte, la fiscal Claudia Cony Velarde Carrillo informó que la PGJE instalaría, un laboratorio de genética forense en la ciudad para agilizar la investigación de los homicidios de mujeres.

Asimismo, diputados federales aceptaron las recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que propuso la participación de México en una campaña mundial contra la violencia doméstica, así como la exhortación al Ejecutivo federal a concretar el acuerdo de cooperación Consejo Europa-México, en materia de feminicidios.

Y mientras organismos no gubernamentales informaron que existían más de 100 mujeres desaparecidas, la Fiscalía de Homicidios de Mujeres señaló que prevalecían 35 casos clasificados como de alto riesgo y 86 reportes de extravío.

El 29 de junio de 2005, la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU, Louise Arbour, en su visita al México, exhorto al Estado a luchar contra la violencia hacia las mujeres; y dijo que no bastaba con ratificar tratados internacionales, sino que se requería también su correcta aplicación.

En julio, se dio a conocer que el Congreso del estado de Chihuahua analizaba la posibilidad de incluir la figura de "Feminicidio" en el Código Penal de la entidad como parte de la reforma integral que realizaría la LXI Legislatura.

La fiscal especial, Mireille Roccatti, advirtió que toda información sobre el fondo económico creado para la reparación del daño en beneficio de los familiares de las víctimas de feminicidio, se clasificaría como "reservada" o "confidencial" por parte de la PGR e informó que el recurso sería de 61 millones de pesos.

Para el 14 de julio, Víctor Javier García Uribe "El Cerillo" fue liberado después de que el magistrado de la Cuarta Sala Penal, Rodolfo Acosta Muñoz, revocó la sentencia condenatoria de 50 años de prisión que le impuso Gustavo Muñoz Gamboa, juez Tercero Penal de Juárez, por la violación y homicidio de ocho mujeres en ciudad Juárez. El magistrado consideró que en el expediente y la averiguación realizada por la Procuraduría no había elementos suficientes para acreditar la culpabilidad del imputado. Mientras tanto, la Procuraduría del Estado anunció que apelaría la resolución, por lo que el caso pasaría a un Tribunal Colegiado.

El 20 de julio, se dio a conocer una nueva auditoria realizada PGJE, la cual, arrojó que 364 mujeres habían sido asesinadas desde 1993 en ciudad Juárez. Además encontró que de los dos mil 462 reportes de mujeres desaparecidas, presentados en los últimos 12 años, se habían localizado a dos mil 416 y faltaban sólo 46 por ser halladas.

En julio de este año, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó por unanimidad una ley que autorizaba los acuerdos bilaterales que se requirieran, a fin de auxiliar al gobierno de México con equipo y entrenamiento para esclarecer los asesinatos de mujeres en ciudad Juárez.

En agosto de 2005, se declaró que el otorgamiento de indemnizaciones a familiares de mujeres asesinadas en Juárez sería determinado con base en la gravedad del crimen y el grado de

“sufrimiento y angustia” de la víctima; según el director general de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la PGR, Silverio Tapia Hernández.

El 11 de agosto, Guadalupe Morfín presentó su segundo informe de actividades. En éste señala que la estrategia federal para esclarecer los feminicidios en ciudad Juárez y frenar la violencia contra las mujeres no había rendido los resultados esperados y aseveró que a partir de enero de 2005 cada semana se había detectado un feminicidio.

El 18 de agosto se dio a conocer que la sentencia de 40 años de cárcel que le habían dictado a Jesús Manuel Guardado Márquez “El Tolteca” por el delito de homicidio agravado, le fue cancelada por el magistrado de la Tercera Sala de lo Penal, Juan Carlos Carrasco Borunda, quien le impuso una sentencia de 23 años de prisión por los delitos de violación y homicidio en grado de tentativa. En esta nueva resolución se ratificó que “El Tolteca” debía pagar 17 mil 225 pesos como concepto de reparación del daño a favor de una menor de edad de 14 años, a quien violó y luego intentó matar.

El 23 de agosto, José Luis Soberanes, presidente de la CNDH, presentó su informe *Evaluación integral de las acciones realizadas por los gobiernos federal, estatal y municipal de Ciudad Juárez*, ante las integrantes de la Comisión de Feminicidios de la Cámara de Diputados. Consideró que las medidas adoptadas por el gobierno federal para esclarecer y frenar los asesinatos de mujeres en ciudad Juárez eran ineficaces para contener la violencia y acabar con la impunidad en la localidad fronteriza. La Comisión, por su parte, pidió a la CNDH una segunda recomendación sobre los casos, que incluyera denuncias de tortura contra presuntos autores criminales, sobre la presunta responsabilidad de servidores públicos y la descoordinación entre las autoridades para resolver el problema.

Fue en septiembre de 2005 cuando se dio a conocer un informe elaborado por la Fiscal Especial Mireille Roccatti, en el cual se concluyó que los asesinatos no se debían al crimen organizado. También confirmó la negligencia de 101 funcionarios públicos. La Fiscal en ese entonces, anunció la construcción de un memorial en honor de las mujeres asesinadas y dijo que se otorgarían 40 indemnizaciones a los familiares.

En septiembre, después de tres meses y medio de trabajo, se recibe con sorpresa la renuncia de Mireille Roccatti como fiscal, ya que se integraría al gabinete del gobernador electo del Estado de México, Enrique Peña Nieto. Roccatti aseguró en un discurso ofrecido en ciudad Juárez que en el tiempo que estuvo al frente de la fiscalía concluyó los cuatro programas que tuvo a su cargo, consistentes en sistematizar los expedientes, remitir a la PGR los casos que fueran de competencia federal, localizar a mujeres desaparecidas y promover apoyos a los familiares de las víctimas. Después de la renuncia presentada, fue designado como encargado de la Fiscalía a Jorge Luis Arenas.

El 24 de septiembre se informó que la violencia de género en ciudad Juárez había derivado en diez homicidios de niñas durante 2005. Se resaltó que uno de los casos que más conmocionó a la sociedad chihuahuense fue el de la niña Airis Estrella Enríquez Pando, de ocho años, localizada

el 14 de mayo dentro de un tambo que fue cubierto con cemento por los agresores. A su vez, estadísticas de la Fiscalía Mixta señalaron que en 2005 se registraron 26 homicidios de mujeres, de los cuales más del 50% habían sido resueltos.

Por otro lado, la Secretaría de Turismo estatal solicitó a su homóloga federal apoyos y recursos especiales para contrarrestar la mala imagen de ciudad Juárez creada por la difusión mundial de la violencia en esta frontera, especialmente de los feminicidios.

En octubre se informó que diputados del PAN y del PRD presentaron una solicitud de juicio político contra el ex gobernador priísta Patricio Martínez, por presuntas omisiones en el caso de los feminicidios, vínculos con el crimen organizado y tráfico de influencias, entre otras irregularidades cometidas durante su administración.

Por su parte, al rendir su primer informe, el gobernador de Chihuahua José Reyes Baeza Terrazas, dijo que su administración resolvió el 80% de los feminicidios ocurridos desde octubre de 2004.

El 27 de octubre, el magistrado de la Tercera Sala Penal, Juan Carlos Carrasco Borunda, aumentó a 30 años de prisión la sentencia en contra de Sharif, quien había apelado el dictamen de 20 años otorgado por el juez cuarto penal, Héctor Talamantes.

Asimismo, en conferencia de prensa ofrecida en el contexto de la Cuarta Cumbre de las Américas en noviembre de 2005, el presidente Vicente Fox aseveró que de los más de 300 homicidios de mujeres en esa ciudad fronteriza, sólo la tercera parte no habían sido resueltos.

Fue hasta el 13 de noviembre que la Subprocuraduría de Justicia del Estado Zona Norte declaró que trabaja en dos nuevas líneas de investigación sobre el homicidio de las ocho mujeres cuyos cuerpos se localizaron en noviembre de 2001 en un campo algodonerero.

Para el 16 de noviembre, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2006; entre los logros impulsados por las legisladoras destaca la creación de la Fiscalía Especializada para Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres, con competencia nacional, que sustituiría a la Fiscalía Especial para Prevenir y Erradicar la Violencia hacia las Mujeres en Ciudad Juárez. Para esta instancia se amplió una partida presupuestal de 35.8 millones a 150 millones de pesos. El 17 de noviembre, se dio a conocer el nombramiento de Alicia Elena Pérez Duarte como la Fiscal.

Por su parte, el 18 de noviembre, el Procurador de la República, Daniel Cabeza de Vaca Hernández, se reunió con el gobernador José Reyes Baeza Terrazas para firmar el Protocolo de Estambul, documento que condena el método de la tortura en la procuración de justicia. Con la implementación del Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato en Chihuahua, se podrían documentar y correlacionar las respectivas denuncias con los hallazgos físicos y psicológicos que se detecten a quien se le practique tortura.

El 23 de noviembre, Patricio Martínez fue notificado oficialmente de la demanda de juicio político en su contra, por presunta corrupción, violación a los derechos humanos, entre otros

ilícitos; pero el 14 de diciembre el Congreso del Estado desechó la demanda luego de que la comisión instructora aceptó errores de origen en el procedimiento.

Por otro lado, con el objetivo de contar con una política de Estado para erradicar la violencia contra las mujeres, la Comisión de Feminicidios del Congreso propuso modificar la ley orgánica de la PGR y la del Poder Judicial de la Federación, a fin de que la procuraduría atrajera los casos. La Comisión de Feminicidios de la Cámara de Diputados reportó 32 feminicidios en ciudad Juárez.³¹⁹ La Procuraduría del Estado registró 25 y agregan que se resolvieron casos de 1993, 1994 y 1995

3.5 La institucionalización de la impunidad y la negligencia: 2006

A principios de 2006 Mario Álvarez Ledesma, titular de la Subprocuraduría Especializada en la Atención de los Derechos Humanos de la PGR, declaró que en no más del 15% de los casos de feminicidio se encontró que el objetivo era violar a la víctima, además mencionó que el 85% de los asesinatos fueron resultado de la descomposición social basada en la violencia intrafamiliar, la venta de droga y la prostitución. Todo lo anterior según las conclusiones de la Fiscalía Especial para la Atención de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Álvarez Ledesma también dijo que la PGR realizó un análisis sobre las publicaciones elaboradas sobre los feminicidios y aseveró que eran panfletos sin fundamento y que existían intereses externos de organizaciones y personas para crear una psicosis en ciudad Juárez.

El 9 de enero, Carlos Abascal, titular de la SEGOB, nombró a Arturo Chávez Chávez como subsecretario. Lo anterior a pesar de que este último fuera acusado por la CNDH como responsable por omisión y negligencia en las investigaciones de crímenes contra mujeres en Juárez, cuando desempeñaba su cargo como Procurador General de Justicia de Chihuahua, en la administración de Francisco Barrio Terrazas.

El 14 de enero, el magistrado de la Tercera Sala Penal, Juan Carlos Carrasco Borunda, revocó el auto de formal prisión que se había dictado en Primera Instancia en contra de Zully Ponce Nieto, por el delito de abuso de autoridad en marzo de 2005 por el juez Séptimo de lo Penal, José Ontivieros Mariscal. Esta decisión también beneficio a 150 funcionarios que colaboraron con la ex fiscal.³²⁰

³¹⁹ Lista de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez en el año 2005 (de notas periodísticas de 2004) elaborada por la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la Cámara de Diputados.

³²⁰ En 2004, los jueces cuarto y octavo de lo penal, Catalina Ruiz Pacheco y Armando Jiménez Satoyo se negaron a girar las ordenes de aprensión solicitadas por la Procuraduría General de Justicia estatal contra las ex fiscales Liliána Herrera y Ángela Talavera por no encontrar elementos para acusarlas por el delito de abuso de autoridad que presuntamente cometieron al no integrar de manera adecuada los expedientes, según las acusaciones de López Urbina. Ruiz Pacheco también se negó a girar las ordenes de aprensión contra Hernán Rivera Rodríguez, ex jefe del Departamento de Averiguaciones Previas; Jorge Ramírez, quien ocupó el mismo cargo; Antonio Navarrete, es comandante de la Policía Judicial del Estado, y Zulema Bolívar, ex fiscal especial para investigar los homicidios de mujeres. Además ordenó el sobreseimiento del expediente, con lo cual, cierra la posibilidad de actuar penalmente contra ellos.

El 25 de enero de 2006 fue asesinado el dirigente estatal de Convergencia, Sergio Dante Almaraz Mora las organizaciones declaran que el homicidio se circunscribe en el clima de impunidad que se vive en el estado y exigen que el caso sea aclarado y atraído por la PGR. Es pertinente aclarar que Almaraz Mora, llevó la defensa de Víctor Javier García Uribe y Gustavo González Meza acusados de los homicidios de ocho mujeres encontradas en el Campo Algodonero en 2001. Asimismo, fue necesario que la familia de Almaraz saliera del país por las amenazas recibidas vía telefónica.

Para el 6 de febrero de 2006, la Comisaria de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, Benita Ferrero-Waldner, expresa su interés en discutir sobre los homicidios de mujeres en Juárez, durante su reunión con autoridades mexicanas, en Bruselas. Su visita coincidió con un aumento de los cuestionamientos en torno a la condescendencia con que enfrentaba la Comisión Europea las continuas violaciones a los derechos humanos en México. Ya en aquel entonces, el eurodiputado Raúl Romeva sentenciaba que la Comisión podía y debía señalar el problema como una cuestión de competencia común, sin embargo aún no lo ponía en la agenda política bilateral.

Por su parte, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, rechazó reunirse con Arséne y Roeland Van Nierop, padres de la holandesa asesinada en septiembre de 1998 en ciudad Juárez, cuyo caso sigue sin resolver. La excusa fue una agenda saturada.

El 8 de febrero, Flor Rocío Murguía asumió la Fiscalía Mixta, con lo que se convierte en la décima responsable de la institución. Afirmó que su trabajo empezaría con 106 expedientes de crímenes contra mujeres.

Es en 2006 cuando se dan a conocer los feminicidios en el resto del país, Centroamérica y Sudamérica. Por ejemplo, se dijo que en Guatemala de 2002 a 2005 se incrementaron las cifras de asesinatos de mujeres de manera alarmante. El INMUJERES por su parte, el 9 de febrero, en un estudio efectuado en 11 estados reveló que Sonora tenía el primer lugar en violencia de género seguido de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Yucatán y Zacatecas.

Para el 13 de febrero, el magistrado de la Séptima Sala Penal, Miguel Medina Perea, absolvió a José Luis Rosales Juárez, integrante de la banda “Los Rebeldes”, acusado de cometer asesinatos contra mujeres en Juárez, y quien en 2005 fue sentenciado a 24 años por el juez Séptimo Penal, Javier Pineda. Esta nueva decisión beneficio a otros implicados de feminicidio pues las penas fueron reducidas en la mayoría de los detenidos. Sólo en el caso de Sergio Armendáriz Díaz “El Diablo” y de Carlos Barrientos quedó en 40 años.

Luisa Fernanda Camberos, directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer, mencionó que el 8 de marzo se colocaría la primera piedra de un monumento llamado Plaza de la Mujer, edificación que se realizaría en honor a las víctimas de feminicidio en la entidad.

El 16 de febrero, Alicia Elena Pérez Duarte, asumió el cargo de Fiscal Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País, de la PGR.

En el mismo acto, el Subprocurador Mario Álvarez Ledesma, desestimó la problemática en Juárez, al afirmar que entre 1993 y 2005 se cometieron 47 desapariciones y 379 homicidios contra mujeres vinculadas en su mayoría a la violencia familiar. Además, aclaró que el *mito de las muertas de Juárez* se inició debido a la falta de rigor metodológico de la Fiscalía Especial de la Procuraduría de Chihuahua.

Por supuesto, las críticas a las afirmaciones del Subprocurador no se hicieron esperar y diputadas, defensoras/es de derechos humanos y familiares coincidieron en que el negar la existencia de feminicidio en Juárez, era un mensaje de impunidad.

El 6 de marzo, Patricia González, Procuradora de Justicia de Chihuahua, informó la suspensión de Enrique Silva, jefe de servicio forense de Juárez, por la desaparición de 8 expedientes por asesinato de mujeres y la salida de osamentas.

La Contraloría de Asuntos Internos de la PGJE informó que se integraba el expediente por el delito de abuso de autoridad, en contra de las personas que se vieron involucradas en la detención de Víctor García Uribe “El Cerillo” y Gustavo González Meza “La Foca”. Lo anterior ocurre debido a que la PGR informó en agosto de 2005 que no pudieron emitir una conclusión respecto a si existieron o no lesiones de tortura y/o maltrato.

El 7 de marzo, el Procurador Daniel Cabeza de Vaca se comprometió con legisladoras de la Comisión de Equidad y Género y de Feminicidios a recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para consultarle sobre la posibilidad de la PGR en la intervención y atracción de los casos de los funcionarios negligentes en torno a los asesinatos de mujeres en Juárez. Además, el Procurador se vio obligado a reconocer los errores en el trabajo realizado por la Fiscalía para Juárez y la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR, a cargo de Mario Álvarez Ledesma.

En este mes, José Luis Soberanes, durante su comparecencia en la Cámara de Diputados, declaró que elaboraría una nueva recomendación en torno a los casos de Juárez, dicha queja retomaría la investigación de la Fiscalía para Juárez de la PGR, que denunciaba la negligencia de autoridades federales implicadas.

El 30 de marzo, la Dip. Fed. Eliana García, del PRD, manifestó su desacuerdo con el partido, al impulsar éste la candidatura al senado de Víctor Anchondo, quien fuera secretario de gobierno del estado de Chihuahua, en tiempos de Patricio Martínez. Anchondo, fue señalado por la PGR como uno de los funcionarios que permitió que se incrementaran en 100% el número de asesinatos de mujeres en el estado. Al llamado para no dar fuero a Anchondo se unió Guadalupe Morfín Otero, Comisionada para Juárez. Sin embargo, el entonces presidente nacional del PRD Leonel Cota, declaró que no encontraba elementos suficientes para desechar la candidatura.

El 26 de abril, se aprobó por unanimidad en la Cámara de Diputados, las reformas a las leyes penales federales para tipificar el feminicidio como delito de lesa humanidad. Es pertinente resaltar que la propuesta se incorporó desde un inicio a la *Ley General de Acceso de las Mujeres a*

una Vida Libre de Violencia, sin embargo, con las negociaciones, se acordó que el delito debía quedar en el Código Penal Federal. Todo lo anterior, después de un año de su discusión.

Por su parte, el 2 de mayo, la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense aprobó un punto de acuerdo que insta al gobierno de George W. Bush a involucrarse en la investigación y solución de los casos de mujeres asesinadas en ciudad Juárez.

El 18 de mayo de 2006, se dio a conocer la *Investigación Diagnóstica sobre violencia Femenicida en 10 estados del País*, realizada por la Comisión de Femicidios de la Cámara de Diputados. Esta investigación dio a conocer que en 6 años (1999-2005) más de 6 mil niñas y mujeres fueron asesinadas. Asimismo, evidenciaron que las acciones para contrarrestar dicha calamidad eran débiles y no abarcan a los tres niveles de gobierno; sólo estaban dirigidas de manera parcial y con baja incidencia para atender casos de violencia familiar.

El 24 de mayo, Al Sección México, presentó el informe *El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo*, en él se afirmó que el gobierno de México quedó endeudado con las mujeres de Juárez, pues a pesar de la gran inversión hecha, hubo retrocesos al minimizar la problemática. En este sentido, se dijo que el gobierno de Vicente Fox fue decepcionante.

Por su parte, el 27 de mayo, la comisionada Morfín Otero lanzó una campaña en Juárez, titulada *Vivir sin miedo es mi derecho*, que constaba de la instalación de carteles y anuncios espectaculares. Guadalupe Morfín también anunció que a petición de la SEGOB, trabajaba en el diseño de un organismo como el que encabezaba, pero a nivel nacional y adelantó que se retiraría de la comisión, terminando el sexenio.

El junio, se dio a conocer el fallecimiento de Afdel Latif Sharif, el primer condenado por el asesinato de una mujer en ciudad Juárez. Su muerte se atribuye a complicaciones de una úlcera que le produjo una hemorragia. Para evitar especulaciones, el gobernador José Reyes Baeza dio a conocer que la necropsia sería realizada en presencia de especialistas estadounidenses para que se clarificara la causa de muerte. Lo anterior para impedir acusaciones de asesinato, como ocurrió con la muerte de otro acusado de feminicidio, Gustavo Meza, en 2001.

El 2 de junio de 2006, el gobernador también anunció la suspensión de trabajos en la Acequia del Pueblo, obra promovida por Guadalupe Morfin, para contribuir a mejorar el entorno social en ciudad Juárez, y que por convenio, la Comisión para Juárez, la SEMARNAT, el gobierno del estado y el municipio, tenían que aportar recursos económicos. La razón de la suspensión de la obra, según el gobernador, fue que la SEMARNAT sólo mandó 5 de los 10 millones de pesos de los recursos a los que se comprometió. La comisionada Morfin, por su parte, declaró que los recursos no se entregaron, pues la Junta Central de Agua y Saneamiento de Juárez no entregó el informe de gastos y actividades de la primera etapa.

Para el 6 de junio, varios sectores de la sociedad juareense convocaron a trabajar para reparar la imagen de la ciudad a través de una campaña internacional, luego de que Juárez se constituyera como una leyenda negra basada en mitos, especulaciones, exageraciones e

información errónea sobre los feminicidios. Lo anterior, tras un reportaje publicado por *El Diario* en el cual se menciona que los crímenes son un problema que se sobredimensionó.³²¹

Entre los voceros de esta convocatoria se encontraron Jorge Álvarez Compeán, secretario del Ayuntamiento; quien dijo que el municipio tendría que coordinar a sociedad civil, empresarios y gobiernos para quitarle a Juárez el mote de la capital de los feminicidios. Por su parte, la diputada Nora Yu, propuso auditar a las organizaciones promotoras de los asesinatos a nivel nacional e internacional; y agregó que la percepción no cambiaría hasta que existiera otra ciudad con peor imagen.

Blanca Gámez, secretaria de la Comisión Especial de Feminicidios de la Cámara de Diputados, también se unió a las voces y dijo que el mito se rompería con la investigación que realizó la comisión, que manifiesta la situación en otros estados de la República. El Vicepresidente de la zona norte de la Confederación de Colegios de Abogados de México, Salvador Urbina Quiroz, ofreció analizar la posibilidad de una demanda civil por daño moral de forma gratuita, hasta las últimas consecuencias.

A la convocatoria, también se unieron la fiscal especial de la PGR, Alicia Elena Pérez Duarte; el diputado panista Gustavo Madero; Miguel Lucero Palma, legislador priísta; Edna Lorena Fuerte González, coordinadora de la campaña Por el Bien de Todos (PRD-Convergencia-PT); José Sigala Valero, presidente del Comité Municipal del PAN; el dirigente priísta Alfredo Urías Cantú; Hesiquio Treviso Bencomo, de la Diócesis de Ciudad Juárez; Maritza Olivia Sáenz Calderón, regidora por el PRI; Fermín Ramírez, regidor por el PVEM; Carlos Alfonso Matus Peña, regidor por el PT; y Ramón García, presidente del Colegio de Abogados de Ciudad Juárez

El 28 de junio, Marcela Lagarde y Blanca Gámez, presidenta y secretaria de la Comisión para Feminicidios de las Cámara de Diputados, presentaron el informe de violencia feminicida, con los resultados correspondientes a Chihuahua. Manifestaron que el gobernador Reyes Baeza y la Comisión firmarían un convenio de colaboración para dar seguimiento a las recomendaciones hechas en el último capítulo del informe. Asimismo, informaron que estaban trabajando con el congreso del estado para elaborar una ley de acceso a una vida libre de violencia para las mujeres y la tipificación del feminicidio como delito de lesa humanidad.

Para el 30 de junio “por no encontrar elementos de que sean delitos federales, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) regresó los 14 expedientes de asesinatos contra mujeres que atrajo para investigar tráfico de órganos, informó la fiscal especial de los casos, Rocío Murguía. El fundamento jurídico fue que son casos típicos de homicidios en un solo municipio”.³²²

El 21 de agosto, la PGJE reveló la identidad de las mujeres encontradas en el Campo Algodonero Juárez, en las cuales, tres no correspondían a las señaladas con anterioridad, con lo cual, se comprobaron las alteraciones en la investigaciones durante el gobierno de Patricio

³²¹ Gabriela Minjares y Sandra Rodríguez. “Usan a muertas para crear leyenda negra” en, *El Diario*, 05 de junio de 2006.

³²² Rubén Villalpando. “Regresa SIEDO expedientes de *feminicidios* en Juárez” en, *La Jornada*, 01 de julio de 2006.

Martínez. La Procuraduría informó también que se tenían a 12 sospechosos como responsables de los feminicidios.

El 25 agosto de 2006, se hace la octava intervención internacional, con las Observaciones finales del Comité CEDAW al sexto informe de México, en donde se manifestó que las medidas adoptadas habían sido insuficientes y no habían logrado evitar la comisión de nuevos delitos.

Por su parte, la Secretaría de Fomento Social y el Instituto Chihuahuense de la Mujer, con el Soporte del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, informó que el 28 de agosto iniciarían la campaña *Vive con libertad, Vive sin miedo*, la cual tenía como objetivo la concientización en hombres y mujeres sobre la violencia de género. Se informó que la campaña era de carácter masivo y estatal, que incorporaba mensajes de radio, televisión, anuncios en camiones, trípticos, pósters, carteleras y capacitaciones.

El 12 de septiembre de 2006, la Juez Segunda de lo Penal, Catalina Ochoa Contreras, dictó auto de formal prisión a Edgar Álvarez Cruz, como responsable del asesinato de Juliana Reyes Solís, localizada en el campo algodonerero. Además, es considerado sospechoso de liderar una banda que asesinó por lo menos a 16 mujeres más. Como no es de extrañarse, Álvarez Cruz, se declaró inocente y aseguró no haber estado durante 2001 en el país.

Hacia el 25 de septiembre, en reacción al informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra las Mujeres, sus Causas y sus Consecuencias, Yakin Ertürk, la *Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: la violencia contra la mujer*, presentado durante la segunda sesión anual del Consejo de Derechos Humanos, en Ginebra; México declaró que estaba consciente que erradicar la violencia contra las mujeres era asunto a largo plazo, además reconoció que en México prevalece una situación de discriminación e inequidad en contra de las mujeres.

En octubre, la Fiscal Especial Alicia Elena Pérez Duarte dijo que solicitaría a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que revisara los antecedentes de las resoluciones del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el caso de los asesinatos de mujeres, para que emitiera una resolución analítica.

Durante la instalación de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados en la LX legislatura, el 12 de octubre de 2006, la Dip. Martha Tagle, secretaria de la Comisión, presentó ante el pleno de la Cámara un punto de acuerdo para crear y dar continuidad a la Comisión de Feminicidios.

El 27 de octubre, Yakin Ertürk, Relatora Especial sobre la Violencia contra las Mujeres, sus Causas y sus Consecuencias, nuevamente hace un llamado al gobierno mexicano para tomar medidas drásticas para abordar la inadecuada coordinación entre los niveles de gobierno, con respecto a la violencia contra las mujeres y debía sensibilizar a los sectores policiaco y judicial. Lo anterior, durante su participación en la Tercera Comisión de la Asamblea General de la ONU.

Mientras en Juárez, el Consejo Municipal de las Mujeres integrado por mujeres de la iniciativa privada, sociedad y cabildo, presentó una campaña contra la violencia intrafamiliar, así

como de igualdad de género y oportunidades, a finales de octubre.³²³ Su secretaria técnica, Blanca Estela Martínez Moreno mencionó que el INMUJERES aprobó un proyecto titulado *Sustentabilidad del Consejo Municipal de las Mujeres en la frontera*, el cual, plateaba la impartición de talleres al personal de la administración municipal; además de cursos para estudiantes e internas del CERESO.

El 7 de noviembre, la delegación mexicana rindió su informe periódico al Comité contra la Tortura de la ONU, al respecto, admitieron que en México persiste la tortura, pero que estaba haciendo esfuerzos para erradicarla. En su 37 periodo de sesiones, el Comité criticó la parálisis del gobierno para resolver tres casos emblemáticos: el feminicidio en Juárez, los hechos durante la Cumbre de Guadalajara en 2004 y San Salvador Atenco.

Por su parte, la Comisionada Guadalupe Morfín, anunció la firma de un convenio de colaboración con 23 asociaciones religiosas, con el objetivo de impulsar los derechos humanos de las mujeres.

Mientras, en la Cámara de Diputados, se desataba una pugna en la Junta de Coordinación Política para definir quien se quedaría con la presidencia de la Comisión Especial de Feminicidios. Al respecto, la Dip. Martha Tagle mencionó que el PAN quería imponer a Sofía Castro, a pesar de que no contaba con el perfil que la comprometiera con la problemática. Además mencionó que los partidos se habían concentrado en tener el mayor número de comisiones especiales, sin importarles el tema.

Por otro lado, Morfín Otero presentó el 15 de noviembre la investigación *Sistema Socioeconómico y Georeferencial sobre la Violencia de Género en Ciudad Juárez. Análisis de la Violencia de Género en Ciudad Juárez Chihuahua: propuestas para su prevención*, realizada por el COLEF. En ella, se presentan focos rojos, número de homicidios, las colonias en donde hay que trabajar para prevenir la violencia, así como recomendaciones para elaborar política pública. La investigación fue coordinada por Julia Monárrez Fragoso.

El 21 de noviembre, se presenta la novena intervención internacional, en esta ocasión, con el Examen de México presentado al Comité contra la Tortura, a quien “le preocupa que muchos de los asesinatos y desapariciones de más de 400 mujeres en Juárez todavía siguen impunes y que los actos de violencia, inclusive asesinatos, siguen ocurriendo. También le preocupa que no se deriven las responsabilidades pertinentes a los 170 agentes estatales identificados como negligentes”.³²⁴

Para el 23 de noviembre de 2006, el Secretario de Gobierno Carlos Abascal, pidió perdón a las familias de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y víctimas de violencia y declaró que el Estado mexicano está en deuda de justicia. Ese mismo día, Guadalupe Morfín rindió su tercer y

³²³ Dicho Consejo, fue creado en marzo de 2005, a iniciativa del presidente municipal Héctor Murguía Lardizábal, con el objeto de promover el desarrollo integral de las mujeres y su participación en los diferentes ámbitos operativos de la comunidad.

³²⁴ Comité contra la Tortura. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la convención, Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura*, México, 21 de noviembre de 2006.

último informe sobre el tema. En él, la Comisionada dijo que la Procuraduría del Estado reconocía 400 asesinatos de los cuales sólo 160 tenían a un responsable cumpliendo condena, 70 esperaban sentencia condenatoria, 15 fueron archivados porque el asesino se suicidó, 16 fueron turnados al tribunal de menores y 140 estaban en averiguaciones previas.

Al respecto, el gobernador Baeza, expresó que los mexicanos demandaban respuestas, no disculpas, además de afirmar que él no se disculparía con los familiares porque había hecho su mejor esfuerzo para erradicar la violencia.

El 01 de diciembre, Marcela Lagarde presentó en la UNAM, el *Archivo de Femicidio* que según anunció, ésta institución educativa guardará para garantizar su difusión. En esta presentación también menciona que el gobierno de Calderón sacó del Presupuesto 2007 las partidas por más de 200 millones de pesos que habían logrado presupuestar en la pasada legislatura, a favor de los derechos de las mujeres y la lucha contra la violencia.

Ese año concluyó con 18 casos según la Fiscalía Mixta. La CNDH por su parte, registró 20 feminicidios.

Esta serie de acciones realizadas por el gobierno municipal, estatal y federal para la atención de los casos desde 1993 hasta 2006, han sido reportadas a los mecanismos internacionales de derechos humanos para demostrar que las autoridades tienen interés en resolver el feminicidio, o en su caso para demostrar su apatía.

Sin embargo, este conjunto de actividades está respaldado sólo por declaraciones y escritos que elaboran las propias instituciones involucradas. En realidad, poco se conoce de mecanismos de seguimiento y evaluación, o informes con resultados concretos que solucionen los casos y los acerquen o materialicen en justicia para las y los afectados.

El ejercicio que hice en este capítulo me sirvió en dos aspectos: el primero para recuperar el seguimiento al hecho periodístico en los medios de comunicación impresos, pero sólo retomando la información oficial que me permitiera entrever la estrategia implementada por las autoridades para la atención de los casos.

El segundo punto que resultó de esta investigación mediática, fue la identificación de acciones o políticas que se investigaron a través del uso del acceso a la información pública y sus herramientas, con el objetivo de contrastar la información discursiva con la documentación oficial concreta, ya sea para confirmar hechos o para desmontar discursos.

Los dos temas que elegí para trabajar en el siguiente capítulo son: la difusión de recomendaciones internacionales sobre el feminicidio en Juárez y el gasto de órganos creados especialmente para la atención de los asesinatos de mujeres.

CAPÍTULO 4

CLAROSCUROS DEL FEMINICIDIO EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

Este apartado pretende ser un acercamiento a la manera en que puede utilizarse el derecho de acceso a la información pública en la investigación periodística para monitorear el quehacer gubernamental, desde la perspectiva de los derechos humanos y de género.

En concreto, examino la certeza de algunas de las actividades que las instituciones gubernamentales han realizado para enfrentar el feminicidio en Juárez, mediante el análisis y contraste de datos obtenidos a través de solicitudes de información pública gubernamental.

El marco de referencia para realizar los requerimientos de información son las recomendaciones internacionales emitidas por el Comité CEDAW, que elaboró un informe específico sobre los feminicidios en Juárez, el cual, dio a conocer en 2005 y fue resultado de una visita *in situ*. Posteriormente, en 2006, en sus observaciones finales al sexto informe periódico de México hace una recomendación más al respecto y subraya la ineficiente acción del Estado y sus representantes para controlar las violaciones sistemáticas a los derechos de las mujeres.

Dado que diferentes instituciones públicas mencionaban en informes y declaraciones que cumplían con estas responsabilidades internacionales, consideré pertinente iniciar con la investigación de las actividades de difusión entre dependencias, de las recomendaciones que mencionaban acatar.

También realicé solicitudes de información sobre el presupuesto ejercido por los órganos creados a nivel municipal, estatal y federal para la atención y solución de los asesinatos de mujeres en Juárez, los cuales suman 17 en nueve años (1998 a 2009).

¿Qué se ha hecho con las recomendaciones internacionales recibidas a lo largo de 17 años de feminicidios? ¿El Estado mexicano se ha preocupado por cumplirlas? Y de ser así ¿Qué acciones ha llevado a cabo? ¿Cuánto presupuesto se ha invertido en la prevención, atención y erradicación del feminicidio en Juárez? Este capítulo es una aproximación a las respuestas.

4.1 Las recomendaciones internacionales sobre el feminicidio

Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), dictó sentencia en el caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, el 16 de noviembre de 2009. Este proceso iniciado en marzo de 2002, abarcó los casos de tres mujeres jóvenes encontradas asesinadas en un baldío conocido como Campo Algodonero en ciudad Juárez, Chihuahua, en noviembre de 2001.

Ocho años esperaron ellas y sus familiares para recibir justicia internacional, ya que en el país no encontraron más que arbitrariedades y atropellos.

“La demanda se relaciona con la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición y ulterior muerte de las jóvenes Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez. Se responsabiliza al Estado por la falta de medidas de protección a las víctimas, dos de las cuales eran menores de edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición; la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos, así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada”.³²⁵ Se sigue esperando se cumpla la sentencia internacional.

Las recomendaciones internacionales en este apartado se toman como fuentes de información que generalmente se hacen a un lado o se tocan superfluamente por considerarse complicadas y poco prácticas para el trabajo periodístico; sin embargo creo que un/a periodista consiente de su responsabilidad social, debe acercarse a los instrumentos y mecanismos de derechos humanos, no sólo cuando éstos se hagan públicos a través de comunicados, boletines de prensa o declaraciones; sino que es posible acudir a ellos como referencia obligada que dé a la ciudadana/no información más completa y le posibilite argumentos y vías de exigencia de sus derechos.

Para lo anterior, las y los periodistas deben conocer qué es una recomendación internacional de derechos humanos, quienes la emiten, en qué momento, cómo funcionan y su nivel de vinculación en relación con las leyes del país.

En el capítulo dos se mencionó el contexto que percibieron los mecanismos internacionales durante sus visitas a México, sobre el feminicidio en ciudad Juárez. Estas inspecciones dieron lugar a lo que se llaman recomendaciones internacionales que son propuestas de acciones a realizar por el Estado para atender las violaciones a los derechos humanos identificadas en las visitas y para cumplir con los tratados que ya ratificó.

Dichos mecanismos están compuestos por expertas/os independientes cuyo trabajo es brindar su apreciación y propuestas a la sociedad internacional y a los Estados con objeto de promover una opinión pública internacional informada que sea capaz de fortalecer la lucha por los derechos humanos, en este caso contra el feminicidio.

“La experiencia indica que no hay acciones efectivas sin la suficiente conciencia previa. Hay muchos ejemplos de que cuando a la opinión pública se le informa sobre un problema, es más probable que el público tome acciones al respecto: la protección del medio ambiente, la igualdad de los géneros, la cancelación de la deuda del Tercer Mundo, entre otros, son temas que fueron

³²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *González y otras (“Campo algodonero”) vs. México*, sentencia del 16 de noviembre de 2009, (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

objeto de intensas campañas de información antes de captar substancial atención del público”.³²⁶ La y el periodista podría contribuir con su trabajo en la difusión y fortalecimiento de estas campañas de información.

De acuerdo con Rafael Calduch Cervera, ex director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, la opinión pública internacional se orienta siguiendo tres líneas fundamentales:

1. Presionando a los centros de decisión y poder nacional.
2. Influyendo en los centros de decisión internacional de alcance regional.
3. Contribuyendo ó estimulando la creación de nuevos centros internacionales de referencia.

El primero, que es el que interesa para esa tesis, sostienen que la opinión pública internacional goza de una eficacia y alcance mucho mayor que los de la opinión pública nacional por cuanto es capaz de movilizar simultáneamente a personas o grupos de diversos países e influir sobre numerosos gobiernos. Ello puede afectar considerablemente la política exterior que tales gobiernos desarrollan ante una cuestión concreta, logrando que sus respectivas actuaciones exteriores se conjuguen internacionalmente.

Estas presiones de la opinión pública internacional pueden dirigirse hacia los gobiernos de varios países o bien tratar de condicionar la acción de un gobierno determinado. En ambos casos el verdadero poder de la opinión pública no resulta de sus acciones directas sobre las decisiones gubernamentales sino de los apoyos o resistencias que suscitan entre las poblaciones a la hora de ser ejecutadas dichas decisiones.³²⁷

Sobre el caso de feminicidio, la opinión pública internacional se ha visto alimentada por varios informes con severas llamadas de atención al Estado mexicano. El análisis de los informes extendidos a México durante el periodo 1999-2006, dan cuenta de 140 recomendaciones sobre derechos de las mujeres, de las cuales, 75 corresponden al feminicidio en Juárez.³²⁸ El siguiente cuadro muestra los informes sobre el caso y el número de recomendaciones al respecto.

Informe	No. de recomendaciones sobre feminicidio
Jahangir, Asma. <i>Derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de las desapariciones y las ejecuciones sumarias</i> , Visita a México, 25 de noviembre de 1999.	5

³²⁶ Ida McDonnell y Henri-Bernard Solignac Lecomte. *La opinión pública, una aliada en la ayuda para el desarrollo*, Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ponencia presentada en la xv Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe realizada entre el 11 y 13 de marzo de 2002 en Montevideo, Uruguay, http://www.sela.org/public_html/AA2K2/esp/cap/n64/cap64-6.htm.

³²⁷ Rafael Calduch Cervera. “El protagonismo internacional de la opinión pública” en, *Relaciones Internacionales*, Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, España, 1991.

³²⁸ La sistematización, clasificación y actualización de la información sobre los informes y recomendaciones sobre el feminicidio, ha sido elaborada por la presente tesista. Esta matriz se organiza de tal forma que es posible cruzar información, a manera de cuadros comparativos y ver la evolución, la insistencia o el estancamiento de problemáticas identificadas en el caso.

Informe	No. de recomendaciones sobre feminicidio
Coomaraswamy, Dato'Param, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. <i>Los Derechos Civiles y Políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la Independencia del Poder Judicial, la Administración de Justicia, la Impunidad</i> , 24 de enero de 2002.	9
Comité CEDAW. <i>Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer</i> , 23 de agosto de 2002.	1
Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <i>Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México</i> , Noviembre de 2003.	9
Altolaguirre, Marta, Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer. <i>Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación</i> , 2003.	30
Ferrer Gómez María Yolanda, Tavares da Silva, María Regina. <i>Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México</i> , 27 de enero de 2005.	16
Ertürk. Yakin, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. <i>Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: la violencia contra la mujer. México</i> , 13 de enero de 2006.	1 (con 10 incisos)
Comité CEDAW. <i>Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer</i> , 25 de agosto de 2006.	1
Comité contra la Tortura. <i>Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la convención, Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, México</i> , 21 de noviembre de 2006.	3
Nueve informes en ocho años	75 recomendaciones

Además de los documentos anteriores, el feminicidio en ciudad Juárez ha sido tema de atención de organizaciones de la sociedad civil, académicas/os y órganos de gobierno, los cuales han producido un sinnúmero de materiales intentando explicar las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que favorecen este tipo de crímenes y al mismo tiempo dan sus propuestas para la atención y erradicación de este fenómeno.

Haciendo un esfuerzo por mostrar algunos textos y con el objetivo de auxiliar a quienes estén interesados en profundizar más sobre el tema, se enumeran a continuación los documentos que corresponden a estudios e informes de actividades institucionales:

1. Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. *Pobreza y exclusión social sobre la base del Informe de la Comisión de Asuntos Sociales, Intercambios Humanos, Medio Ambiente, Educación y Cultura*, 01 de mayo de 2008.
2. Badilla, Ana Elena. *Femicidio: más allá de la violación del derecho a la vida. Análisis de los derechos violados y las responsabilidades estatales en los casos de femicidio en Ciudad Juárez*, IIDH, 2008.

3. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *González y otras ("Campo algodonero") vs. México*, sentencia del 16 de noviembre de 2009, (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

Informes de instituciones de gobierno nacionales

4. CNDH. *Caso de las mujeres asesinadas en ciudad Juárez y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, Recomendación 44/98*, 1998.
5. Instituto Chihuahuense de la Mujer. *Homicidios de Mujeres: Auditoria Periodística*, 2003.
6. OACNUDH. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003.
7. SEGOB. *Programa de acciones de colaboración del gobierno federal para prevenir y combatir la violencia contra mujeres en ciudad Juárez,, Chihuahua. Primer informe mensual de evaluación*, 22 de agosto de 2003.
8. CNDH. *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*, 2003.
9. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. *Informe de gestión noviembre 2003-abril 2004*, SEGOB, 2004
10. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua. *Primer Informe*, PGR, junio de 2004.
11. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua. *Segundo Informe*, PGR, octubre de 2004.
12. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua. *Tercer Informe*, PGR, enero de 2005.
13. CNDH. *Evaluación Integral de las acciones realizadas por los tres ámbitos de Gobierno en relación a los Feminicidios en el municipio de Juárez, Chihuahua*, 2005.
14. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. *Segundo Informe de Gestión, mayo 2004-abril 2005*, SEGOB, 2005.
15. Comisión Especial para Conocer y Dar seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada. *Por la Vida y Libertad de las Mujeres. Primer informe sustantivo de actividades, 14 de abril de 2004 al 14 de abril de 2005*, Cámara de Diputados, 2005.
16. México. *Duodécimo Informe del Gobierno de México a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las mujeres en Ciudad Juárez*, junio de 2005.
17. México. *Sexto Informe Periódico de México en Cumplimiento al Artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Anexo Acciones para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en ciudad Juárez*, noviembre de 2005.
18. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua. *Último Informe*, PGR, enero de 2006.
19. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. *Tercer Informe de gestión mayo 2005-septiembre 2006*, SEGOB, 2006.
20. Comisión Especial para Conocer y Dar seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada. *Por la Vida y Libertad de las Mujeres. Segundo informe sustantivo de actividades, 15 de abril de 2004 al 15 de noviembre de 2005*, Cámara de Diputados, 2006.
21. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el país. *Primer informe de actividades*, 2006.
22. CNDH. *Segundo Informe de Evaluación Integral de las acciones realizadas por los tres ámbitos de Gobierno en relación a los Feminicidios en el municipio de Juárez, Chihuahua*, 2008.

Informes de organizaciones civiles

23. Nuestras Hijas de Regreso a Casa. *Informe sobre crímenes de mujeres en Ciudad Juárez*, noviembre 2002.
24. Amnistía Internacional. *Muertes Intolerables: 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, agosto de 2003.
25. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH). *La violación de los derechos humanos de las mujeres en Ciudad Juárez y en la Ciudad de Chihuahua. Documento presentado en el 118° Período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Audiencia Situación de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*, octubre 2003.
26. Amnistía Internacional. *Poner fin al ciclo brutal de violencia contra las mujeres en ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua*, marzo 2004.
27. CMDPDH. *Informe sobre la situación de los asesinatos y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez y Chihuahua*, presentado al Comité contra la Tortura, 37° período de sesiones, 2005.
28. Justicia para Nuestras Hijas. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos y las mujeres asesinadas o desaparecidas*, enero de 2005.
29. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de la violencia contra la mujer en México*, 23 de febrero de 2005.
30. Programa Atalaya. *Consideraciones sobre el informe especial de la CNDH "Evaluación integral de las acciones realizadas por los tres niveles de gobierno en relación a los feminicidios en el municipio de Juárez"*, noviembre 2005.
31. CMDPDH y Católicas por el Derecho a Decidir. Informe sombra, *El feminicidio en la República Mexicana*, 2006.
32. CMDPDH y otras. *Feminicidio en América Latina*, marzo 2006.
33. Federación Internacional de los Derechos Humanos. Misión Internacional de Investigación. *El feminicidio en México y Guatemala*, abril 2006.
34. Monárrez, Julia. *Sistema Socioeconómico y Geo-referencial sobre la Violencia de Género en Ciudad Juárez. Análisis de la Violencia de Género en Ciudad Juárez, Chihuahua: propuestas para su prevención*, 2006.
35. Informe sombra de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en México (CEDAW) 2002-2005. *Erradicar la discriminación de la mujer en México: una falacia*. 36ª Sesión, Agosto 2006.
36. Católicas por el Derecho a Decidir y otras. *Informe Final. Evaluación y Monitoreo sobre el trabajo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua; de la Procuraduría General de la República*, noviembre 2006.
37. CLADEM. *Monitoreo sobre femicidio/feminicidio en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá*, 2007.
38. WOLA, *Ocultas a plena vista: violencia contra la mujer en México y Guatemala*, mayo 2007.
39. CMDPDH. *El brillo del sol se nos perdió ese día. Informe sobre el impacto psicosocial del feminicidio en el caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma*, 2008.
40. CMDPDH. *Feminicidio en Chihuahua, asignaturas pendientes*, 2008.
41. CMDPDH. *Compendio de recomendaciones sobre el feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua*, 2008.

4.2 El proceso de solicitudes de información pública

Las y los periodistas que se dispongan a utilizar el acceso a la información pública y sus mecanismos deben conocer la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), y por lo menos la ley de la entidad federativa en la que se encuentren.

La comprensión de la ley debe ser a nivel textual pero también en su práctica, la cual puede adquirirse si se acercan a resoluciones de recursos de revisión del IFAI que explican cómo están interpretando la norma.

La LFTAIPG tiene la finalidad de garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. En este sentido, la Ley dicta una serie de disposiciones que las dependencias públicas deben cumplir para garantizar este derecho. Lo mismo pasa con las leyes estatales.

Sobre las solicitudes de información, las/os ciudadanas/os tienen tres posibilidades concretas para realizarlas:

- 1 Por medio de los sistemas INFOMEX, que son mecanismos operados vía Internet y que se encuentran a nivel federal y en algunas entidades federativas y municipales.
- 2 Enviar la solicitud por correo certificado o mensajería a la Unidad de Enlace de la institución.
- 3 Presentar personalmente la solicitud ante la Unidad de Enlace de cada dependencia.

En el caso de la presente tesis, utilicé los sistemas vía internet. Además consulté leyes federales, informes de actividades y presupuestos públicos. Así, para elaborar el capítulo, primero realicé la selección de recomendaciones internacionales que tuvieran que ver con la difusión de éstas, pues creo que el primer paso para cumplirlas es su socialización entre instituciones de gobierno, para que posteriormente éstas distinguieran aquellas de su competencia y las incorporaran a sus actividades.

Para seleccionar a las instituciones gubernamentales tomé en cuenta: 1) a aquellas que fueron creadas expreso para atender el feminicidio en Juárez; 2) a aquellas que participaron en la elaboración de informes sobre el feminicidio para instancias internacionales; 3) a aquellas que afirmaron haber realizado alguna actividad para atender el caso; 4) a aquellas que cuentan con atribuciones y competencias para atender los ámbitos y/o temáticas relacionadas con las recomendaciones y; 5) a aquellas que tienen dentro de su estructura, áreas de género o derechos humanos.

Una vez que obtuve las respuestas, las sistematicé y analicé para evaluar que éstas fueran satisfactorias a los requerimientos de información. En los casos de inconformidad, procedí a interponer los recursos de revisión correspondientes.

Un recurso de revisión es el proceso que se lleva a cabo ante el IFAI –en el caso de información federal- o el organismo del estado que vigila el cumplimiento de la ley, para que éste evalúe, se pronuncie y resuelva el conflicto entre partes, y en su caso deseche el recurso, modifique la respuesta, la sobresea o la acepte, para favorecer a la institución o al solicitante.

La información que a continuación se presenta es el resultado de lo explicado anteriormente.

4.3 Claroscuros del Femicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua

La comunicación y la información juegan un papel estratégico en todas las esferas de la actividad social, política, cultural y económica. Por primera vez, estos temas figuraron de manera prominente en la agenda de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995).

Una estrategia de comunicación o una política de comunicación que permita socializar las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos es un punto fundamental que se tiene contemplado en diferentes instrumentos internacionales y que las recomendaciones sobre femicidio insisten en extender a México; dichos procesos de comunicación con perspectiva de género deben ser abiertos, plurales, respetuosos de la diversidad y la libertad de expresión y pensamiento.

En este sentido, como parte del proceso de cumplimiento de las responsabilidades internacionales sobre derechos humanos y en específico sobre femicidio se concibe en primer lugar a la estrategia de comunicación como una serie de acciones bien planificadas que se proponen lograr ciertos objetivos a través del uso de métodos, técnicas y enfoques de comunicación.

Por lo tanto, algunas de las solicitudes de información realizadas a la función pública versan sobre un punto de la estrategia de comunicación: la difusión de las recomendaciones elaboradas por el Comité CEDAW; difusión que debió hacerse a todas las instituciones de la Administración Pública Federal (APF), Estatal de Chihuahua (APE) y Municipal de Juárez (APM), para que se atendiesen de acuerdo a sus atribuciones de ley.

Las recomendaciones que hablan sobre la obligatoriedad de la difusión en las instancias gubernamentales mencionan que 1) se deben emprender campañas de difusión, educación y sensibilización sobre las disposiciones de la Convención CEDAW dirigidas entre otros, al personal encargado de la administración y defensa de la justicia; 2) Se debe realizar amplia difusión de las observaciones finales del Comité CEDAW con objeto de que las secretarías competentes, el congreso, los funcionarios públicos y los políticos tengan conocimiento de las medidas que se han adoptado para asegurar la igualdad de hecho y de derecho de la mujer, y las medidas que deben adoptarse a tal fin y así garantizar su aplicación cabal.

4.3.1 Obligación de crear una estrategia de comunicación en materia de derechos humanos

Primero que nada, se debe establecer la obligatoriedad legal de las instituciones y sus representantes para atender las responsabilidades internacionales de derechos humanos y en lo que respecta a este punto, el deber de implementar una estrategia de comunicación que tenga como objetivo el cumplimiento de dichas responsabilidades.

De esta manera, recurrí a la legislación mexicana atendiendo la jerarquía que marca el Derecho que coloca a la Constitución Política como ley suprema de la nación y a los reglamentos, estatutos, leyes de creación, decretos, etc. como instrumentos de menor importancia.

La identificación de estos deberes legales es importante ya que permite no sólo la exigencia de derechos, sino además la posibilidad de reclamar el castigo administrativo correspondiente a aquellos funcionarios/as que sean negligentes y la reparación del daño.

Así que citando el Art. 133 de nuestra Constitución Política, ésta establece que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán **la ley suprema de toda la unión**. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados (este y posteriores subrayados son míos).

Además, la interpretación de este artículo hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona que los tratados internacionales se encuentran en segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y local.³²⁹

Por lo tanto, los instrumentos internacionales de derechos humanos se convierten en ley suprema en el país y tienen obligatoriedad a nivel federal, estatal y municipal. Esto implica la responsabilidad de dar a conocer estos mecanismos con el fin de que se acaten sus disposiciones.

En lo que respecta a las leyes federales, recurrí a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF) para determinar que instancia sería la encargada de hacer la difusión de los instrumentos de derechos humanos. Encontré que de acuerdo con esta ley, corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) “1) **conducir la política interior** que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia; 2) formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de **apoyo a la participación de la mujer** en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la **coordinación interinstitucional** para la realización de programas específicos; 3) orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los **programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal**; 4) **compilar** y sistematizar las leyes, **tratados internacionales**, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de **proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos**”.³³⁰

Es decir, la SEGOB como entidad rectora de la política interior del país tendría que encabezar las acciones de la APF para la difusión los instrumentos internacionales de derechos humanos, ya que tiene entre sus competencias la coordinación de los programas de comunicación social de las dependencias y además la implementación de un banco de datos que incluyan los tratados internacionales de derechos humanos, al cual puedan acceder estas instancias para estar

³²⁹ Tesis núm. LXXVII/1999 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³³⁰ Artículo 27 de *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

informados de sus obligaciones y responsabilidades. Además de establecer la coordinación de la política dirigida a las mujeres y sus programas específicos.

Hay que agregar que su Reglamento Interior señala que son atribuciones de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos: 1) promover, coordinar, orientar y **dar seguimiento** a los **trabajos y tareas** de promoción y defensa de los **derechos humanos** que lleven a cabo las dependencias y entidades de la APF; 2) **atender** las **recomendaciones** dictadas por organismos **internacionales** en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado Mexicano; 3) **coadyuvar** con los **órganos e instancias** dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos.³³¹

En este caso, la atención de las recomendaciones internacionales se hace más explícita y la coordinación y coadyuvancia entre dependencias en materia de derechos humanos debe ser encabezada por esta Unidad.

Por otro lado, según información ubicada en la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la política exterior tiene como prioridad la implementación de las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos.

La LOAPF menciona que corresponde a la SRE “promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”.³³²

En su Reglamento Interior se lee que corresponde a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia: 1) **coordinar** los trabajos de las áreas competentes de la **Secretaría con otras dependencias de la APF**, en la definición e instrumentación de la **acción internacional de México** en el tema de los derechos humanos, democracia y derecho humanitario; 2) **coordinar, la relación interinstitucional** de la Secretaría con las demás dependencias y entidades de la APF competentes en materia de derechos humanos y democracia, a efecto de **determinar las posiciones internacionales** que adoptará el Gobierno de México en la materia; 3) **preparar la participación de México** en las reuniones convocadas por organismos y mecanismos internacionales sobre derechos humanos y democracia y en las reuniones bilaterales sobre el tema; 4) **supervisar y coordinar la actuación de las delegaciones de México** en las reuniones relacionadas con el tema de los derechos humanos y democracia; 5) **recibir y procesar las quejas y denuncias presentadas en contra del Estado mexicano** ante organismos internacionales de derechos humanos y representar al gobierno de México en los litigios o procedimientos derivados de los mismos, en coordinación con la Consultoría Jurídica. Asimismo, promover la adopción de las medidas necesarias para resolver favorablemente dichas quejas o denuncias; 6) **coordinar el análisis y preparar los informes del gobierno** de México conforme a

³³¹ Artículo 21 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*.

³³² Artículo 28 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

los compromisos internacionales adquiridos en materia de derechos humanos; 7) **dar seguimiento al cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos.**³³³

Así, como rectora de la política exterior del país, le corresponde a la SRE la coordinación de las instancias internas competentes para responder a nivel internacional y nacional sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, lo anterior le exige la implementación de una estrategia de comunicación que le permita efectuar sus atribuciones.

Finalmente, se retoma la legislación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la cual explicita que su objeto general es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad, en las políticas públicas con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la APF, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas.³³⁴

Asimismo se establece que el INMUJERES tiene como objetivos la **promoción, protección y difusión** de los derechos de las mujeres y de las niñas consagrados en la Constitución y en los **tratados internacionales**, en particular los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres, y la **promoción y monitoreo del cumplimiento** de dichos tratados, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución.

Además, dentro de sus atribuciones se encuentra el propiciar y **participar en coordinación con la SRE en la firma y cumplimiento de los instrumentos** acordados en el ámbito internacional y regional, relacionados con la igualdad de oportunidades y no discriminación a las mujeres, y **difundir y dar seguimiento** al cumplimiento de las obligaciones contraídas con gobiernos o entidades de otros países o con organismos internacionales relacionados con la equidad de género y las mujeres.³³⁵

Es decir, compete a INMUJERES como instancia regente de la política de igualdad de género en el país, intervenir en los procesos de las demás entidades de gobierno a todos los niveles, con el fin de dar seguimiento y cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres. En este sentido, está explicita su obligación de comunicar sobre estos compromisos y su cumplimiento tanto a la APF, como a la estatal y municipal, para acatar su mandato.

³³³ Artículo 27 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*.

³³⁴ Artículo 4 de la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*.

³³⁵ Artículo 7 de la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*.

4.3.2 ¿Existe una estrategia de comunicación en materia de derechos de las mujeres?

Para contestar esta pregunta y tomando en cuenta las atribuciones de ley descritas anteriormente, se realizaron solicitudes de información encaminadas a averiguar si el informe elaborado por el Comité CEDAW había contado con la difusión correspondiente por parte de la SRE e INMUJERES.

Se requirió a la SRE documentación que manifestara que dio a conocer a las dependencias gubernamentales el contenido del Informe producido por el Comité CEDAW bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención.³³⁶

Como respuesta, se recibió el oficio UDE-2689/07 en el cual se afirma haber realizado la difusión correspondiente; sin embargo menciona que toda la información al respecto es reservada por un periodo de doce años:

“Lo que concierne al Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención se identificaron al menos **180 documentos que dan cuenta de las acciones de difusión emprendidas por la Cancillería** ante entidades de la Administración Pública Federal (52); Órganos desconcentrados de la administración Pública federal (7); miembros del poder Ejecutivo Estatal (10); miembros del poder Legislativo Federal (4); Representantes del cuerpo diplomático acreditado en México (103) y el resto entre directivos de organismos internacionales.

“Se sugiere informar al requirente que no es posible facilitarle el acceso a los expedientes citados. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el propio artículo 8, inciso 5 del Protocolo Facultativo de la CEDAW que establece que: la investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas. Todos los expedientes que contienen la información antes mencionada fueron clasificados como Reservados por un periodo de doce años, a partir del 17 de enero de 2005”.³³⁷

Sin embargo, después de realizar otras solicitudes de información y recursos de revisión, se destaca que el IFAI considera que los documentos en los que se hace del conocimiento a las entidades de gobierno del informe, no pueden ser considerados como reservados en virtud de que sólo se tratan de notificaciones sobre un asunto, sin que con ello se den a conocer los detalles del mismo. Las resoluciones donde se encuentra estos argumentos son: el expediente 2186/07, recurso de revisión contra CDI; el expediente 2281/07, recurso de revisión contra INMUJERES y el expediente 2086/07, recurso de revisión contra Presidencia de la República.³³⁸

³³⁶ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0000500068807. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³³⁷ *Idem*.

³³⁸ Recursos de revisión elaborados por la C. Adina Barrera Hernández. Ver en la página del IFAI, <http://www.ifai.org.mx/Sesiones>.

Como consecuencia de lo anterior, se realizó una nueva solicitud a la SRE para que facilitara los oficios por los que difundió a las dependencias federales, estatales y municipales el Informe sobre Juárez producido por el Comité CEDAW.³³⁹

Y en esta ocasión como respuesta, se obtuvieron sólo cuatro oficios enviados a la SEGOB, INMUJERES, PGR y PGJCH. Únicamente cuatro de los 180 documentos que aseveró tener la SRE, según su primer oficio de respuesta, ya citado.

En este caso, se inició un recurso de revisión solicitando la totalidad de la documentación. Este proceso dio lugar a una audiencia a petición de la SRE, la cual se llevó a cabo en las instalaciones del IFAI donde la Secretaría facilitó todos los documentos de difusión del informe. Al respecto, se derivan las siguientes observaciones:

1. Los representantes de la SRE durante la audiencia aseveraron que toda la información era reservada, sin embargo, la proporcionaba pues no había nada que ocultar.
2. Afirman que es toda la que poseen en sus archivos, respecto a dicho informe.
3. Los oficios tiene fecha 02 de febrero de 2004.
4. La documentación fue dirigida de la SRE a dependencias federales, estatales y embajadas.
5. Son oficios marcados como urgentes y confidenciales.
6. En específico a SEGOB, INMUJERES, PGR y PGJCH les solicita “Con objeto de integrar el proyecto de respuesta de México al citado informe, agradece hacer llegar a esta oficina, a la brevedad posible, sus atinados comentarios y observaciones, así como aquella información que considere pertinente incluir”.
7. En varios oficios es posible leer: “No omito subrayar la magnitud del caso, ya que esta es la primera vez que se instaura un procedimiento por violaciones graves y sistemáticas de los derechos de las mujeres y a la luz de los resultados, las repercusiones internacionales para México son evidentes”.
8. Los oficios se distribuyeron de la siguiente manera:
 - Daniel Cabeza de Vaca, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, SEGOB (3 oficios)
 - Ricardo Sepúlveda, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, SEGOB (6 oficios)
 - Guadalupe Morfin Otero, Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, SEGOB (3 oficios)
 - Mario Álvarez Ledesma, Subprocuraduría Jurídica de Derechos Humanos, PGR (4 oficios)

³³⁹ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0000500147807. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

- Alejandro Ramos Flores, Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, PGR (5 oficios)
- José Luis Santiago Vasconcelos, Unidad Especializada de Delincuencia Organizada, PGR, (2 oficios)
- Patricia Espinosa Torres, Presidencia, INMUJERES (6 oficios)
- Aracely Escalante Jasso, Presidencia, Comisión de Equidad y Género, Senado de la República (1 oficio)
- Concepción González Molina, Presidencia, Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados (1 oficio)
- Rosa Delia Cota Montaña, Presidencia, Comisión Especial para el Seguimiento de las Investigaciones de los Homicidios de Mujeres en Ciudad, Juárez, Chihuahua, Cámara de Diputados (1 oficio)
- Hortensia Aragón, Secretaria, Comisión Especial para el Seguimiento de las Investigaciones de los Homicidios de Mujeres en Ciudad, Juárez, Chihuahua, Cámara de Diputados (1 oficio)
- Jesús José Solís Silva, Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua (3 oficios)
- Jesús Antonio Piñón Jiménez, Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua (1 oficio)
- Victoria Caraveo Vallina, Dirección, Instituto Chihuahuense de la Mujer (1 oficio)
- Olga Rosa Ortiz, Instituto Chihuahuense de la Mujer (1 oficio)
- Los oficios restantes –que son la mayoría- se dirigen a titulares de embajadas en México y representaciones internacionales de derechos humanos.

Al respecto de esta difusión, salta a la vista que a pesar de estar consientes de la gravedad que representa el feminicidio en Juárez, lo que importa es la repercusión internacional que pueda traer el caso: lo importante es la imagen del país y no sus mujeres.

En ningún momento, las comunicaciones entre la administración pública mencionan la obligatoriedad de cumplir con las recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW, ni por ningún otro mecanismo. Los oficios no contienen estadísticas, ni recuentos; no hay invitaciones para reunirse y coordinarse.

Lo que sí se encuentra es la petición de información a la SEGOB, INMUJERES, PGR y PGJCH con el fin de integrar un contra informe de respuesta que dé cuenta de las acciones hechas y por hacer para atender el feminicidio en Juárez. Más parece una acción inmediata que un intento real por colaborar en la solución de los casos.

No hay indicios de que la SRE intente “dar seguimiento al cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos”³⁴⁰ como indica su reglamento, y mucho menos se nota que tenga como “prioridad la implementación de las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos”, según dice su página de internet.

Lejos está de ser una estrategia de comunicación que busque vincular a las instituciones para la atención del feminicidio. En estos oficios, se aprecian más los esfuerzos diplomáticos que se hacen con las embajadas y las representaciones internacionales.

Están ausentes las comunicaciones con las dependencias gubernamentales competentes para la atención del feminicidio, incluso con aquellas que proporcionaron información para integrar el informe de México al Comité CEDAW, como lo son: la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras.

Es necesario también poner atención a la fecha de comunicación (febrero de 2004), ya que en aquel entonces el Estado mexicano comentaba lo siguiente: “México desea señalar al Comité que sus recomendaciones están siendo tomadas en cuenta en la revisión de las acciones que se han puesto en marcha para hacer frente al problema y al definir nuevas estrategias. **El presente documento** analiza la situación, **describe la forma en que se ha venido respondiendo a las recomendaciones previamente realizadas por otros órganos internacionales y por el Comité** y, de manera concreta se refiere a las observaciones formuladas por las expertas de la CEDAW.”³⁴¹ (El Subrayado es mío).

Sin embargo, el informe que conformó México al Comité es una lista de actividades que desde 2003 se habían implementado para la atención de los casos y que no corresponden con las recomendaciones recibidas anteriormente.

Tampoco, las comunicaciones que obtuve mencionan que estas acciones de las que se da cuenta al Comité sean derivadas de recomendaciones internacionales de otros organismos de derechos humanos. Es decir, el único documento que menciona explícitamente que se cumplen con las recomendaciones es el contra informe que hace México al Comité CEDAW pero no explica cómo se cumplen.

Además, como se verá más adelante ninguna de las instituciones a las que se les requirió información identifican actividades que hayan realizado como derivadas de obligaciones internacionales de derechos humanos; por el contrario, muchas de ellas se consideran incompetentes para atenderlas.

Agrego también que en el periodo que abarcan mis solicitudes de información (2006-2010) no encontré información que pudiera utilizarse como prueba de que las recomendaciones del Comité CEDAW estuvieran siendo tomadas en cuenta para el diseño de alguna política de atención al feminicidio o que probara su cumplimiento.

³⁴⁰ Artículo 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

³⁴¹ Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México, 27 de enero de 2005.

Es necesario entonces, que la SRE implemente una estrategia efectiva y contundente para transmitir la información, cuyo objetivo se encamine a cumplir con sus atribuciones y que la lleven a atender las obligaciones en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres; sobretodo a sabiendas de que desde 2005 cuenta con presupuesto etiquetado para tal difusión. Este último tema se abordará más adelante.

4.3.2.1 INMUJERES y las recomendaciones

Por otro lado, se hizo a INMUJERES una solicitud de información similar a la de la SRE.³⁴² Como respuesta, el Instituto afirmó que la SRE fue la encargada de coordinar en su totalidad ese proceso y que la participación que tuvo INMUJERES se refleja en el informe que se entregó al Comité CEDAW.

Ante tal contestación, se procedió a iniciar un proceso de recurso de revisión, el cual tenía como argumento principal que el Instituto había canalizado la responsabilidad de difundir el informe a la SER, evadiendo sus atribuciones: “difundir y dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contraídas con gobiernos o entidades de otros países o con organismos internacionales relacionados con la equidad de género y las mujeres”.³⁴³

Así pues, se solicitaron los oficios que hacían difusión al informe y sus recomendaciones o en su caso la declaración de inexistencia de la información en sus archivos.³⁴⁴

En este proceso y durante la etapa de alegatos, el INMUJERES dio al IFAI documentación que no me fue facilitada. Dicho expediente, contiene cinco anexos sobre la Primera Sesión Ordinaria de la Junta de Gobierno del INMUJERES y su seguimiento, celebrada el 18 de febrero de 2005 (tres años después de recibir el informe del Comité CEDAW).

En concreto, el anexo D hace referencia la siguiente actividad: Acuerdo número INMJG0501190 en donde se aprueba que la Junta de Gobierno mandate a la Comisión Especial para el caso de las Mujeres Asesinadas en Cd. Juárez, Chih., para que realice las gestiones necesarias a fin de dar seguimiento y consolidar la propuesta del Sr. Gobernador del Estado de Chihuahua, para crear una Comisión Interinstitucional a través de un Decreto que impulse el trabajo conjunto encaminado a la restauración del tejido social en la entidad, con el objeto de mejorar las condiciones de las mujeres en ciudad Juárez. Así como dar seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones que en este marco han realizado las instancias internacionales como la CEDAW, y promoviendo la reactivación de las mesas de diálogo, a través del nuevo Decreto y reorientando sus objetivos con la nueva propuesta.

³⁴² Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0610400047907. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³⁴³ Artículo 7 de la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*.

³⁴⁴ Recurso de revisión elaborado por la C. Adina Barrera Hernández con número de expediente 3710/07. Ver en la página del IFAI, <http://www.ifai.org.mx/Sesiones>.

Con esta documentación en manos del IFAI, éste confirma la respuesta del Instituto y asevera que desde su punto de vista, el INMUJERES realizó la difusión del informe a través de otras actividades, sin embargo carece de los documentos específicos que se solicitaron. En este sentido, resalto dos cuestiones:

1. De acuerdo con el INMUJERES en su primera respuesta, la difusión del informe competía a la SRE.
2. Durante el recurso de revisión se contradice y no sólo afirma haber realizado la actividad, sino que facilita al IFAI documentación que me fue negada desde el primer momento.

Ante esta situación, procedí a requerir la información nuevamente para que me fueran proporcionados los anexos. La solicitud fue la siguiente: Favor de facilitar el oficio CI-INMUJERES 08/07 por el cual presentó alegatos para el recurso de revisión 3710/07; así como los anexos adjuntos A,B,C,D,E.³⁴⁵

De la información obtenida se deriva que el INMUJERES tiene como autoridad máxima un órgano colegiado denominado Junta de Gobierno, el cual está integrado de las siguientes dependencias y entidades:

1. **Secretaría de Gobernación (SEGOB)**
2. **Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)**
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
4. **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**
5. Secretaría de Medio Ambiente t Recursos Naturales (SEMARNAT)
6. Secretaría de Economía (SE)
7. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México (SAGARPA)
8. **Secretaría de Educación Pública (SEP)**
9. **Secretaría de la Función Pública (SFP)**
10. **Secretaría de Salud (SSA)**
11. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
12. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
13. **Secretaría de Seguridad Pública (SSP)**
14. **Procuraduría General de la República (PGR)**
15. Instituto Nacional Indigenista (INI) (SIC. Ahora es CDI)
16. **Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)**
17. **Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)**³⁴⁶

Además de 16 consejeras representantes de la sociedad civil, y en carácter de invitadas permanentes, representantes del poder judicial y del legislativo.

³⁴⁵ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0610400006308. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³⁴⁶ Las instituciones resaltadas en negritas son algunos de los organismos a los que se solicitó información en el siguiente apartado.

En los documentos obtenidos, el Instituto menciona que se realizó una junta el 18 de febrero de 2005, dos años después de la investigación *in situ* realizada por las integrantes del Comité CEDAW, en la que se aprueba el Acuerdo INMJG0501190 para que la Comisión Especial de Femicidio de la Junta (instalada en noviembre de 2001), realice las gestiones necesarias a fin de dar seguimiento y consolidar la propuesta del Gobernador del Estado de Chihuahua, para crear una Comisión Interinstitucional a través de un Decreto que impulse el trabajo conjunto encaminado a la restauración del tejido social en la entidad; así como dar seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones internacionales en la materia, y promoviendo la reactivación de las mesas de diálogo.³⁴⁷

Esta propuesta tiene como antecedente, las mesas de dialogo instaladas en febrero de 2002, entre el Instituto, el gobierno del estado, organizaciones civiles y madres de victimas,³⁴⁸ las cuales suspendieron su trabajo a partir de la intervención y creación de múltiples instancias del gobierno federal. Por tanto, uno de los objetivos del nuevo proyecto era reanudar el mecanismo de coordinación entre el gobierno estatal e INMUJERES a la brevedad posible.³⁴⁹

De esta manera, fue emitido el *Acuerdo No. 087*, publicado el 2 de marzo de 2005 en el Periódico Oficial, y por el cual se creó la *Comisión Interinstitucional para Coadyuvar en la Solución de la Desaparición y Muerte de Mujeres en el municipio de Juárez*, cuya principal función obedece a la búsqueda de una forma más efectiva de combatir hechos que ofenden a la sociedad y transgreden el orden jurídico y social.

Dicha Comisión quedó instalada en el municipio de Juárez el 8 de marzo de 2005, y en ella sólo participarían los representantes de las diversas dependencias del gobierno federal, estatal y municipal que se encontraran involucradas con el tema, a fin de proporcionar atención inmediata a las demandas que formularan los familiares de las víctimas.

También en la documentación entregada por el INMUJERES, se informa de un Anexo E con fecha de 27 de mayo de 2005, correspondiente al seguimiento del acuerdo, en el cual se reporta que pedirían una reunión con el Secretario de Gobierno de Chihuahua con el fin de aclarar la participación del Instituto en la Comisión, así como “se replantearía la subsistencia de la Comisión Especial de la Junta de Gobierno o se plantearía la creación de una nueva comisión que quite el foco de esta entidad y se avoque a conocer los casos de femicidio a nivel federal”.³⁵⁰ Finalmente cabe decir que este seguimiento se marca como “CUMPLIMENTADO”. Sobre los documentos, es preciso destacar algunos puntos:

³⁴⁷ Propuesta hecha por el gobernador José Reyes Baeza en reunión con Patricia Espinosa Torres en reunión del 13 de diciembre de 2004.

³⁴⁸ Dos Mesas: una de diálogo para el seguimiento técnico-jurídico de la investigación de los casos de homicidios en ciudad Juárez, y una Mesa estatal institucional para coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia intrafamiliar y hacia las mujeres.

³⁴⁹ Ver anexo C de la información correspondiente a la solicitud 061040006308 y también ver solicitud 0610400053907, en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³⁵⁰ Ver anexo E de la información correspondiente a la solicitud 061040006308, en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

1. La difusión del informe del Comité CEDAW sobre Juárez, no es clara. En realidad lo que se prueba con la información es que las instituciones que conforman la Junta de Gobierno conocen la situación.
2. En este sentido, se ratifica el descontento con la resolución del IFAI que confirmó la respuesta del INMUJERES al asegurar que ésta realizó la difusión correspondiente.
3. Sobresale de la información, que el seguimiento dado al acuerdo es pobre y se da por CUMPLIMENTADO sin saber qué papel juega el INMUJERES dentro de la Comisión, y tampoco se sabe si existe aún la Comisión Especial para Juárez dentro de la Junta de Gobierno, se convirtió en comisión nacional o desapareció.

Respecto a este proceso me atrevo a aseverar que el Instituto hizo todo lo posible no emitir el oficio de inexistencia de información. Primero intentó canalizar la solicitud y la responsabilidad a la SRE pues tal vez creyó que se interpondría recurso de revisión a su respuesta.

Una vez interpuesto el recurso, argumentó su posición facilitando información que no me habían otorgado durante la solicitud, con lo que logra engañar al IFAI y evita que se elabore una resolución a mi favor, es decir que el IFAI resuelva que no llevó a cabo la difusión de las recomendaciones, como lo hizo con la SRE.

Sin embargo, no es necesaria la declaración de inexistencia de información ya que la documentación que proporcionó con la segunda solicitud de información el INMUJERES deja claro que no realizó la difusión que le competía en su momento. Además, los documentos corresponden a actividades realizadas dos años después de recibido el informe.

El INMUJERES no actuó entonces como institución clave para la atención del feminicidio. No hubo llamados para coordinarse, tampoco propuestas de políticas derivadas de las recomendaciones. Sólo se limitó a mandar la información y las observaciones requeridas por la SRE y por tanto descuidó sus responsabilidades internacionales y locales descritas en su ley:

“Promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales, en particular los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres, y la promoción y monitoreo del cumplimiento de dichos tratados, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución”.

Para reforzar lo aseverado anteriormente, realicé una solicitud de información más, para que el INMUJERES explicitara las acciones puntuales que había realizado desde su creación, para atender los asesinatos de mujeres en ciudad Juárez.³⁵¹

En esta respuesta se enumera: la publicación de desplegados, la cronología de asistencias a reuniones, capacitaciones y la celebración de acuerdos que no cuentan con ningún tipo de seguimiento, conclusión o evaluación alguna. También se pueden encontrar actividades de otras dependencias respecto al feminicidio en Juárez, pero no se ubican las diligencias concretas del Instituto, su labor se concentró sólo en la promoción para que otras instancias hicieran algo.

³⁵¹ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0610400053907. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

Al respecto sólo se puede decir que no se obtuvieron documentos concretos que evidenciaran acciones hechas por el Instituto para cumplir con las recomendaciones del Comité, ni siquiera actividades concretas que me hicieran suponer su intervención directa en los feminicidios.

La única diligencia que podría presumirse coordinada por el INMUJERES queda ambigua pues la propia documentación que proporciona el Instituto no menciona logros obtenidos. Me refiero a dos mesas interinstitucionales: una de diálogo para el seguimiento técnico-jurídico de la investigación de los casos de homicidios en ciudad Juárez, y otra institucional para coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia intrafamiliar y hacia las mujeres.

Según la cronología del capítulo anterior, las mesas se instauraron en 2002, pero en posteriores notas no se mencionan nada al respecto.

Si contrastamos las fechas en que se producen las informaciones, tenemos que las mesas se instauran en febrero de 2002 y suspenden su trabajo en 2003 ante la creación de una Comisionada Especial que dependía de la SEGOB, en febrero de 2004 se recibe el informe del Comité CEDAW y es hasta febrero de 2005 que INMUJERES intentan intervenir nuevamente en el tema pero no sabe de qué manera.

Finalmente, según la información, las mesas se instauran nuevamente en forma de Comisión Interinstitucional pero ahora la coordinación depende del gobierno del estado de Chihuahua e INMUJERES reporta que pedirían una reunión con el Secretario de Gobierno de Chihuahua con el fin de aclarar la participación del Instituto en la Comisión.

En el capítulo anterior, también se hace mención de dos actividades más del Instituto: el financiamiento para un estudio realizado por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), el *Diagnóstico Socioeconómico de Ciudad Juárez y su Sociedad*,³⁵² y un proyecto titulado *Sustentabilidad del Consejo Municipal de las Mujeres en la frontera*, el cual, plateaba la impartición de talleres al personal de la administración municipal; además de cursos para estudiantes e internas del CERESO.

Sólo me gustaría resaltar que estas acciones no son realizadas o promovidas directamente por el Instituto sino que a través de una convocatoria abierta a instancias académicas y organizaciones sociales, el INMUJERES tiene el deber de financiar proyectos acordes con sus objetivos, por lo que no se pueden admitir como actividades del Instituto.

En conclusión, la intervención del INMUJERES para difundir y cumplir con las recomendaciones internacionales del Comité CEDAW y para resolver el feminicidio ha sido vaga y omisa, y no cuenta con la documentación necesaria para probar lo contrario.

4.3.2.2 El medio es el mensaje

Finalmente, para comprobar el desconocimiento que existe del informe del Comité CEDAW y sus recomendaciones en las instituciones de la APF, y para confirmar que la SRE e INMUJERES no

³⁵² Luis Ernesto Cervera Gómez (coordinador). *Diagnóstico Socioeconómico de Ciudad Juárez y su Sociedad*, El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) e Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), México, mayo de 2005.

cumplieron con su mandato, se realizaron solicitudes de información a algunas dependencias (10) cuyos representantes: 1) se entrevistaron con las integrantes del Comité durante su visita; 2) colaboraron con datos para conformar el informe oficial entregado al Comité.

También se tomaron en cuenta las atribuciones de ley de las instituciones para determinar a cuáles de ellas correspondía cumplir con las recomendaciones internacionales. En este sentido, se requirió información a:

11. Instituto Nacional de Migración (INAMI)
12. Policía Federal Preventiva (PFP)
13. Presidencia de la República (PR)
14. Procuraduría General de la República (PGR)
15. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
16. Secretaría de Educación Pública (SEP)
17. Secretaría de Gobernación (SEGOB)
18. Secretaría de Salud (SSA)
19. Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
20. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

La solicitud se plateo como sigue: Se solicita la documentación que manifieste que la SRE o el INMUJERES le dio a conocer el Informe del Comité CEDAW sobre los feminicidios en Juárez.

De las respuestas recibidas, la mitad de las dependencias afirmo no ser competente para conocer dicha información: PFP,³⁵³ Presidencia de la República,³⁵⁴ SEP,³⁵⁵ SSP³⁵⁶ y DIF.³⁵⁷ Asimismo, las instancias resolvieron canalizar la solicitud de información al INMUJERES y a la SRE, identificándolas como las **únicas** responsables de la atención del informe y sus recomendaciones.

Al respecto, es pertinente recordar algunas de las declaraciones de estas instancias, encontradas en los medios de comunicación impresos, anotadas en el capítulo anterior y en el informe entregado al Comité CEDAW.

Por ejemplo: El 22 de julio de 2003 se presenta el Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra las Mujeres en ciudad Juárez (Programa de 40 puntos), el cual menciona que incorpora las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos competentes.

Una de las acciones más visibles de este programa fue el Plan Integral de la Seguridad Publica, coordinado por la **SSP**, que contó con aprox. 700 elementos de la **PFP** (dependiente de la

³⁵³ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0413100027407. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³⁵⁴ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0210000093207. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³⁵⁵ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0001100215107. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³⁵⁶ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0002200060507. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³⁵⁷ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 1236000021007. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

SSP) en ciudad Juárez.

Este Programa de 40 puntos contemplo también que la **SEP** y el **INMUJERES** destinaran para 2003 un monto de \$1,339,000 para el otorgamiento de 206 becas de un universo calculado de 379 mujeres; con el fin de apoyar a las adolescentes embarazadas en Cd. Juárez para la continuación de sus estudios.

El **DIF**, por su parte, tenía a su cargo el proyecto de Padrón de Niños y Niñas Vulnerables. Su objetivo es identificar a las personas que por encontrarse en situación de vulnerabilidad, son considerados por la ley como sujetos de asistencia social y definir el tipo de atención que requieren. Además de ser uno de los órganos que participaron en las mesas interinstitucionales convocadas por el **INMUJERES**, mencionadas anteriormente.

Por su parte, también en el 2003, durante su informe de gobierno, Vicente Fox (**Presidencia de la República**) anunció la creación de una Comisionada Especial para Juárez; Guadalupe Morfín Otero fue designada como titular. Asimismo, Fox se dio el lujo de afirmar en la Cuarta Cumbre de las Américas en noviembre de 2005, que de los más de 300 homicidios de mujeres en Juárez, sólo la tercera parte no habían sido resueltos.

En el caso del **INAMI**,³⁵⁸ ésta no alego incompetencia, sin embargo dio una respuesta que no correspondía con la información requerida, ya que me dirigió a la página de internet de la ONU y evadió buscar en sus archivos. En el informe entregado al Comité, se dice que el **INAMI** formaba parte de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, coordinada por la **SEGOB**.

La **PGR**³⁵⁹ solicitó información adicional para que se le indicase en qué área de la secretaría localizar los datos; finalmente identifica en los archivos de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en contra de las Mujeres,³⁶⁰ un oficio de la SRE.

La respuesta de **SEDESOL**³⁶¹ jamás llegó. Y esta Secretaría, según el Programa de 40 puntos, en 2003 se encargaba de fomentar tres áreas de acción en Cd. Juárez: el mejoramiento de condiciones urbanas, el fortalecimiento del tejido social y el apoyo a mujeres en condición de pobreza y vulnerabilidad, a través del Programa Hábitat.

La **SEGOB**³⁶² solicitó información adicional para preguntar a que área interna debería dirigir la solicitud y fue a través de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez que confirmó la inexistencia de la información.

³⁵⁸ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0411100031407. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³⁵⁹ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0001700100307. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³⁶⁰ Antes Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua.

³⁶¹ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0002000105407. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

³⁶² Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0000400098507. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

Y en el caso de la SSA,³⁶³ ésta requirió precisar a qué se referían las siglas CEDAW y sobre qué tema versaba el documento. Su contestación final fue la inexistencia de información. Esta institución por ejemplo participaba también en la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, coordinada por la **SEGOB**. También era la encargada de brindar atención pública en salud mental a los directamente afectados por el feminicidio.

Hasta aquí es posible confirmar que no existe una estrategia de comunicación orientada al cumplimiento de la instrumentación internacional de los derechos humanos y en específico, a la observancia de aquellos que tiene que ver con la atención de los asesinatos de mujeres en Juárez. En esta primera etapa del proceso de solicitar información pública, no se obtuvo documentación que probara la comunicación entre dependencias sobre el feminicidio y el cumplimiento de recomendaciones internacionales.

Sin embargo, lo que sí se consiguió fue establecer que las instituciones en su individualidad no conciben dentro de sus obligaciones ni siquiera el conocer de la existencia de los mismos, a pesar de que discursivamente sí se les ubica y menciona como dependencias activas en la atención del feminicidio. Así queda descubierta una serie de mentiras con documentación oficial.

Otra cuestión rescatable de la información obtenida hasta este punto, es el hecho de que las instancias se consideraran incompetentes para atender el tema de la solicitud y me canalizaran a dos instancias como las responsables de atender las necesidades de las mujeres, los derechos humanos o la atención a mecanismos internacionales en la materia. Esto habla de la ignorancia que las dependencias y sus representantes tienen sobre el feminicidio y sobre sus propias atribuciones, lo que finalmente se resumen en desinterés político.

Lo anterior entreteje una red que posibilita la violación sistemática a los derechos de las mujeres y que asegura su perpetuidad, pues nadie se hace cargo de remediar las situaciones de acuerdo a lo que les corresponde a nivel nacional e internacional.

Llama la atención que en el caso de la **SEGOB**, a pesar de tener una Comisión Especial para la vigilancia del caso, de que tuvo a su cargo el Plan de 40 puntos y de que sea responsable de la política nacional de derechos humanos en el país; en su conjunto resulte omisa y no atienda las atribuciones de ley descritas anteriormente.

Ahora bien, a las cinco instancias que adoptaron la posición institucional de considerarse incompetentes para la tención del caso, se les inicio en recursos de revisión ante el IFAI; de éstos se aceptaron cuatro procesos: PFP, Presidencia de la República, SSP y DIF.

El argumento que utilicé para desaprobar las contestaciones recibidas fue que las dependencias dieron una respuesta que no corresponde a la información requerida, lo anterior en función de que las entidades de gobierno son competentes para recibir oficios, cartas u otra documentación de otra dependencia gubernamental dándole a conocer algún tipo de información

³⁶³ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0001200156807. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

que podría interesarle, en este caso, sobre el informe del Comité CEDAW. Las respuestas finales de estas cuatro instituciones fueron las siguientes:

1. PFP: confirma la inexistencia de la información.³⁶⁴
2. Presidencia de la República: confirma la inexistencia de la información, nos sin antes aclarar que no tiene por qué contar con la información solicitada relacionada con el informe.³⁶⁵
3. SSP: confirma la inexistencia de la información, pero también esclarece que a pesar de que se decidió solicitar a la Dirección General de Asuntos Internacionales, a la Dirección General de Derechos Humanos y a la Coordinación General de Asuntos Jurídicos, buscar en sus archivos, esto no significa que se acepte directa o indirectamente que la Secretaría es la competente para conocer de la solicitud.³⁶⁶
4. DIF: confirma la inexistencia de la información.³⁶⁷

En estos casos se puede apreciar la omisión y la negligencia sistemática de dos instancias que tuvieron un papel relevante en las acciones que se dieron a conocer a las comisionadas. Por un lado está la Presidencia, quien insiste en no ser competente y sin embargo su representante, Vicente Fox anunció en su momento la creación de una Comisionada especial para atender los feminicidios y que además se da el lujo de decir en el ámbito internacional que su administración resolvió 300 de los casos.³⁶⁸ Por otro lado, está la SSP, quien desempeño, a decir de las propias autoridades, un papel importante al intervenir con policías federales en Juárez y así cumplir con uno de los famosos 40 puntos del plan de la SEGOB.³⁶⁹

Sólo para terminar de establecer las competencias de las 10 entidades anteriores para atender las recomendaciones internacionales sobre el feminicidio, se presenta el siguiente cuadro que expone de manera puntual algunas propuestas hechas por el Comité CEDAW y la dependencia a quien corresponde cumplirlas de acuerdo a sus atribuciones de ley.

No está demás mencionar que hay varias de ellas que deben ser observadas por diferentes instituciones, lo que implica el desarrollo de estrategias de comunicación que las lleven a la colaboración interinstitucional y ésta al seguimiento, cumplimiento y evaluación de las acciones que se emprendan.

³⁶⁴ Recurso de revisión elaborado por la C. Adina Barrera Hernández con número de expediente 2088/07. Ver en la página del IFAI, <http://www.ifai.org.mx/Sesiones>.

³⁶⁵ Recurso de revisión elaborado por la C. Adina Barrera Hernández con número de expediente 2086/07. Ver en la página del IFAI, <http://www.ifai.org.mx/Sesiones>.

³⁶⁶ Recurso de revisión elaborado por la C. Adina Barrera Hernández con número de expediente 2085/07. Ver en la página del IFAI, <http://www.ifai.org.mx/Sesiones>.

³⁶⁷ Recurso de revisión elaborado por la C. Adina Barrera Hernández con número de expediente 2093/07. Ver en la página del IFAI, <http://www.ifai.org.mx/Sesiones>

³⁶⁸ Ver supra págs. 70 y 79.

³⁶⁹ *Ídem*.

	Atribuciones de ley	Recomendaciones del Comité CEDAW	Acciones que se dieron a conocer a los medios de comunicación y en el informe al Comité CEDAW
INAMI	<p>Llevar el control del movimiento migratorio de las delegaciones regionales del Instituto.</p> <p>Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos del Instituto y del personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia.</p> <p>Actuar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los casos relacionados con compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.³⁶³</p>	<p>Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general.</p> <p>El Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.</p> <p>Intensificar los programas y políticas de prevención de la violencia incluyendo los mecanismos de alerta rápida, el redoblamiento de la seguridad en zonas peligrosas o marginadas, los programas de vigilancia, la información sistemática sobre medidas de seguridad, etc.</p>	<p>Mantiene un intercambio de información con la PGR y la PGJE sobre el tránsito de extranjeros, con miras a profundizar en la posibilidad de que exista relación con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.</p> <p>Colaboraba en la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.</p>
PPF	<p>Dictar y supervisar las medidas tendientes a garantizar la prevención de los delitos, el mantenimiento y el restablecimiento del orden y la seguridad pública, en el ámbito de competencia de la Institución.</p> <p>Ordenar y supervisar las líneas de investigación para obtener, analizar, estudiar y procesar información conducente a la prevención de delitos y, para la persecución de los mismos, en el ámbito de competencia de la Institución.</p> <p>Ordenar y supervisar las acciones y operaciones para la prevención de los delitos y, para la persecución de los mismos, en términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>Planear y estructurar mecanismos y espacios para la atención integral a víctimas, ofendidos o testigos del delito, propiciando la articulación con instituciones especializadas de salud, incluyendo los rubros específicos en materia de apoyo psicológico, médico, legal y de otra índole, llevando a cabo una coordinación eficaz con todas las dependencias y entidades competentes para la mejor atención y protección a las víctimas.</p>	<p>Intensificar los programas y políticas de prevención de la violencia incluyendo los mecanismos de alerta rápida, el redoblamiento de la seguridad en zonas peligrosas o marginadas, los programas de vigilancia, la información sistemática sobre medidas de seguridad, etc.</p> <p>Promover y garantizar la formación y capacitación de todos los agentes del Estado involucrados en las investigaciones, incluyendo agentes policíacos, no solo en lo que se refiere a los aspectos técnicos de las investigaciones, sino también en materia de violencia de género, considerada como violación de derechos humanos de las mujeres.</p> <p>El Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.</p>	<p>Plan Integral de la Seguridad Pública, coordinado por la SSP, que contó con aprox. 700 elementos de la PFP (dependiente de la SSP) en ciudad Juárez.</p>

³⁶³ Artículo 57 del Reglamento Interior de la SEGOB.

	Atribuciones de ley	Recomendaciones del Comité CEDAW	Acciones que se dieron a conocer a los medios de comunicación y en el informe al Comité CEDAW
	Aprobar el programa de profesionalización policial de la Institución, con el fin de fortalecer las propuestas académicas para el desarrollo de los Integrantes. ³⁶⁴		
PR	Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. ³⁶⁵	<p>Cumplir todas las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recordar específicamente que la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer no comprende solo las acciones u omisiones realizadas por el Estado sino también la necesidad de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer cometida por cualquier persona, organización o empresa.</p> <p>Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general.</p> <p>El Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.</p>	<p>Creación de una Comisionada Especial para Juárez.</p> <p>Fox aseveró en la Cuarta Cumbre de las Américas en noviembre de 2005, que de los más de 300 homicidios de mujeres en Juárez, sólo la tercera parte no habían sido resueltos.</p>
PGR	<p>Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia.</p> <p>Fomentar entre sus servidores públicos una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.</p> <p>Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el</p>	<p>Que se continúe la revisión por la PGR de cada caso y la sistematización de toda la información disponible.</p> <p>Proponer al Gobierno Federal que valore la posibilidad de ejercer la atracción a nivel federal de los crímenes de violencia sexual no resueltos – dada la responsabilidad del Estado ante la sociedad mexicana en su conjunto y la comunidad internacional de garantizar la plena vigencia de los derechos de la mujer reconocidos en la Convención.</p> <p>Investigar a fondo y sancionar la negligencia y complicidad de agentes de las autoridades del Estado en las desapariciones y homicidios de las mujeres, así como la fabricación de culpables bajo</p>	<p>Desde 2003 participó en la Fiscalía Mixta para la investigación de los Homicidios de Mujeres, justo con la PGJCH.</p> <p>En 2004 se instaura la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua.</p> <p>En 2006 cambia el nombre a Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en contra de las Mujeres.</p> <p>En 2008 vuelve a modificarse y se convierte en Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.</p>

³⁶⁴ Artículo 6 del *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*.

³⁶⁵ Artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

	Atribuciones de ley	Recomendaciones del Comité CEDAW	Acciones que se dieron a conocer a los medios de comunicación y en el informe al Comité CEDAW
	Estado mexicano, conforme a las normas aplicables. ³⁶⁶	tortura. Intensificar los programas y políticas de prevención de la violencia incluyendo los mecanismos de alerta rápida, el redoblamiento de la seguridad en zonas peligrosas o marginadas, los programas de vigilancia, la información sistemática sobre medidas de seguridad, etc.	
SEDESOL	Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. ³⁶⁷ Coordinar la promoción y atención a los aspectos relacionados con los derechos humanos y el fomento a la cultura de la democracia, en coordinación con las dependencias competentes. ³⁶⁸	Incorporar la perspectiva de género en las políticas de prevención y combate a la violencia y programas de reconstrucción del tejido social, teniendo en cuenta los aspectos propios de la violencia ejercida sobre las mujeres en razón de su sexo, sus causas y consecuencias, y las respuestas sociales específicas que su situación requiere, en una perspectiva de eliminación de la discriminación y construcción de la igualdad de género. Considerar la necesidad de garantizar que se viabilice a las abuelas que tienen bajo su guardia y custodia a los hijos/as de mujeres asesinadas o desaparecidas, los trámites de adopción a los efectos de que puedan beneficiarse con las prestaciones que le corresponden, así como que puedan tener acceso a todos los beneficios de seguridad y apoyo social, de los cuales tendrían derechos a través de sus madres. Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general. El Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.	En 2003 se encargaba de fomentar tres áreas de acción en Cd. Juárez: el mejoramiento de condiciones urbanas, el fortalecimiento del tejido social y el apoyo a mujeres en condición de pobreza y vulnerabilidad, a través del Programa Hábitat.
SEP	La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares tendrá, además de los fines establecidos en el	Incluir en los programas educativos y de formación a los varios niveles, incluyendo en el sector laboral módulos de información y sensibilización sobre el	En 2003 destinó un monto de \$1,339,000 para el otorgamiento de 206 becas de un universo calculado de 379 mujeres; con el fin de apoyar a las

³⁶⁶ Artículo 5 de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*.

³⁶⁷ Artículo 32 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

³⁶⁸ Artículo 13 del *Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social*.

	Atribuciones de ley	Recomendaciones del Comité CEDAW	Acciones que se dieron a conocer a los medios de comunicación y en el informe al Comité CEDAW
	<p>segundo párrafo del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes: Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como promover el desarrollo de una cultura por la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones y propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos.</p> <p>El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres, niñas y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno.</p> <p>Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.³⁶⁹</p>	<p>respeto a los otros, la dignidad de las personas y la violencia de género en cuanto violación de derechos humanos.</p> <p>Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general.</p> <p>El Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.</p>	<p>adolescentes embarazadas en Cd. Juárez para la continuación de sus estudios.</p>
SEGOB	<p>Conducir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia.</p> <p>Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de</p>	<p>Cumplir todas las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recordar específicamente que la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer no comprende solo las acciones u omisiones realizadas por el Estado sino</p>	<p>Creo en 2003 la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, dirigida por Guadalupe Morfín Otero, quien al ser nombrada titular de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, en</p>

³⁶⁹ Artículos 7 y 8 de la *Ley General de Educación*.

	Atribuciones de ley	Recomendaciones del Comité CEDAW	Acciones que se dieron a conocer a los medios de comunicación y en el informe al Comité CEDAW
	<p>programas específicos.</p> <p>Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal.</p> <p>Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de dato.³⁷⁰</p>	<p>también la necesidad de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer cometida por cualquier persona, organización o empresa.</p> <p>Incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y en las políticas de prevención y combate a la violencia y programas de reconstrucción del tejido social, teniendo en cuenta los aspectos propios de la violencia ejercida sobre las mujeres en razón de su sexo, sus causas y consecuencias, y las respuestas sociales específicas que su situación requiere, en una perspectiva de eliminación de la discriminación y construcción de la igualdad de género.</p> <p>El Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.</p> <p>Intensificar los esfuerzos de coordinación y participación entre todos los niveles de poder - federal, estatal y municipal - entre sí, y con la sociedad civil, con vista a garantizar de la mejor manera los mecanismos y programas recientemente adoptados e iniciados, específicamente en el Programa de los cuarenta puntos, así como otros que se consideren oportunos.</p> <p>Dotar a la Comisionada Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez con la jerarquía y autoridad necesarias, con suficiente estructura, presupuesto y personal para ejercer cabalmente sus funciones en estrecha cooperación con las instituciones y mecanismos existentes a los diferentes niveles y garantizando la articulación con las organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general.</p>	<p>2004 empata las atribuciones de estos órganos para atender el caso.</p> <p>En 2009, la primera se sustituye con la Subcomisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Territorio Nacional, y la segunda con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.</p>

³⁷⁰ Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

	Atribuciones de ley	Recomendaciones del Comité CEDAW	Acciones que se dieron a conocer a los medios de comunicación y en el informe al Comité CEDAW
		El Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.	
SSA	<p>Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad genera y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.</p> <p>Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional.³⁷¹</p>	<p>Que se dediquen los recursos necesarios para su atención médica y psicológica.</p> <p>Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general.</p> <p>El Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.</p>	<p>Participaba en la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, coordinada por la SEGOB.</p> <p>Encargada de brindar atención pública en salud mental a los directamente afectados por el feminicidio.</p>
SSP	<p>Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos.</p> <p>Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.</p> <p>Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones.</p> <p>Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos.</p> <p>Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución.</p> <p>Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de</p>	<p>Promover y garantizar la formación y capacitación de todos los agentes del Estado involucrados en las investigaciones, incluyendo agentes policíacos, no solo en lo que se refiere a los aspectos técnicos de las investigaciones, sino también en materia de violencia de género, considerada como violación de derechos humanos de las mujeres.</p> <p>Intensificar los programas y políticas de prevención de la violencia incluyendo los mecanismos de alerta rápida, el redoblamiento de la seguridad en zonas peligrosas o marginadas, los programas de vigilancia, la información sistemática sobre medidas de seguridad, etc.</p> <p>Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general.</p> <p>El Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.</p>	<p>Coordinación del Plan Integral de la Seguridad Pública del Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra las Mujeres en ciudad Juárez (Programa de 40 puntos).</p>

³⁷¹ Artículo 39 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

	Atribuciones de ley	Recomendaciones del Comité CEDAW	Acciones que se dieron a conocer a los medios de comunicación y en el informe al Comité CEDAW
	Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente. ³⁷²		
DIF	<p>Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar. Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente:</p> <p>Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por: abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos; ser víctimas de cualquier tipo de explotación; ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual;</p> <p>Las mujeres: en estado de gestación o lactancia y las madres adolescentes; en situación de maltrato o abandono y en situación de explotación, incluyendo la sexual.</p> <p>Víctimas de la comisión de delitos.³⁷³</p>	<p>Adoptar e impulsar todas las medidas necesarias para restablecer el tejido social y crear condiciones que garanticen a las mujeres en Ciudad Juárez el ejercicio de los derechos que establece la Convención (CEDAW).</p> <p>Considerar la necesidad de garantizar que se viabilice a las abuelas que tienen bajo su guardia y custodia a los hijos/as de mujeres asesinadas o desaparecidas, los trámites de adopción a los efectos de que puedan beneficiarse con las prestaciones que le corresponden, así como que puedan tener acceso a todos los beneficios de seguridad y apoyo social, de los cuales tendrían derechos a través de sus madres. De igual forma que se dediquen los recursos necesarios para su atención médica y psicológica.</p> <p>Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general.</p> <p>El Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.</p>	<p>Tenía a su cargo el proyecto de Padrón de Niños y Niñas Vulnerables. Su objetivo es identificar a las personas que por encontrarse en situación de vulnerabilidad, son considerados por la ley como sujetos de asistencia social y definir el tipo de atención que requieren.</p> <p>Participación en las mesas interinstitucionales convocadas por el INMUJERES.</p>

³⁷² Artículo 30 bis de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

³⁷³ Artículo 4 de la *Ley de Asistencia Social*.

4.3.3 Presupuesto y difusión de instrumentos internacionales de derechos de las mujeres

Haciendo a un lado, por un momento, las conclusiones anteriores, decidí dar por ciertas las respuestas de la SRE e INMUJERES, que afirmaron haber hecho la difusión del informe del Comité CEDAW entre las demás instancias de la APF, por lo que las siguientes solicitudes estuvieron encaminadas a averiguar qué supuestas actividades desarrollaron, cuánto presupuesto invirtieron y su alcance.

Así, se requirió a la SRE el presupuesto destinado a la difusión de la CEDAW, de los años 2000 a 2006, desglosando las actividades realizadas.²¹⁹ Como respuesta, la Secretaría informó que no existió un presupuesto específico destinado a tal efecto; sin embargo desde el 2005 existía una partida etiquetada y denominada *Promover y Difundir los Acuerdos Internacionales en Materia de Equidad de Género*. El cuadro siguiente resume el ejercicio de tal presupuesto:

	2005	2006	2007	Total
Total	62	34	22	118
	\$5,800,000	\$4,957,324	\$3,880,019	\$14,637,343
Talleres	33		1	34
Seminarios		1		1
Foros		7	10	17
Congresos	4	1		5
Conferencias impartidas	7	8	2	17
Encuentros	1			1
Reuniones	1			1
Publicaciones	14	11	5	30
Materiales electrónicos	1	3	3	7
Otros	1	3	1	5

De acuerdo con información de la propia Secretaría, los beneficiarios de estas actividades fueron funcionarios/as de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno; además de representantes de la academia, de la sociedad civil, sindicatos y público en general.

²¹⁹ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0000500119507. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

De las actividades que da cuenta la información que se acercan a la difusión de la CEDAW, por lo menos, están:

- En 2003 en coordinación con el INMUJERES y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal realizó una Conferencia sobre la CEDAW, con una experta internacional, abogada e investigadora de la Universidad Hebrea de Jerusalén y ex integrante del Comité.
- En coordinación con el UNIFEM y el PNUD, inició el proyecto de cooperación internacional “Seguimiento de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres y Fortalecimiento de la Perspectiva de Género en la Secretaría de Relaciones Exteriores”.
- En 2004 en coordinación con el UNIFEM, el PNUD, el gobierno de Chihuahua y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, se realizó el Seminario Internacional “La Aplicación de los Instrumentos y Recomendaciones Internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres”.
- En coordinación con el UNIFEM, el PNUD, el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), la Comisión de Equidad y Género y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se llevó a cabo el Congreso Internacional para Apoyar la Armonización de las Legislaciones Locales con los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres. “Vigencia Plena de los Derechos Humanos de las Mujeres”.
- En 2005, se realizaron seis Congresos Internacionales de difusión para apoyar la armonización de las legislaciones locales con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, “Vigencia Plena de Derechos Humanos de las Mujeres”, en coordinación con el UNIFEM, el PNUD, y los mecanismos de la mujer en el país, en las ciudades de San Luis Potosí, Tijuana, Distrito Federal, Monterrey, Morelia, y Villahermosa.
- En coordinación con el UNIFEM, el PNUD, y los mecanismos de la mujer en el país, 33 Talleres para promover y difundir los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, en particular la CEDAW y la Convención de Belém Do Pará a efecto de elaborar propuestas de reformas, en cada una de las entidades federativas de nuestro país.

Si estas actividades se realizaron y las entidades de la APF estuvieron presentes ¿Por qué se obtuvieron las respuestas anteriores? Más de 14 millones de pesos se utilizaron para éstas y otras acciones y los resultados no son tangibles.

Esta información verifica que se está llevando a cabo una estrategia de aparente difusión, capacitación, discusión y elaboración de propuestas; la cual está absorbiendo una considerable

partida presupuestal del presupuesto etiquetado para la equidad de género, que sin embargo no funciona porque las instituciones a quienes se dirigen las actividades se consideran incompetentes para atender el tema en cuestión.

Una segunda solicitud fue destinada a indagar sobre las publicaciones que elaboró la SRE para la difusión de los instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres.²²⁰ La Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría respondió que no existen publicaciones entre los años 2000-2002, pero de 2003 a 2007 se produjeron 48 libros, 16 folletos y 7 discos compactos, contando ya las reimpressiones y las actualizaciones; en las cuales se gastó \$4,391,677.95 Entre dichos documentos se ubicó el correspondiente al informe de Juárez, del Comité CEDAW.

Nombre	Fecha	Tiraje	Costo	Soporte
Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación para la Mujer bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México	08/2007	1000	\$54,337.50	Impreso

Sólo es preciso hacer notar que el informe sobre feminicidio, del Comité CEDAW se publica dos años después de que el Comité autoriza su difusión, en 2005. La respuesta no especifica cómo se repartió esta publicación.

Por otro lado, a INMUJERES también se le solicitó el presupuesto destinado a la difusión de la CEDAW, de los años 2000 a 2006, desglosando las actividades realizadas. Éste informó que de 2002 a 2006 se gastó \$1, 702,670.67, para las actividades de difusión de la CEDAW.²²¹

	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Total	7	9	5	5	14	40
	\$74,886.81	\$219,695.02	\$33,025.16	\$613,927.00	\$761,136.68	\$1,702,670.67
Informes	1				1	2
Difusión	2	4			8	14
Reuniones	3	5	3	2	2	15
Capacitaciones			1			1
Publicaciones	1		1	3	2	7
Materiales electrónicos					1	1

²²⁰ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0000500066008. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

²²¹ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0610400049307. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

Al respecto de las reuniones a las que hace alusión INMUJERES, es importante resaltar que éstas se llevaron a cabo con los llamados enlaces CEDAW de la APF desde el 16 de diciembre de 2002.

El Instituto explica por ejemplo que el 28 de mayo de 2003 solicita a las dependencias de la APF que designaran a funcionarias/os para el trabajo intersecretarial e intersectorial que iba a realizarse para la integración del IV informe del México sobre el cumplimiento de la CEDAW.

El 25 de julio de 2003, se lleva a cabo la primera reunión a la cual asisten 52 representantes de las instituciones de la APF, a saber: INFONAVIT, ISSSTE, IFE, SEMAR, SENER, CONAFE, INEGI, FIFONAFE, SAGARPA, LFC, CNDH, FOVISSSTE, PROFECO, **SSA**, IMSS, SRA, PEMEX, **SRE**, STPS, CFE, SHCP, **Of. Primera Dama**, CNDPI, SECTUR, **SEP**, **SEDESOL**, RAN, CONACULTA, INEA, CONAGUA, **DIF**, **SSP**, SCJN, SEMARNAT, SE, INM.

Se realizaron dos reuniones más, una el 10 de noviembre de 2003 y otra el 18 de agosto de 2004. De acuerdo a la información del Instituto, estas juntas tuvieron el objetivo de difundir las responsabilidades del Estado mexicano frente a la CEDAW; se les dieron pláticas por parte de expertas internacionales y se les facilitó una metodología para la integración del informe. De esta manera, las instancias quedaron comprometidas para entregar información al Instituto sobre el cumplimiento de dichas responsabilidades.

Fueron dos años de trabajo que no significaron nada para las instancias y sus funcionarios, ya que a la fecha de las solicitudes, las entidades afirmaron y reconfirmaron su incompetencia para atender los asuntos internacionales que marcan la CEDAW y su Comité.

Y sobre el gasto en publicaciones, el Instituto da cuenta de un saldo de \$23, 024,436.31 ejercidos de 2001 a 2008.²²²

De acuerdo a lo anterior, entre las dos instituciones, en ocho años (2001-2008) se gastaron más de 40 millones de pesos (**\$43,756,127.93**) en actividades de difusión, capacitación y publicaciones sobre la instrumentación internacional de derechos humanos de las mujeres. Lo anterior sin contar sueldos, viáticos, inversión de tiempo, recursos humanos y materiales. Un gasto que no logró siquiera que las instancias gubernamentales federales reconocieran su competencia en el tema.

Estas respuestas sin duda hablan de la existencia de una estrategia, pero no para cumplir con atribuciones o responsabilidades internacionales, sino para ejercer presupuesto y para tener “algo” de qué rendir cuentas, como en el presente caso.

Hasta el momento es posible presumir que las actividades hechas por parte de la SRE y el INMUJERES no han servido para establecer en las demás instituciones de la APF la responsabilidad de incorporar la instrumentación internacional de derechos humanos de las mujeres a su trabajo cotidiano o su planeación anual; mucho menos podemos hablar de programas a largo plazo.

²²² Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0610400005708. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

También es posible aseverar que la APF y sus representantes están siendo indiferentes respecto a la información y las actividades de las que están siendo beneficiarios. En otras palabras la omisión de los representantes del Estado también ejerce presupuesto que debería estar trabajando a favor de las mujeres del país.

4.3.4 Órganos específicos para la atención del feminicidio en Juárez y su presupuesto

Una de las estrategias que ha seguido el Estado mexicano para atender el feminicidio en Juárez, es la creación de órganos *ad hoc* a partir de 1998, cinco años posteriores al comienzo de los asesinatos de mujeres, y tres años después de que un grupo de organizaciones de la sociedad civil llamado Coordinadora de ONG en Pro de la Mujer solicitara la creación de una Fiscalía Especial que investigara los crímenes.

Con este inciso quiero enfatizar la dirección que ha tomado la respuesta institucional frente al feminicidio, pues hasta ahora se han conocido alrededor de 17 órganos cuyo objetivo es la prevención, atención y erradicación de este fenómeno; los cuales no han dado los resultados esperados. Lo anterior toma especial relevancia, si tomamos en cuenta que cada uno de ellos ha ejercido presupuesto para la realización de sus atribuciones.

En 1998 se crea la primera instancia para la investigación de los casos en la Procuraduría de Chihuahua llamada Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres (FEIHM). Ese año, la fiscalía cambio 5 veces de titular, hasta que se establece Zully Ponce, quien dura en el cargo 3 años.

Por esta instancia pasaron alrededor de nueve fiscales, todas con presumibles cargos por negligencia y omisión;²²³ destacan Zully Ponce y Zulema Bolívar quienes atravesaron un proceso legal, del que se libraron gracias a que el magistrado Juan Carlos Carrasco Borunda, revocó el auto de formal prisión que se había dictado en primera Instancia. Esta decisión también beneficio a 150 funcionarios que fueron señalados como omisos y negligentes.

Tiempo después, en 2003 se creo la Fiscalía Mixta para la Investigación de los Homicidios de Mujeres. Este órgano surge como resultado del Programa de 40 puntos coordinado por la SEGOB, el cual establecía que la PGR tenía que coordinarse con su homóloga en ciudad Juárez para la investigación de los casos.

Supuestamente durante la existencia de esta entidad se analizó la atracción por la PGR de aquellos posibles procesos que pudieran ser del fuero federal. Esta acción se realiza tres años después de que en el ámbito del Senado, la Comisión Especial para dar Seguimiento al Caso de los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua propone la atracción de los casos a nivel federal en diversas ocasiones.

Sin embargo, para mayo de 2003, de los 258 casos que la Fiscalía tenía registrados sólo

²²³ Julia Estela Monárrez Fragoso. *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez, México*, COLEF y Miguel Ángel Porrúa, 2009, pág. 17.

14 tenían abiertas líneas de investigación relacionadas con tráfico de órganos, pornografía y participación de sectas religiosas (8 correspondían a las encontradas en Campo Algodonero en 2001, y 6 a las ubicadas en Cristo Negro en 2002 y 2003). Este órgano terminó sus días dejando estos expedientes abiertos a la siguiente instancia.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua fue creada en 2004 en la PGR. Su titular María López Urbina recibió los 263 expedientes de la CNDH para localizar fallas en los procesos de investigación y a los presuntos responsables.

Al final de su trabajo, se contabilizaron por lo menos 190 funcionarios y funcionarias que habían sido omisos y negligentes en las investigaciones y a quienes se les intentó procesar, pero a nivel estatal, como se menciona más arriba, las denuncias se echaron para atrás como en el caso de Zully Ponce y Zulema Bolívar.

En 2005, López Urbina fue relevada de su cargo y la ex ombudsman nacional Mirelle Roccatti quedó en su lugar. Ésta, después de tres meses y medio de trabajo, renuncia como fiscal a razón de que se integraría al gabinete del gobernador electo del Estado de México, Enrique Peña Nieto.

Esta ha sido la única instancia que se ha encargado de evaluar los expedientes de los asesinatos de mujeres para establecer posibles arbitrariedades cometidas por funcionarios y funcionarias involucrados en las investigaciones de los casos.

La única que se atrevió a señalar directamente a las personas omisas y negligentes, y que inició procesos legales para restaurar parte del daño causado a las víctimas y sus familiares. Trabajo que fue tirado a la basura por las instancias estatales y municipales que o no quisieron procesar a los culpables o en segundas instancias revocaron los autos de formal prisión ya existentes. La Fiscalía Especial para Juárez desaparece dejando impunes las violaciones sistemáticas a los derechos humanos de las mujeres y sin que se pueda hacer más, pues el siguiente organismo que la sustituye no tiene atribuciones retroactivas.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en Contra de las Mujeres vio la luz en 2006 y estuvo a cargo de Alicia Elena Pérez Duarte. Esta Fiscalía es de carácter nacional, es decir, no sólo se encarga de colaborar con el estado de Chihuahua, y además amplía sus facultades a la atención de todos los actos de violencia en contra de las mujeres, no sólo de feminicidio.

Esta estrategia intentó quitar los ojos de ciudad Juárez al “reconocer” la problemática a nivel nacional; de hecho está acción fue acompañada de discursos que afirmaban que el feminicidio en Juárez era historia. Por ejemplo: el día en que Pérez Duarte asumió su cargo, el Subprocurador Mario Álvarez Ledesma, desestimó la problemática en Juárez, al afirmar que entre 1993 y 2005 se habían cometido 47 desapariciones y 379 homicidios contra mujeres vinculadas en su mayoría a la violencia familiar. Además, aclaró que el *mito de las muertas de Juárez* se inició debido a la falta de rigor metodológico de la Fiscalía Especial de la Procuraduría de Chihuahua.

Otra actividad en la que se vio involucrada la nueva fiscal fue una campaña internacional para limpiar el nombre de Juárez, convocada por varios sectores de la sociedad juarense que querían trabajar para reparar la imagen de la ciudad, luego de que se constituyera como una leyenda negra basada en mitos, especulaciones, exageraciones e información errónea sobre los feminicidios. Lo anterior, tras un reportaje publicado por *El Diario* en el cual se menciona que los crímenes son un problema que se sobredimensionó.²²⁴

Respecto al análisis sobre la atracción de los casos, “por no encontrar elementos de que sean delitos federales, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) regresó los 14 expedientes de asesinatos contra mujeres que atrajo para investigar tráfico de órganos. El fundamento jurídico fue que son casos típicos de homicidios en un municipio”.²²⁵

Por su parte, Alicia Elena Pérez Duarte, antes de renunciar a su cargo en diciembre de 2007 declaró que la situación en Ciudad Juárez “ha cambiado”, y lo que sucede es un problema “de percepción en el sentido de que hay impunidad, cuando la realidad no es así”.²²⁶ Esta afirmación le valió la desconfianza de madres y organizaciones que apoyaron su gestión en un principio.

Vale la pena mencionar que este órgano durante el 2006 conto con un presupuesto etiquetado de 150 millones de pesos para cumplir con su mandato, el cual, no excluía a Juárez.

En 2008, nuevamente esta instancia sufre cambios y se transforma en la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, de la cual poco se sabe sobre su intervención en Juárez. Fue nombrada como titular Guadalupe Morfín Otero, ex Comisionada Especial para Juárez de la SEGOB.

Por otro lado, en el INMUJERES se creó la Comisión Especial para el caso de las Mujeres Asesinadas en Cd. Juárez, en 2001. Las únicas actividades que se supone coordinó el Instituto fueron las mesas interinstitucionales que se mencionaron en el apartado 4.3.2.1 INMUJERES y las recomendaciones. Sin embargo, las acciones concretas de la Comisión Especial se desconocen.

Otra instancia gubernamental que también tuvo organismos específicos para Juárez fue la SEGOB, la cual crea en 2003 la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Ésta formaba parte de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos cuyo objetivo fue la elaboración de un Diagnóstico de Derechos Humanos que diera soporte a la creación de un Programa de Derechos Humanos.

Esta Subcomisión, fue dirigida por Guadalupe Morfín Otero, quien al ser nombrada titular de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez en 2004, empata las atribuciones de estos dos órganos para atender el caso.

²²⁴ Gabriela Minjares y Sandra Rodríguez. “Usan a muertas para crear leyenda negra” en, *El Diario*, 05 de junio de 2006.

²²⁵ Rubén Villalpando. “Regresa SIEDO expedientes de feminicidios en Juárez” en, *La Jornada*, 01 de julio de 2006.

²²⁶ Karina Avilés. “No hay impunidad en Juárez en torno a feminicidios, afirma fiscal especial” en, *La Jornada*, 09 de noviembre de 2007.

El trabajo que realizó Guadalupe Morfín al frente de la Comisión fue constante y acorde con su mandato, sin embargo, a pesar de estar en la SEGOB no logró grandes avances. Pudo elaborar un diagnóstico que se sumó a los muchos ya existentes. Sacó un plan de trabajo del cual dio cuentas con tres informes de gestión posteriores, acciones que fueron más de corte político que de acceso a la justicia o reparación de daños.

Entre las actividades destacadas que realizó Morfín Otero fue la gestión para que un Equipo de Antropólogas Forenses de Argentina tuviera acceso a restos de mujeres para que los identificara. Se puede decir también de su gestión que fue transparente y que siempre estuvo presente en los medios de comunicación; además de que no dudó en pronunciarse públicamente frente a actos de impunidad y negligencia. Esta funcionaria se retiró justo antes de que comenzara el periodo presidencial del Felipe Calderón.

Fue en 2009 que la estrategia empleada en la PGR con la Fiscalía se retoma por la SEGOB y la Subcomisión para Juárez se sustituye con la Subcomisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Territorio Nacional, y la Comisión para Juárez se vuelve Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Nuevamente se desenfocan los asesinatos de mujeres en ciudad Juárez para “atender” la violencia contra las mujeres a nivel nacional.

Por otro lado, en el ámbito legislativo, en el Senado se crea en el año 2000 la Comisión Especial para dar Seguimiento al Caso de los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Esta Comisión se vio muy visible durante la presidencia de Alicia Elena Pérez Duarte, que en aquel entonces era senadora. Al contrario de lo que le pasó en la Fiscalía de la PGR, aquí le dio visibilidad a los feminicidios e impulsó estudios sobre los casos y la legislación; de hecho, fue una de las personas que solicitaba la atracción al nivel federal, de los delitos. Desafortunadamente cuando tuvo la oportunidad de hacer justicia cuando estuvo en la PGR, no lo hizo. Esta instancia desaparece en 2006.

En la Cámara de Diputados, fue en 2001 cuando se establece la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Esta Comisión sólo realizó algunas vistas a Juárez, armaron expedientes de noticias sobre los casos y estuvieron en contacto con personas y organizaciones de la entidad, pero no tuvieron actividades que ayudaran realmente en la atención de los casos.

Fue hasta 2004 cuando la Comisión de esta Cámara realmente toma relevancia, se convierte en la Comisión Especial para Conocer y Dar seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada, presidida por Marcela Lagarde.

Esta Comisión a pesar de tener un ámbito nacional, no deja de lado la importancia de los casos de Juárez. Entre las actividades destacadas de este órgano destacan los llamados a

comparecer de diferentes funcionarios y funcionarias de la APF, para que rindieran cuentas de sus acciones en torno a los casos de Juárez.

También estudió la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el propósito de tipificar el feminicidio. Pidió a la CNDH una segunda recomendación sobre los casos, que incluyera denuncias de tortura contra presuntos autores criminales, sobre la presunta responsabilidad de servidores públicos y la descoordinación entre las autoridades para resolver el problema.

Impulsó la aprobación de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Elaboró una *Investigación Diagnóstica sobre violencia Feminicida en 10 estados del País*, la cual incluye Chihuahua.

También firmaron un convenio de colaboración con el gobernador de Chihuahua, José Reyes Baeza para dar seguimiento a las recomendaciones hechas en el último capítulo del Diagnóstico. Y trabajaron en conjunto con el Congreso del estado para elaborar una ley de acceso a una vida libre de violencia para las mujeres y la tipificación del feminicidio como delito de lesa humanidad.

Tiempo después, en la siguiente legislatura (2007) la Comisión decae; sufre un cambio de nombre y se conoce como Comisión Especial para Conocer las Políticas y la Procuración de Justicia Vinculada a los Feminicidios en el País.

Hubo una pugna en la Junta de Coordinación Política para definir quien se quedaría con la presidencia de la Comisión Especial. Al respecto, la Dip. Martha Tagle mencionó que el PAN quería imponer a Sofía Castro, a pesar de que no contaba con el perfil que la comprometiera con la problemática. Además mencionó que los partidos se habían concentrado en tener el mayor número de comisiones especiales, sin importarles el tema.

Al final, Sofía Castro se queda con la presidencia y hasta allí llega el trabajo que se había hecho en la Comisión, pues a partir de esta legislatura, no se sabe nada de sus actividades.

Finalmente, en la actualidad se cuenta con la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han Empezado las Autoridades Competentes en Relación a los Feminicidios registrados en México, la cual es instaurada en 2009 con una nueva legislatura; sólo agrupa a una diputada que es la presidenta, Teresa del Carmen Incháustegui Romero.

A nivel estatal se crea en marzo de 2005 la Comisión Interinstitucional para Coadyuvar en la Solución de la Desaparición y Muerte de Mujeres en el municipio de Juárez, la cual, está constituida por 7 instancias del gobierno: PGJE, SSP, Secretaría de Fomento Social (SFS), Secretaría de Educación y Cultura (SEC), ICHIMU, Instituto de la Vivienda (IVI) y la Representación del Gobierno del Estado en Ciudad Juárez. De ésta no se tiene información de su trabajo.

Hasta aquí la lista de la establecimiento de órganos para atender el feminicidio. Este vistazo rápido permite entrever que la minoría de ellos tuvo un verdadero compromiso para intervenir en el esclarecimiento de los casos.

Muchas personas pasaron por éstas instituciones; las menos, con perfiles adecuados para atender el problema. Sobresalen más las acciones negativas que emprendieron, porque lastiman y ofenden, porque institucionalizan la omisión, la negligencia y la impunidad. Porque fueron públicas y no pasó nada.

A continuación se desglosa en el cuadro, de manera cronológica el gasto que han ejercido algunas de estas instancias para el cumplimiento de su mandato en su intervención en los casos de Juárez. Es pertinente aclarar que los números que se proporcionan son respuestas obtenidas a través de solicitudes de información y no en todos los casos han sido facilitados los datos; dependiendo del proceso se especificará su situación.

Asimismo, hay que tener en cuenta que estos presupuestos sólo corresponden al ejercicio de estos organismos claramente identificados; faltaría sumar a él, la inversión que han hecho otras instituciones, de acuerdo a las actividades descritas en la cronología del capítulo anterior, por ejemplo aquellas realizadas por la SSP, la PFP, SEDESOL, DIF, etc. Este cuadro sólo se da como ejemplo el presupuesto que se identifico en el ICHUMU.

Año de creación	Año de extinción	Nivel de gobierno	Insertada en	Nombre	Presupuesto ejercido
1998	Actual	Estatal	Procuraduría General de Justicia de Chihuahua	Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres	No proporcionó la información ²²⁷
2000	2006	Federal	Cámara de Senadores	Comisión especial para dar seguimiento al caso de los asesinatos de mujeres en ciudad Juárez, Chihuahua	3,958,200 ²²⁸
2001	Actual	Federal	INMUJERES	Comisión Especial para el caso de las Mujeres Asesinadas en Cd. Juárez	En recurso de revisión ²²⁹
2001	2003	Federal	Cámara de Diputados	Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con	No hay información en los archivos ²³⁰

²²⁷ Para acceder a esta información, la solicitante tenía que trasladarse a las instalaciones de la PGJE en Chihuahua, según la solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 006602010. Ver en la página del INFOMEX Chihuahua, <http://infomex.transparenciachihuahua.org.mx/infomex/>.

²²⁸ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio UE/LXI/0064/2010. Ven en la página del Senado de la República, http://transparencia.senado.gob.mx/historico_respuestas/content/2007.htm.

²²⁹ INMUJERES se declaró nuevamente incompetente para atender los casos de feminicidios, según la respuesta a la solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0610400004810. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

²³⁰ La información ya no se encuentra en los archivos de la Cámara debido a que el plazo de conservación de la documentación es de cinco años contados a partir del término del ejercicio contable, según la Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 3735. Ver en la página de la Cámara de Diputados, <http://transparencia.diputados.gob.mx/index.php?nodo=5>.

Año de creación	Año de extinción	Nivel de gobierno	Insertada en	Nombre	Presupuesto ejercido
				los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua	
2003	2007	Federal	SEGOB	Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua	Prórroga ²³¹
2003	2006 ²³²	Federal y Estatal	PGR/PGJCH	Fiscalía Mixta para la Investigación de los Homicidios de Mujeres	No proporcionó la información ²³³
2004	Actual	Estatal	Congreso de Chihuahua	Comisión Especial para el seguimiento de Femicidios en el Estado de Chihuahua	No se cuenta con la información ²³⁴
2005	Actual	Estatal	Gobierno del Estado	Comisión Interinstitucional para Coadyuvar en la Solución de la Desaparición y Muerte de Mujeres en el municipio de Juárez	No hay un presupuesto específico ²³⁵
2004	2009	Federal	SEGOB	Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez	78,889,240.01 ²³⁶
2004	2006	Federal	Cámara de Diputados	Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada	19,182,309 ²³⁷
2004	2005	Federal	PGR	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua	33,544,027.12 ²³⁸
2006	2008	Federal	PGR	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en Contra de las Mujeres	Prórroga ²³⁹ Se sabe de por lo menos 150,000,000

²³¹ La SEGOB solicitó una prórroga para proporcionar la información.

²³² Se cuenta con información de su existencia en notas periodísticas, hasta el año 2006.

²³³ Para acceder a esta información, la solicitante tenía que trasladarse a las instalaciones de la PGJE en Chihuahua, según la solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 006612010. Ver en la página del INFOMEX Chihuahua, <http://infomex.transparenciachihuahua.org.mx/infomex/>.

²³⁴ Según la respuesta del Congreso, no se cuenta con información al respecto porque no existe en el presupuesto asignaciones específicas a las comisiones legislativas, según la solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 006622010. Ver en la página del INFOMEX Chihuahua, <http://infomex.transparenciachihuahua.org.mx/infomex/>.

²³⁵ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández con número de folio 08842010. Ver en la página del INFOMEX Chihuahua, <http://infomex.transparenciachihuahua.org.mx/infomex/>.

²³⁶ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0000400038510. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

²³⁷ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 3736. Ver en la página de la Cámara de Diputados, <http://transparencia.diputados.gob.mx/index.php?nodo=5>.

²³⁸ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0001700032210. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

²³⁹ La PGR solicitó una prórroga para proporcionar la información.

Año de creación	Año de extinción	Nivel de gobierno	Insertada en	Nombre	Presupuesto ejercido
2007	2009	Federal	Cámara de Diputados	Comisión Especial para conocer las Políticas y la Procuración de Justicia Vinculada a los Femicidios en el País	19,595,000 ²⁴⁰
2008	Actual	Federal	PGR	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas	Prórroga ²⁴¹
2009	Actual	Federal	Cámara de Diputados	Conocer y dar seguimiento puntual y exhaustivo a las acciones que han emprendido las autoridades competentes en relación a los Femicidios registrados en México	9,595,000 ²⁴²
2009	Actual	Federal	SEGOB	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	Sin desagregar ²⁴³
2009	Actual	Federal	SEGOB	Subcomisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Territorio Nacional	Prórroga ²⁴⁴
Otros					
2003	Actual	Estatad		Instituto Chihuahuense de la Mujer	8,839,384 ²⁴⁵
Total					323,603,160.13

El 27 de junio de 2005 se dio a conocer en *El Diario* que el gasto para atender los casos de feminicidio en doce años fue de aprox. 300 millones de pesos en los tres niveles de gobierno. Lo anterior desató una serie de críticas por parte de especialistas, abogados, regidores y por organismos civiles y de la iniciativa privada, quienes cuestionaron la elevada inversión ante los “pocos o nulos resultados”.²⁴⁶

Esta estrategia de crear organismos y darles presupuesto elevado para atender el feminicidio se me antoja más como una medida para salir del paso, paliativa, de distracción, de contención de ánimos y de imagen internacional.

²⁴⁰ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 3584. Ver en la página de la Cámara de Diputados, <http://transparencia.diputados.gob.mx/index.php?nodo=5>.

²⁴¹ La PGR solicitó una prórroga para proporcionar la información.

²⁴² Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 3736. Ver en la página de la Cámara de Diputados, <http://transparencia.diputados.gob.mx/index.php?nodo=5>.

²⁴³ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 0000400038610. Ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

²⁴⁴ La SEGOB solicitó una prórroga para proporcionar la información.

²⁴⁵ Solicitud elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, con número de folio 006642010. Ver en la página del INFOMEX Chihuahua, <http://infomex.transparenciachihuahua.org.mx/infomex/>.

²⁴⁶ Horacio Carrasco. “Gastan 300 MDP por feminicidios” en, *El Diario*, 27 de junio de 2005.

Como se puede apreciar a lo largo del capítulo, existen varios discursos gubernamentales alrededor de las acciones institucionales y el feminicidio, los cuales son contradictorios entre sí, y no son sólo palabras, sino que las supuestas actividades emprendidas han generado un gasto público que no ha servido para prevenir, atender o erradicar el problema. Ha sido una estrategia de simulación que ha costado como mínimo al país más de 300 millones de pesos en 16 años.

Con los datos que se obtuvieron a través del acceso a la información pública gubernamental, es posible tener una idea de las actividades y del presupuesto específico ejercido por algunas instancias para atender los casos. No está de más hacer notar que las solicitudes todavía tienen cierta reserva para las instituciones que no proporcionaron la información o solicitaron prórroga para dar respuesta.

El acceso a la información pública gubernamental en este caso, pudo acercarnos más a la verdad mediante la comprobación de la posición de las instituciones y sus representantes frente al feminicidio y las recomendaciones internacionales derivadas al respecto; mediante una investigación periodística que compruebe con documentos emitidos por las mismas entidades, lo que declaran haber hecho o lo que informan a nivel internacional que está sucediendo en el país y cómo lo resuelven.

Entre los argumentos que utilizó el Estado mexicano frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para justificar los pocos resultados de su intervención en el feminicidio fue que después de un largo periodo en que las instancias estatales no hicieron nada, no podían obtenerse frutos satisfactorios en un periodo de tiempo tan corto, a partir de la intervención federal; teníamos que ser pacientes.

Afortunadamente la CIDH no lo creyó así y es por eso que hoy tenemos una sentencia dictada por la Corte Interamericana, misma que sigue sin acatarse en su totalidad. Habría que preguntarle al Estado mexicano y sus representantes ¿cuánto tiempo más? Su estrategia de establecer organismos y darles presupuesto ya no sirve a nivel nacional, ni internacional. Las mujeres siguen desapareciendo, las mujeres siguen siendo asesinadas.

CONCLUSIONES

John Stuart Mill decía que "revelar al mundo algo que le interesa profundamente y que hasta entonces ignoraba, demostrarle que ha sido engañado en algún punto vital para sus intereses temporales o espirituales, es el mayor servicio que un ser humano puede prestar a sus semejantes".²⁴⁷

La información se ha convertido en la precondition necesaria para actuar. Para la ciudadanía es casi una obligación moral y ética saber; para los periodistas es un compromiso ineludible el ayudar a ésta a alcanzar el objetivo.

Sin embargo, en los medios de comunicación encontramos "ejercicios periodísticos de escaso rigor intelectual y con marcada tendencia a la simplificación; periodistas que carecen de conocimientos técnicos adecuados para la mayor parte de las cuestiones complejas de la vida actual; trabajos periodísticos que se ejecutan sin la reflexión y el sosiego que son deseables en una adecuada labor crítica".²⁴⁸

Más que nunca, es imprescindible no alejarnos de la responsabilidad social que tenemos como periodistas, no atrofiarnos y realizar investigaciones con las cuales podamos sacar a la luz eso que está en la superficie de la realidad y que todos creen ver, pero que es necesario explicar, descubrir sus causas y consecuencias, y acercarnos a la verdad de un problema: eso es investigación periodística.

Ayudar a los ciudadanos a participar en las decisiones que afectan sus vidas, desenredarles y llevarles de manera lo más clara posible una síntesis de la realidad que los rodea. Construir un marco cognitivo más rico y adecuado a la creciente complejidad de las sociedades.²⁴⁹

Esta tesis está comprometida personal y profesionalmente con esta responsabilidad social y creo que el acceso a la información pública gubernamental puede ser una herramienta que ayude a consumir esta meta.

A lo largo de estas páginas he explicado la metodología que utilicé y los resultados que obtuve al ejercer mi derecho a la información pública en el caso del feminicidio en Juárez. Fue una actividad en la que necesité superar los obstáculos de los que habla Darío Klein, citados arriba.

Me di el tiempo necesario para prepararme intelectualmente en las materias que trato en este texto: libertad de expresión con atención en el acceso a la información pública, derechos humanos, perspectiva de género y feminicidio.

Intenté establecer la complejidad que representa una acción tan simple como lo puede parecer la difusión de informes y recomendaciones internacionales. Y comprobar con documentos

²⁴⁷ Darío Klein. "El papel del periodismo de investigación en la sociedad democrática" en, *Razón y Palabra*, No. 22, mayo-julio 2001.

²⁴⁸ *Ídem*.

²⁴⁹ *Ídem*.

emitidos por las mismas instituciones públicas, la ejecución de una estrategia de simulación para atender el feminicidio.

Rescato fuentes de información que vemos poco en los medios, como lo son los informes internacionales de derechos humanos y la legislación nacional. Explico por qué son omisas y negligentes las instituciones y sus representantes. En fin, intento acercarme a la información que posibilite la acción con conocimiento. Y para ello el acceso a la información pública gubernamental me fue de mucha utilidad, a pesar de las desventajas que también tiene.

El derecho de acceso a la información pública me dio la posibilidad de obtener datos sustentados materialmente que me permitieron, no sólo contraponer, exponer y denunciar las incongruencias del discurso gubernamental frente a los hechos, sino que también faculta al interlocutor para exigir de manera más concreta que las autoridades trabajen atendiendo sus atribuciones de ley y observando los derechos humanos y la perspectiva de género, si se trabaja desde alguna o ambas posturas.

Las y los periodistas tienen la responsabilidad de ejercer esta atribución tomando en cuenta las necesidades informativas de la ciudadanía, con el fin de que a su vez, ésta participe en el desarrollo de una sociedad más democrática, justa e igualitaria.

Es decir, no se trata sólo de recibir y emitir información, sino del uso crítico y social que se le dé a dicha información. Esto es parte de lo que justifica y fundamenta la razón de ser del periodismo: el derecho de los individuos a saber sobre lo público. Como lo dice Ernesto Villanueva, son los medios y sus agentes quienes al final, configuran el sentido final del derecho a la información del público, al establecer éstos lo que se tiene que saber y discutir.²⁵⁰

Como propone la hipótesis de este texto, la Ley de Transparencia fungió como una herramienta para realizar una investigación periodística, con el objetivo de obtener datos amplios y detallados, que los que aparecen en los medios, sobre la atención del feminicidio en ciudad Juárez; con el fin de corroborar los hechos de los que se hablan en las declaraciones y la información de documentos internacionales elaborados por las instancias de gobierno.

Y no sólo fue posible lo anterior, también fue viable acercarme a una evaluación general de las acciones gubernamentales en torno al problema. Es decir, se estableció una especie de monitoreo del quehacer político y gubernamental en torno al feminicidio, a través del acceso a la información pública.

En este sentido, el derecho a la información se convirtió en la exigencia de rendición de cuentas, desde el ámbito periodístico. Y cuando eso sucede, en palabras de Manuel Guerrero, resulta un buen ejercicio pedagógico que ayuda a la consolidación de una cultura de transparencia, “cuando se emite una noticia construida a partir de información obtenida gracias a los mecanismos

²⁵⁰ Villanueva, Ernesto. “Eficacia del derecho a la información y formación de opinión pública” en, *Razón y Palabra*, No. 17, enero-abril 2000, <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n17/17evillanueva.html>.

de acceso a la información pública, el grueso de la población entiende y aprehende la importancia de la transparencia, de sus instrumentos, su estructura y sus instituciones.²⁵¹

La rendición de cuentas no es sólo lo que aparece en los medios de comunicación; es preciso profundizar más sobre la información que existe en ellos, hasta conseguir las pruebas que sostengan los datos que nos dan a conocer diariamente. Es pertinente señalar algunas de las dificultades que se presentaron al decidir utilizar esta herramienta para una investigación periodística.

No es desconocido que la profesión y su ambiente exigen, entre otras cuestiones, inmediatez; el día a día es la regla y a menos que el hecho noticioso lo amerite, existe un seguimiento hasta su conclusión. Visto desde ese punto, las leyes de transparencia y sus mecanismos estarían descartados desde el primer momento, ya que el proceso llega a ser largo. Una solicitud de información, puede tardar en resolverse hasta aprox. un año.

Entre las razones, puede mencionarse que el tiempo que se le da a las instituciones para contestar es amplio, y por más sencilla que se considere una solicitud, no se salva de sufrir tal éxodo. Se corre el riesgo de perder el impacto de la nota.

Por otro lado, es natural que se dude de la veracidad de la información proporcionada por las entidades, ya que al ser oficial se especula manipulada. Lo anterior requiere de trabajo y tiempo extra para verificar la autenticidad de los datos, los cuales, en muchas ocasiones también exigen conocimientos especializados.

Lo anterior quiere decir que todavía no se ha logrado garantizar el acceso a la información pública, de acuerdo a los principios que debe revestir a la información en poder del gobierno, en especial con los aspectos referentes a la objetividad, la confiabilidad y la comprensibilidad.

En otras palabras, la forma en que se da la información -de manera rebuscada, con un lenguaje técnico, en cantidades a granel- limita el acceso real a la misma, entorpece y desmotiva el ejercicio del derecho, tanto por periodistas como por las y los ciudadanos en general. Esto apunta hacia otro obstáculo: la inclinación de las instituciones a mal interpretar y por tanto manipular la ley para dificultar la obtención de información pública.

Por ejemplo: para resolver una solicitud a nivel federal, se permiten hasta 20 días hábiles para dar la información, sin embargo, las instituciones aprovechan el recurso de prórroga para prolongar el tiempo de respuesta, el cual es de 20 días hábiles más.

El problema que se presenta aquí es principalmente la disponibilidad de tiempo y de recursos del solicitante, ya que una petición exige seguimiento sistemático para no permitir que el tiempo expire, en caso de que se solicite información adicional para localizar la información; además de que es necesario contar con un equipo de cómputo e internet disponible de manera constante.

²⁵¹ Guerrero, Manuel Alejandro. *Op. Cit.*, pág. 7.

Asimismo, es habitual que la respuesta institucional a una solicitud sea: la inexistencia de información, la reserva o la incompetencia para atender la solicitud. Ante estas contestaciones, puede suceder que no se siga con el trámite –que sería un recurso de revisión- por falta de otro tipo de información por parte del usuario, como: las atribuciones de la institución, las causas por las cuales se puede reservar la información o que no se cuente con pruebas que sostengan que la información está en posesión de la autoridad. El tedio puede ser un factor que también desmotive el uso de las leyes y sus instrumentos.

Por otro lado, también la ley menciona que las autoridades podrán facilitar información en la forma en que se encuentre, argumento que utilizan las instituciones para no suministrar los datos específicos que se hacen en las solicitudes; eso es común cuando se piden presupuestos, donde la mayoría de las ocasiones se proporcionan cientos de páginas llenas de números y el petionario tiene que buscar la información que necesita.

Este argumento también les es útil para obstruir el proceso, al cobrar la información, es decir, si alguien solicita los datos en formato electrónico, así sea una cuartilla, si no se cuenta con el formato solicitado, se cobran las copias y en su caso, el envío a domicilio; o se puede poner a disposición del requirente en la Unidad de Enlace, lo que implica el contacto directo con la autoridad y con esto, la intimidación.

Sea cual fuere el caso, se está faltando al principio constitucional de máxima publicidad de la información, de inmediatez y de privacidad de datos personales. Además de que se condiciona el acceso a la información pública a la capacidad económica y técnica de las y los ciudadanos.

De esta manera, como usuarios de la ley, se tienen que desarrollar también ciertas estrategias y habilidades para obligar a las autoridades a proporcionar la información o en su caso para intentar crear una especie de jurisprudencia – a través del recurso de revisión- que fuerce a las instituciones a no contravenir las disposiciones de la ley, a la no repetición de agravios y por tanto a respetar íntegramente el derecho de acceso a la información pública.

La práctica, la paciencia y el estudio proactivo del tema, son la clave para desarrollar la experiencia en el manejo de la ley, sus mecanismos de exigencia y otros elementos como por ejemplo las resoluciones del IFAI a los recursos de revisión.

Fuera de estos aspectos identificados en la tesis, creo que es posible utilizar estas herramientas para realizar una investigación periodística que tenga en cuenta un tiempo considerable para su desarrollo y cierta disposición a ser disciplinado, sobre todo cuando se da seguimiento al mismo tiempo a varias solicitudes de información.

Esta tesis cumplió sus objetivos particulares. Los dos primeros: abordar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, desde la óptica periodística y establecer las ventajas y desventajas de contar con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la investigación periodística.

En el primer capítulo ligué la teoría sobre la libertad de expresión y la actividad periodística. Derivo de este proceso que entre más consiente sea el vínculo entre los anteriores y asumiendo

una perspectiva de derechos humanos es posible contribuir a la consolidación de la cultura democrática; en tanto las y los periodistas se comprometan a cumplir con su responsabilidad social y estén dispuestos a aprender y asumir su labor informativa y su rol en el proceso de desarrollo ciudadano.

No hay medias tintas, los y las periodistas podemos informar o informar responsablemente. En el ejercicio del primero, sólo se brinda información tomada de boletines, comunicados y declaraciones; no hay seguimiento, no hay más investigación para saber qué tan cierto es lo que se está retomando; no hay cuestionamientos. Si bien se está informando a la gente lo que se dice, lo que se hace, resultan datos parciales y nimios.

Sin embargo, si asumimos el papel de investigadores de la noticia, es posible que alimentemos nuestras notas con información más interesante y completa. No sólo estaremos informando, estaremos haciendo posible que la ciudadanía ejerza de forma más completa su derecho a la información y además contribuimos a que esté en posibilidad de ejercer y exigir otros derechos.

Por otro lado, si la práctica periodística se torna imprudente, corremos el riesgo de favorecer la violación a los derechos humanos. Entonces, estar conscientes de nuestra labor conlleva una responsabilidad y puede repercutir en el detrimento o fortalecimiento de los derechos.

Lo anterior se torna más importante si la información con la que trabajamos es la oficial, ya que si sólo retomamos ésta, se estará dando una versión parcial de las actividades gubernamentales.

Nuestro deber es comprobarla, y una de las posibilidades que tenemos para hacerlo es la Ley de Acceso a la Información Pública y sus herramientas, las cuales, con todas las fallas identificadas y explicadas anteriormente, son instrumentos que si logramos dominar darán frutos y logros a nivel individual y social, además de ser irrefutables pues es también información oficial.

Una segunda responsabilidad que tenemos como informadores es conocer el hecho periodístico que damos a conocer. No es posible comunicar adecuadamente si nosotros mismos no entendemos los fenómenos sociales que ocurren en nuestro entorno.

El ampliar nuestro acervo intelectual con explicaciones académicas de nuestra realidad nos permite, por ejemplo, tener cuestionamientos más profundos en una conferencia o en una entrevista, ser más críticos ante la información que se nos facilita o ser proactivos en las investigaciones.

Esto nos ayudará en nuestro desarrollo profesional y repercutirá también en el desarrollo de nuestros interlocutores, pues tendrán a su alcance información de calidad, mejor explicada y procesada.

La postura anterior se ve resuelta en esta tesis en el capítulo dos, donde se aborda el feminicidio desde el análisis académico y recupera los estudios realizados por diversas instancias nacionales e internacionales. En este caso, la información previa y diversa sobre el feminicidio me

permitió, además de lo mencionado anteriormente, evaluar si las respuestas a las solicitudes de información eran satisfactorias y en su caso poder interponer y argumentar el recurso de revisión.

Pero no sólo esto me aportó este abordaje. Comprendí que la violencia contra las mujeres se inscribe en un orden que favorece a la otra mitad de la población. Las dinámicas, la estructura, las relaciones entre las personas, las acciones individuales y colectivas, las instituciones, los gobiernos y sus representantes y todo aquello que tiene lugar en la sociedad, tiene como fundamento para su organización la división de los géneros, la cual, establece la jerarquía de uno sobre el otro.

Esta premisa refleja el desarrollo de las sociedades desde una visión androcéntrica,²⁵² así es difícil encontrar a las mujeres, sus necesidades y aportaciones en la historia de la humanidad. Sin embargo, es el movimiento feminista el que se ha encargado de nombrar, evidenciar y visibilizar la situación de las mujeres a través del tiempo y el espacio.

Las luchas, estudios y vidas de las mujeres permitieron demostrar el rol de género que nos tocó jugar, así como los mecanismos de sanción aplicados para aquellas que decidimos cuestionar las reglas establecidas: la violencia y la discriminación.

México no es la excepción; el feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua es un caso paradigmático que lo ha marcado a nivel internacional y que después de 17 años aún no encuentra solución, ni justicia.

En otras palabras, recurrir a estas fuentes de información y documentarme sobre derechos humanos, perspectiva de género y feminismo me permitió adquirir nuevos puntos de vista, más incluyentes y que respondían con lo que estaba buscando: fundamentar la responsabilidad social de las y los periodistas.

Retomando lo dicho sobre el conocimiento del hecho, también fue relevante la investigación que realicé en los medios de comunicación impresa. Encontré en ellos la historia oficial de la política de atención al feminicidio.

La cronología elaborada en el capítulo tres, fue útil para ubicar diferentes discursos. En primer lugar, están las actividades y las declaraciones que se realizan en los primeros años que van de 1993 a 1999, las cuales, además de ser escasas, se realizan desde una posición de poder sexista que se encarga de culpar a las víctimas de su asesinato; estas acciones son responsables de la tolerancia a acciones negligentes que llevan a la impunidad de los casos y con esto a la repetición de feminicidios en Juárez.

Posteriormente se encuentra el periodo de la alternancia política que va del 2000 al 2006, en el cual se realizan las intervenciones de mecanismos internacionales para sancionar a México políticamente y evidenciar las fallas recurrentes en la atención de los casos, además de señalar la tardía participación del nivel federal, la sistemática violación a los derechos de las mujeres y con

²⁵² De acuerdo con Marta Lamas, el androcentrismo es la visión del mundo y de las relaciones sociales centrada en el punto de vista masculino

ello, constatar la existencia de instituciones machistas que favorecen la persistencia de la discriminación por motivos de género.

En este rango de tiempo es posible identificar por lo menos dos niveles discursivos, el primero: el que se mantiene entre la opinión internacional y el gobierno mexicano, el cual se caracteriza por manifestar constantemente que los casos de feminicidio han sido atendidos desde el primer momento y se señalan un sinnúmero de actividades para soportar tal aseveración. Sin embargo, no se extienden pruebas de tales acciones; es pues una lista de declaraciones de buenas intenciones.

También se identifica un discurso negativo en contra de los familiares y defensoras/es de derechos humanos que intervienen en los casos, a quienes se les acusa de lucrar con los feminicidios y de emprender una campaña de desprestigio contra el Estado.

El segundo nivel discursivo es el que se sostiene entre el gobierno y la ciudadanía mexicana, en el que se trata de aminorar el problema y de justificar su poca intervención al argumentar que los delitos suceden en contextos privados que no tienen que ver con fallas sistemáticas del gobierno y sus representantes. La lógica de actuación gubernamental fue la progresiva creación de organismos para la atención de Juárez que les ayudara a atenuar los problemas que se suscitaban cada vez que aparecían nuevos casos.

Fue una época en la que los hechos rebasaron a las declaraciones y se evidenciaron las contradicciones, pues además de que los datos en poder de las organizaciones de la sociedad civil no coincidían con los del gobierno; las instancias creadas por éste mismo, hicieron públicos los errores cometidos por administraciones y autoridades pasadas, a la vez que creaban un nuevo ambiente de simulación, el cual queda develada al terminar el sexenio foxista.

Es posible identificar un tercer periodo de tiempo que va de finales de 2006 a la actualidad, con la entrada del gobierno de Felipe Calderón, en donde se tiende a nacionalizar el problema, afirmando que los casos de Juárez han sido resueltos y que ahora se deben atender los feminicidios en las demás entidades de la República, así, las instituciones creadas para Juárez se derogan y se establecen nuevos organismos con atribuciones nacionales además de que se generaliza el problema a la atención de la violencia contra la mujer.

El discurso oficial versó entonces a nivel internacional como un gobierno que reconoce el problema nacional del país; pero a nivel local se utiliza para mitigar los casos en los estados, pero no se emprenden acciones específicas para solucionarlos.

Como bien señala Julia Monárrez, el Estado ha montado todo un espectáculo de realidades paralelas en donde se ha instrumentado e institucionalizado una estrategia de simulaciones en la que aparentemente se hace algo, pero en realidad todo queda igual.

En el cuarto capítulo quedó más evidente esta estrategia, pues los datos generados develan un sistemático, excesivo y costoso simulacro frente al feminicidio en ciudad Juárez. Es posible que se argumente que lo anterior ya era por demás conocido, pues alrededor del problema

existe un sinnúmero de declaraciones de familiares de víctimas y defensoras/es de derechos humanos que lo han manifestado a lo largo de estos 17 años.

Sin embargo, lo valioso de esta investigación radica en la posibilidad de dar a conocer hechos concretos que ilustran, revelan y denuncian en su conjunto, tal estrategia. Es decir, es factible proporcionar información a la ciudadanía, que les permita percibir más claramente las incongruencias de la actuación gubernamental, y lo mejor es que es a partir de la propia información oficial.

Así, no sólo se evidencia la cadena de impunidad, negligencia y corrupción que existe alrededor de los casos, también se ilustra la institucionalidad de la violencia de género que facilita y perpetúa la violación de los derechos humanos de las mujeres.

Fue así que se cumplieron dos objetivos específicos más con esta tesis: utilizar los mecanismos de acceso a la información pública, de rendición de cuentas y de transparencia para estudiar el caso del feminicidio en ciudad Juárez, Chihuahua, y comparar los datos a partir de la investigación en diversos medios impresos de comunicación, solicitudes de información pública y otras fuentes.

Para elaborar el capítulo cuatro, realicé 32 solicitudes de información a 19 instituciones de gobierno federal y estatal. La información recogida fue suficiente para descubrir los diferentes discursos empleados por las instituciones y establecer las contradicciones en las que han incurrido a lo largo de estos años.

Las actividades oficiales de las que da cuenta este texto, muestran de manera específica cómo se edifica y mantiene un Estado misógino frente a los feminicidios, pues se distingue toda una construcción que va de responsabilizar a las propias víctimas de sus asesinatos, pasando por la tardía y exacerbada creación de organismos y presupuestos etiquetados para los mismos; a la dilución del problema en el mar de casos que se presentan a nivel nacional, pretendiendo hacer creer que Juárez es historia.

Sin embargo, los hechos pesan más frente al discurso demagógico de las autoridades: feminicidios que incrementan año con año; 75 recomendaciones internacionales, provenientes de siete diferentes mecanismos, acumuladas en ocho años (1999-2006), insistiendo en las mismas fallas; alrededor de 17 organismos estatales y federales creados expresamente para atender los casos de Juárez y más de 300 millones de pesos gastados por estos organismos en 17 años.

Un aspecto importante que consideré para elaborar las solicitudes de información fue el proceso de socialización de las recomendaciones internacionales sobre los feminicidios, entre las diferentes dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales.

Partí de la condicionante de que si las instituciones no conocen las recomendaciones internacionales y su obligatoriedad, no pueden incorporarlas a sus respectivos ámbitos y competencias, por lo que no las cumplirán y no podrán atender de una manera adecuada los feminicidios. Es decir, la estrategia de comunicación para la difusión de las recomendaciones la

consideraré un proceso primordial para impulsar su observancia. Por tal motivo, retomé las recomendaciones dirigidas a divulgarlas en la administración pública en sus diferentes niveles.

Esta postura reveló las primeras inconsistencias: mientras que en los medios de comunicación y en los informes entregados a los mecanismos de derechos humanos se afirmó que las dependencias no sólo conocían las obligaciones internacionales en materia de derechos de las mujeres, sino que además proporcionaron información que describía la manera en que habían cumplido con estas responsabilidades; en lo particular, cada institución federal reconoce que no le fueron difundidas las recomendaciones por las entidades que debieron haber hecho este trabajo (INMUJERES, y SRE) y muchas varias de ellas ni siquiera reconocen su responsabilidad frente a ellas.

Esta omisión desencadena otros discursos que permiten distinguir la ignorancia, el descuido y el desdén sobre el tema, pues las instituciones de gobierno no sólo declaran la inexistencia de la información, algunas de ellas aseveran no ser competentes para observar dichas recomendaciones y que no existe razón alguna para conocer de ellas; tal es el caso de: PFP, Presidencia de la República, SEP, SSP y DIF.

Por otro lado, están las respuestas de la SRE e INMUJERES, quienes aseguraron haber realizado la difusión de las recomendaciones. Sin embargo, al solicitarles información específica que demostrara dichas actividades, se encontró que la divulgación había sido parca y diluida entre otra información, además de estar destinada a un número muy pequeño de instituciones de gobierno, quienes señalan su incompetencia para atender el feminicidio.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se suma que entre estas dos instituciones se han gastado en ocho años (2001-2008) más de 40 millones de pesos en actividades sólo de difusión y publicaciones sobre la instrumentación internacional de derechos humanos de las mujeres. Un gasto que no logró siquiera que las instancias gubernamentales federales reconocieran su competencia en el tema.

De esta manera, se concluye que hay un proceso comunicativo débil y de poco impacto -en el que se invierten recursos materiales, humanos y financieros significativos- que no desencadena una retroalimentación positiva que repercuta a nivel político, económico o social, que favorezcan las relaciones de género en la sociedad mexicana, mucho menos, que busque impulsar la atención y erradicación del feminicidio en Juárez, en cumplimiento de las responsabilidades internacionales en materia de derechos de las mujeres.

El proceso de comunicación entre instituciones, podría jugar un papel más relevante en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en general, y del feminicidio en particular, siempre y cuando se le reconozca esta importancia y exista un compromiso real por parte del Estado y éste diseñe e implemente estrategias adecuadas, que busquen un cambio; sobre todo porque se está gastando un presupuesto considerable para esta actividad.

Respecto a la creación de múltiples organismos para la atención del feminicidio en Juárez -alrededor de 17 en 11 años-, es evidente que su trabajo ha sido insuficiente, en términos de

prevención, atención, acceso a la justicia y reparación de daños. No han tenido impacto alguno en los términos que marca Michel Menou: “impacto es el choque de cuerpos y la alteración resultante de eso. Cuando ocurre un impacto, ninguno de los cuerpos permanece siendo el mismo. El impacto debería restringirse a los cambios sustantivos y duraderos que se producen en la base del conocimiento, en el comportamiento, en la organización o la eficacia de los individuos y en las instituciones o sociedad”.²⁵³

Lo que cabe decir de estos organismos es que llegan tarde y con un trabajo ineficaz; culpándose entre ellas por el mal manejo del problema, sin poner atención real a los casos. ¿Qué arbitrariedades se develaron con este ejercicio?

Primero la dilación de las autoridades para reconocer un problema sistemático de violación a los derechos de las mujeres en el municipio, que tardó cinco años para crear la primer Fiscalía en 1998 y de allí en adelante cada uno o dos años se anunció la instauración de un organismo nuevo, a nivel estatal y federal, de manera mas o menos alternada.

En estas instituciones también se identifica un patrón de negligencia y violencia institucional hacia las mujeres víctimas y sus familiares, al responsabilizarlos indirectamente por la comisión de los delitos y canalizar las causas del feminicidio al resquebrajamiento del tejido social y no admitir un problema histórico de discriminación y violencia de género, así se pretende ubicar el problema en los ámbitos privados y las relaciones personales, para justificar su no intervención y delegar la responsabilidad a la propia población.

Otra característica que reviste a estos órganos es el cambio continuo de titulares que impide la consolidación de la misma institución, cada vez que hay un reemplazo, se comienza el trabajo desde el principio, por lo que no hay continuidad ni seguimiento, con lo que se pierden recursos y tiempo que podrían invertirse en el esclarecimiento de los casos en lo particular, y la atención del feminicidio en general.

Asimismo, el debate sobre la competencia entre entidades estatales y federales, favoreció primero la dilación de la justicia y ahora la dilución de cada caso en el contexto nacional. El proceso en la creación de instituciones, trató de abrogar decretos de una para dar paso a otra que supuestamente tenía mayores competencias de intervención, sin embargo, las atribuciones que tenía la anterior no se sumaban a la nueva, es decir, el trabajo no fue retroactivo, lo que dio paso a la repetición de actividades.

El más claro ejemplo de lo anterior es la Fiscalía Especial para Juárez bajo el mandato de María López Urbina, cuyo trabajo duró un año y quien detectó 177 funcionarios/as negligentes en los casos. Este órgano de la PGR se disolvió y se convirtió en Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en Contra de las Mujeres a cargo de Alicia Elena Pérez Duarte, quien no sólo ya no siguió con los procesos de estos funcionarios señalados, sino que ciudad Juárez quedó inmersa en la problemática general de violencia contra las mujeres de

²⁵³ Osvaldo León y otros. “Internet y organizaciones sociales: un estudio exploratorio” en, *La red es de todos. Cuando los movimientos sociales se apropian de la red*, Editorial Popular.

país, además de que Pérez Duarte se atrevió a declarar hacia finales de su gestión que en Juárez no había impunidad.

Así se paso del ámbito estatal al federal y de la problemática local a la nacional. El inconveniente no es el reconocimiento del feminicidio en su nivel nacional, mucho menos la atención que se le debe prestar, sino que la estrategia de generalizar el problema es que no atienden y resuelven los casos en lo local, caso por caso, argumentando que en otras entidades hay un mayor número de homicidios de mujeres.

Finalmente, en la actualidad sólo existen órganos a nivel federal que atienden el tema a nivel general o nacional que no cuentan con actividades específicas para cada localidad y la única instancia que queda para la atención particular en ciudad Juárez es la Comisión Especial para el seguimiento de Feminicidios en el Estado de Chihuahua del Congreso local, la cual estuvo a punto de desaparecer ya que las/os diputados consideraban que no tenían trabajo.

De esta manera, se llevan a cabo una serie de acciones que sólo son útiles para sostener un aparente cumplimiento a nivel internacional y nacional de las recomendaciones sobre Juárez, sin embargo las respuestas obtenidas y demás información, indican el grado de irresponsabilidad y apatía que tienen las instancias y sus representantes con el feminicidio.

Las violaciones graves y sistemáticas a los derechos de las mujeres son tema prioritario a nivel internacional, en consecuencia, un problema que el Estado Mexicano tiene que resolver, no sólo porque también las leyes nacionales se lo exigen, sino porque tiene una histórica responsabilidad y deuda con todas sus habitantes. Nosotros, las y los periodistas podemos presionar desde nuestro ámbito e involucrarnos en el proceso hacia una sociedad más justa y equitativa.

REFERENCIAS

Bibliografía

1. Abad Caja, Julián y otros. *Diccionario de las Ciencias de la Educación*, Santillana, México, 1995.
2. Abramovich, Victor y Christian Courtis. "El acceso a la información como derecho" en, *Anuario de Derecho a la Comunicación*; Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, Año 1 Vol. 1, 2000.
3. Ackerman, John Mill y Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira. *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005.
4. Altolaquirre, Marta. *Situación de los derechos de la mujer en ciudad Juárez, México: el derechos a no ser objeto de violencia y discriminación*, Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, visita *in loco* realizada en febrero de 2002.
5. Amnistía Internacional. *Muertes Intolerables: 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, agosto 2003.
6. Calduch Cervera, Rafael. "El protagonismo internacional de la opinión pública" en, *Relaciones Internacionales*, Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, España, 1991.
7. Campaña ¡Alto a la impunidad: ni una muerta más! *La violación de los derechos humanos de las mujeres en ciudad Juárez, Chihuahua*, documento presentado en el 116° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Audiencia Situación de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez.
8. Cazés Menache, Daniel. "La misoginia: ideología de las relaciones humanas. Una introducción" en, *Hombres ante la misoginia: miradas críticas*, Plaza y Valdés, México, 2005.
9. CEDAW. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, 23 de agosto de 2002.
10. CEDAW. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, 25 de agosto de 2006.
11. Cervera Gómez, Luis Ernesto (coordinador). *Diagnóstico Socioeconómico de Ciudad Juárez y su Sociedad*, El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) e Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), México, mayo de 2005.
12. Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Noviembre de 2003.
13. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*, 2003.
14. Comité contra la Tortura. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la convención, Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura*, México, 21 de noviembre de 2006.
15. *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belem Do Para*. Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.
16. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*, AMDH, 1999.
17. Coomaraswamy, Dato'Param, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. *Los Derechos Civiles y Políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la Independencia del Poder Judicial, la Administración de Justicia, la Impunidad*, Comisión de Derechos Humanos. 24 de enero de 2002.
18. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *González y otras ("Campo algodonero") vs. México*, sentencia del 16 de noviembre de 2009, (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

19. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29), Convención Americana Sobre Derechos Humanos)*”, *Opinión Consultiva OC-5/85*, 13 de noviembre de 1985, Corte IDH (Ser. A) No. 5 (1985), Considerando 32.
20. Ertürk, Yakin. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. *Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: la violencia contra la mujer*. México, 13 de enero de 2006.
21. Gargallo, Francesca. *Tan derechas y tan humanas. Manual ético de los derechos humanos de las mujeres*, AMDH, México, 2000.
22. Guerrero, Manuel Alejandro. *Medios de comunicación y la función de la transparencia*, México, IFAI, 2008.
23. Gutiérrez Jiménez, Paulina. *El derecho de acceso a la información pública*, México, INFODF, 2008.
24. Klein, Darío. “El papel del periodismo de investigación en la sociedad democrática” en, *Razón y Palabra*, No. 22, mayo-julio 2001.
25. Lagarde, Marcela. “Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas” en, *Estudios Básicos sobre Derechos Humanos IV*, IIDH-ASDI-Comisión de la Unión Europea, San José de Costa Rica, 1998.
26. Lagarde, Marcela. *Feminicidio: una perspectiva global*, México, CEIICH, 2006.
27. Lamas, Marta. *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*, FCE, México, 2007.
28. León, Osvaldo y otros. “Internet y organizaciones sociales: un estudio exploratorio” en, *La red es de todos. Cuando los movimientos sociales se apropian de la red*, Editorial Popular.
29. Jahangir, Asma. *Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos*, Visita a México, 25 de noviembre de 1999.
30. Jiménez Ornelas, René. “Feminicidio en ciudad Juárez: ruptura de la equidad de género”, ponencia presentada en las mesas redondas *Por las muertas de Cd. Juárez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 3-7 de marzo de 2003.
31. López Ayllon, Sergio. *Democracia y Acceso a la información*, Colección de Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
32. Minello Martín, Nelson. “De la misoginia y otras dominaciones” en, *Hombres ante la misoginia: miradas críticas*, Plaza y Valdés, México, 2005.
33. Monárrez Fragoso, Julia Estela. *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, México, COLEF y Miguel Ángel Porrúa, 2009.
34. Monárrez Fragoso, Julia. “Elementos de Análisis del Feminicidio Sexual Sistémico en ciudad Juárez para su viabilidad jurídica”, ponencia presentada en el seminario internacional *Feminicidio, Derechos y Justicia*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8 y 9 de diciembre de 2004.
35. Monárrez Fragoso, Julia. “Las asesinadas en ciudad Juárez. Un análisis del feminicidio sexual serial de 1993 a 2001” en, *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*, FCE, México, 2007.
36. *Primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2002.
37. Pérez Luño, Antonio Enrique, “Delimitación conceptual de los derechos humanos” en, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, España, 1991.
38. Odio Benito, Elizabeth. “Protección de los derechos humanos de las mujeres” en, *Género y Derechos Humanos*, CIDHAL, México, 1998.
39. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003.
40. Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, 2004.
41. Romero Álvarez, María Lourdes. “El futuro del Periodismo en el mundo globalizado. Tendencias actuales” en, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 171, Año XLIII, Enero-Marzo, México, UNAM, 1998.
42. Russell, Diana. “Introducción: las políticas del feminicidio” en, *Feminicidio: una perspectiva global*, México, CEIICH, 2006.

43. Sandoval Ballesteros, Irma Erendira. "Transparencia, Rendición de cuentas y Acceso a la Información Pública, desde la exigencia de los derechos de las mujeres", ponencia presentada en el *Encuentro Taller CEDAW. Por el Cumplimiento de las Recomendaciones*, celebrado los días 11 y 12 de septiembre de 2008 en el Auditorio Dr. Antonio Martínez Báez, de la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM
44. Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004.
45. Tesis núm. LXXVII/1999 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
46. Toledo Vásquez, Patsilí. *Feminicidio*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, México, 2009.

Hemerografía

1. Avilés, Karina. "No hay impunidad en Juárez en torno a *feminicidios*, afirma fiscal especial" en, *La Jornada*, 09 de noviembre de 2007.
2. Barranco Lagunas, Isabel. "Un problema imposible de soslayar. La violación y la no impartición de justicia" en, Suplemento Doble Jornada, 6 de febrero de 1988, pp. 10 y 11.
3. Carrasco Araizaga, Jorge. "Recibe la CIDH los argumentos de Proceso" en, *Proceso.com.mx*, 05 de enero de 2009, http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=65164.
4. Carrasco, Horacio. "Gastan 300 MDP por feminicidios" en, *El Diario*, 27 de junio de 2005.
5. Chablé, Socorro. "Los periodistas destinados a rescatar la dignidad de todas las actividades del ser humano" en, *CIMAC Noticias*, <http://www.cimac.org.mx/noticias/00ago/00080313.html>.
6. Ibarra Santos, Manuel. "El derecho a la información y los enemigos de la sociedad" en, *NTRZacatecas*, 8 de Junio de 2009, <http://www.ntrzacatecas.com/editoriales/opinion/2009/06/08/el-derecho-a-la-informacion-y-los-enemigos-de-la-sociedad/>.
7. Lizárraga, Daniel. "Pide Proceso intervenga el IFAI en litigio sobre acceso a boletas" en, *Proceso.com.mx*, 07 de marzo de 2007, http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=48729.
8. Lista de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez en el año 2004 (de notas periodísticas de 2004) elaborada por la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la Cámara de Diputados.
9. Lista de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez en el año 2005 (de notas periodísticas de 2004) elaborada por la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la Cámara de Diputados.
10. Minjares, Gabriela y Sandra Rodríguez. "Usan a muertas para crear leyenda negra" en, *El Diario*, 05 de junio de 2006.
11. Monterrosa Fátima. "Corrupción en el Estado Mayor Presidencial" en, *Emeequis*, No.069, <http://www.m-x.com.mx/2008-04-27/corrupcion-en-el-estado-mayor-presidencial/>.
12. Pacheco Luna, Carolina, "Reporteros frente a la transparencia" en, *Revista Zócalo*, junio de 2008, <http://www.periodismo-aip.org/noticia-detalle.php?id=24>.
13. Poniatowska, Elena. "Ciudad Juárez. Matadero de Mujeres 1/3" en, *La Jornada*, México, 26 de noviembre de 2002.
14. Velasco, Liliana. "Aceptan diputados recomendaciones del Consejo de Europa" en, *El Estatal*, 30 de junio de 2005.
15. Villalpando, Rubén. "Regresa SIEDO expedientes de *feminicidios* en Juárez" en, *La Jornada*, 01 de julio de 2006.
16. Además del archivo conformado por notas de:
 - Medios internacionales: *El País*, *BBC Mundo*, *The Miami Herald* y *El Paso Times*.
 - Medios nacionales: *La Jornada*, *El Universal*, *Reforma*, *La Crónica*, *Milenio*, *El Financiero*, *Excelsior*, *Unomásuno*, *Proceso* y *Once TV*.
 - Medios locales: *Frontera*, *El Porvenir*, *La Opción de Chihuahua*, *El Diario*, *El Norte*, *Vanguardia*, *El Diario de Chihuahua*, *Omnía*, *Criterios*, *El Diario de Yucatán*, *Tiempo*, *El Estatal* y *El Diario de México*.

- Agencias de noticias: *CIMAC Noticias*, *NOTIESE*, *NOTIMEX*, *EFE*, *Associated Press* y *Europa Press*.

Web

1. Artículo XIX. *Publics Right to Know: Principles on Freedom of Expression Legislation*, Londres, 1999, <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.
2. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
3. *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José*, Suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969, ver en <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos2.htm>.
4. *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre*, Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948, ver en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm>.
5. *Declaración de Chapultepec*, Adoptada por La Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994, ver en http://www.declaraciondechapultepec.org/declaracion_chapultepec.htm.
6. *Declaración de Oaxaca en Sala de Prensa*, No. 35, Septiembre 2001, Año III, Vol. 2, <http://www.saladeprensa.org/art262.htm>.
7. *Declaración Interamericana de Principios de la Libertad de Expresión*, ver en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm>.
8. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, ver en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm>.
9. *Diccionario de la Real Academia Española*, <http://www.rae.es/rae.html>.
10. Escobedo, Juan Francisco. "Movilización de opinión pública en México. El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública" en *Sala de Prensa*, No. 52, Febrero 2003, Año IV, Vol. 2, <http://www.saladeprensa.org/art417.htm>.
11. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). *Sexto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2008*, México, 2008, <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/infHCU2008>.
12. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el DOF el 11 de julio de 2002, ver en <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>.
13. *Ley General de Educación*, ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
14. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
15. *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
16. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
17. McDonnell, Ida y Henri-Bernard Solignac Lecomte. *La opinión pública, una aliada en la ayuda para el desarrollo*, Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ponencia presentada en la XV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe realizada entre el 11 y 13 de marzo de 2002 en Montevideo, Uruguay, http://www.sela.org/public_html/AA2K2/esp/cap/n64/cap64-6.htm.
18. *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, adoptado el 23 de marzo de 1976, ver en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm.
19. *Principios de Johannesburgo*. Artículo XIX, Londres, 2005, <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/Declaraciones/Principios-de-Johanesburgo.pdf>
20. *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicado en el DOF el 11 de junio de 2003, ver en http://www.ifai.org.mx/pdf/ciudadanos/cumplimiento_normativo/datos_personales/reglamentoley.pdf.
21. *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
22. *Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social*, ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
23. *Reglamento Interior de la SEGOB*, ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

24. *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
25. Resolución del Comité de Información del IFE con motivo de la solicitud de acceso a la información formulada por el C. Rafael Rodríguez Castañeda, c1078/2006.
26. Segato, Rita Laura. *Qué es el feminicidio. Notas para un debate emergente*, Serie Antropología, Brasilia, 2006, pág. 11, <http://www.isis.cl/Feminicidio/doc/doc/Segato.pdf>.
27. Villanueva, Ernesto. "Eficacia del derecho a la información y formación de opinión pública" en, *Razón y Palabra*, No. 17, enero-abril 2000, <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n17/17evillanueva.html>.

Video

1. Portillo, Lourdes. *Señorita Extraviada*, 2001.
2. Michaus, Cristina. *Desierto de Esperanza*, 2002.
3. Sánchez, Alejandra. *Ni Una Más*, 2002.
4. Montero, Rafael. *Preguntas sin respuestas: los asesinatos y desapariciones de Ciudad Juárez*.
5. Sánchez, Alejandra y José Antonio Cordero. *Bajo Juárez, la ciudad devorando a sus hijas*, 2006.

Solicitudes de información

Solicitudes elaborada por la C. Adina Barrera Hernández, ver en la página del INFOMEX Gobierno Federal, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>. Folios:

1. 0610400049307
2. 0000500068807
3. 0000500147807
4. 0610400047907
5. 0610400053907
6. 0413100027407
7. 0210000093207
8. 0001100215107
9. 0002200060507
10. 1236000021007
11. 0411100031407
12. 0001700100307
13. 0002000105407
14. 0000400098507
15. 0001200156807
16. 0000500119507
17. 0000500066008
18. 0610400006308
19. 0610400005708
20. 0000400038510
21. 0001700032210
22. 0000400038610

Solicitudes elaboradas por la C. Adina Barrera Hernández, ver en la página de la Cámara de Diputados, <http://transparencia.diputados.gob.mx/index.php?nodo=5>. Folios:

1. 3735
2. 3736
3. 3584
4. 3736

Solicitudes elaboradas por la C. Adina Barrera Hernández, ver en la página del Senado de la República, http://transparencia.senado.gob.mx/historico_respuestas/content/2007.htm. Folios:

1. UE/LXI/0064/2010

Solicitudes elaboradas por la C. Adina Barrera Hernández, ver en la página del INFOMEX Chihuahua, <http://infomex.transparenciachihuahua.org.mx/infomex/>. Folios:

1. 006612010
2. 08842010
3. 006602010
4. 006642010
5. 006622010

Recursos de revisión

Recursos de revisión elaborados por la C. Adina Barrera Hernández, ver en la página del IFAI, <http://www.ifai.org.mx/Sesiones>. Expedientes:

1. 3710/07
2. 2088/07
3. 2086/07
4. 2085/07
5. 2093/07