



**EL EFECTO *BOOMERANG* Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA MUJERES EN MÉXICO:
UN ESTUDIO DE LA INFLUENCIA DEL ÁMBITO INTERNA-
CIONAL EN EL INTERNO**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

ANA EUGENIA LÓPEZ RICOY

DIRECTORA DE TESIS: DRA. FERNANDA SOMUANO VENTURA

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL COLEGIO DE MÉXICO

MÉXICO D.F., 2012

ÍNDICE

Agradecimientos	3
Introducción	4
CAPÍTULO I: ALGUNAS DISCUSIONES TEÓRICAS ACERCA DE LA SOCIEDAD CIVIL, LAS REDES TRANSNACIONALES Y LA INFLUENCIA INTERNACIONAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES	12
“Sociedad civil”: un panorama sobre el concepto.....	12
Las Organizaciones No Gubernamentales y su tipología.....	17
Las ONG y las políticas públicas.....	21
La incidencia en el ámbito internacional: sociedad civil transnacional y las redes de cabildeo e influencia.....	26
La influencia externa en las políticas nacionales: el modelo boomerang y otras explicaciones teóricas.....	30
CAPÍTULO II: LOS LOGROS DE LAS REDES TRANSNACIONALES DE MUJERES EN LAS CONFERENCIAS DE LA ONU DURANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	39
Mujeres y cambio social.....	39
Feminismo transnacional y la ONU.....	40
Historia del feminismo global y sus logros en las plataformas de la ONU.....	43
La construcción del término “violencia contra las mujeres” y los derechos humanos de las mujeres.....	53
De la planificación familiar a los derechos reproductivos.....	58
CAPÍTULO III: EL DESFASE DEL MOVIMIENTO FEMINISTA MEXICANO, SUS DEMANDAS Y LAS RESPUESTAS GUBERNAMENTALES	66
Políticas y organismos para mujeres impulsados a partir de los noventa.....	66
Las políticas de equidad de género en México y el efecto boomerang.....	69
Las sociedad civil mexicana y las OSC en un contexto de transición.....	71
El feminismo mexicano: la institucionalización y transnacionalización de un movimiento.....	76
Nace la “segunda ola” del feminismo en México.....	77
La expansión del feminismo mexicano.....	80
La institucionalización y consolidación.....	84
La transnacionalización tardía del feminismo mexicano y las fallas en el patrón boomerang.....	88

CAPÍTULO IV: LOS EFECTOS DE LAS CONFERENCIAS DE LA ONU EN LAS POLÍTICAS NACIONALES	92
La vulnerabilidad del Estado mexicano y su búsqueda de legitimidad internacional.....	92
El impacto internacional sobre el Estado mexicano: influencia en la agenda y la definición del problema.....	97
La influencia externa sobre los actores de la sociedad civil: cambio en la definición del problema	101
La influencia internacional en el diseño e implementación.....	103
La influencia internacional sobre las políticas de violencia contra las mujeres	107
La influencia internacional sobre las políticas de salud reproductiva	112
Dos rutas de influencia externa en las políticas públicas	118
CONCLUSIONES	121
BIBLIOLGRAFÍA	131

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es un esfuerzo conjunto y fue posible gracias un gran número de personas que estuvieron apoyándome de forma directa e indirecta. Aunque todos los que han compartido conmigo distintos momentos y espacios a lo largo de mi camino han contribuido a que haya llegado donde estoy hoy, quisiera mencionar particularmente:

A mi directora de tesis y profesora querida, Fernanda Somuano, por darme ánimos y guiar con mucha dedicación la labor de esta tesis. A Ana Covarrubias, Ana María Tepichín y Laura Flamand por leer y retroalimentar las ideas aquí presentadas. Al Colegio de México, en especial al Centro de Estudios Internacionales y a todos los profesores que contribuyeron a mi formación, compartiendo sus consejos, cuestionamientos e ideas. A mis compañeros de generación con quienes encontré amistades cercanas de enorme valor y un lugar único de debate, trabajo y compañía. Un especial agradecimiento al grupo de discusión de tesis y a Edna Mercado por haber revisado y comentado versiones preliminares de este documento.

A todo el equipo de Alternativas y Capacidades A.C. por haberme proporcionado un espacio muy rico de aprendizaje en el que he crecido mucho, de cuyas experiencias sin duda contribuyeron enormemente al desarrollo del presente estudio y en donde también he encontrado amistades que valoro. A Mónica Tapia, Giovanna Morales, Elsa Pérez y Adriana Martínez, quienes me guiaron y han sido modelos ejemplares.

A toda mi familia. A mis padres, Carlos López Beltrán y María Antonieta Ricoy Polidura por siempre darme todo el apoyo y cariño, a quienes les debo todo lo que soy. A mi hermana Antonieta, que siempre ha sido mi principal soporte y compañía. A mis abuelos, Ma. Eugenia Beltrán y Miguel Ricoy, a Mónica y a Raúl, a mis tíos, tías, primos y primas, porque siempre me han hecho sentir querida y afortunada.

A todas mis amistades, por ser mi familia adoptiva. A la comunidad UWC México, a mis compañeros de Li Po Chun, a mis amigos de Beijing, a mis cohabitantes de la Comuna, a mis cuasi-hermanas del curso de Universum, a todos los que he tenido cerca en distintas temporadas, y a quienes me acompañan desde la prehistoria.

Gracias.

INTRODUCCIÓN

“En vez de ser causa de la política internacional, la estructura interna puede ser consecuencia de ella”¹: al afirmar esto, Peter Gourevitch ha sido uno de los pocos curiosos que investigan cómo determinado ambiente internacional puede condicionar la vida política interna de un país. Esto se distingue de la gran mayoría de los estudios de relaciones internacionales, los que se preocupan principalmente por explicar la política exterior de las naciones (y no la interna) y se centran en factores del contexto internacional (en teorías realistas) o en elementos internos (para las liberales). No obstante, hay múltiples situaciones en las que es evidente que el ambiente internacional determina fuertemente lo que sucede en el nacional. El ejemplo más extremo es la ocupación, donde el sistema político está directamente controlado por una fuerza externa, sin embargo, el contexto externo puede moldear el interno en formas mucho más sutiles, al ser un factor de peso en “eventos particulares, decisiones específicas, políticas públicas, tipo de régimen, patrón de coalición”² etc., incluso, en afectar la ideología y las normas aceptadas nacionalmente. La presente tesis responde a la invitación de este autor a prestar más atención a las determinantes externas de la política interna, lo que él mismo ha nombrado un estudio de “segunda imagen revertida”, pues su objeto de estudio es la influencia de la política internacional en las políticas públicas de equidad de género en México durante la década de los años noventa.

¹Peter Gourevitch “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, vol. 32, núm. 4 (otoño, 1978), p. 882

²*Ibid.*, p. 883

El estudio de la influencia del ámbito internacional sobre el interno se ha hecho más complejo porque se ha comenzado a subrayar que estas dos esferas no siempre están tan claramente diferenciadas. Precisamente, los actores transnacionales están cobrando mayor atención en la literatura de relaciones internacionales porque se asume que su lógica es diferente a la estatal y se ha identificado que las facilidades de la comunicación y las tecnologías de la información posibilitan a grupos de la sociedad civil a organizarse a través de las fronteras estatales. Sin embargo, pocas veces se toma en cuenta cómo los grupos no gubernamentales, aunque tengan nexos transnacionales, están condicionados por las estructuras y dinámicas de los países en que se encuentran, y no actúan independientemente de sus contextos tanto nacionales como internacionales.

Así, el presente estudio busca resaltar este argumento al poner a prueba el famoso modelo *boomerang* que proponen Margaret Keck y Kathryn Sikkink en su conocido libro *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Este modelo describe el fenómeno en que una demanda interna encuentra eco en grupos solidarios al exterior cuando estrechan lazos transnacionales, y así, la presión que ejercen los grupos foráneos sobre sus propios gobiernos o las instituciones internacionales se multiplica desde afuera y obliga al Estado a responder a demandas internas a las que por lo general es poco receptivo. Este modelo, sin mencionarlo explícitamente, tipifica una situación en la que los grupos cuyas demandas no son escuchadas por su gobierno están en un país periférico o del “sur”, el que también está relacionado a cierto tipo de sociedad, generalmente con instituciones estatales menos funcionales y gobiernos menos democráticos que los de un país típico del “norte”. De la misma forma, los grupos solidarios que ayudan a presionar desde fuera generalmente se encuentran en los países del “norte” o “centro”, los que son típicamente

las democracias liberales de Europa o América del Norte³. Las implicaciones de esta especificación son enormes, sin embargo, no se desarrollan en su libro. Si bien Keck y Sikkink aciertan en subrayar la creciente relevancia de las redes transnacionales y hacer visible sus campañas exitosas como una forma efectiva de hacer política, aunque poco visible—algo que nadie había hecho de manera teórica anterior a la publicación de su libro—es relevante, además, ver cómo las relaciones que supuestamente atraviesan fronteras nacionales también están constreñidas dentro de los propios contextos nacionales e internacionales en los que se encuentran.

Por otra parte, el estudio de las redes transnacionales ha mostrado ser particularmente relevante para entender la creación y propagación de normas y estándares morales globalmente, muchas de las cuales también se traducen en políticas públicas concretas; y es precisamente alrededor de estos temas en los que se dificulta más delimitar el ámbito internacional del interno. Aunque los actores no gubernamentales son centrales en este mecanismo, las redes que se forman entre grupos de distintos países no son completamente horizontales y homogéneas, sino que cada una actúa con objetivos propios así como con recursos y capacidades muy diversas.

³En el análisis de la política internacional frecuentemente se utiliza esta división un tanto simplificada que implica la existencia de un “norte y sur global”, parecido al lenguaje de los teóricos de la dependencia quienes hablan de un “centro” y una “periferia” en un sistema-mundo (Immanuel Wallerstein, “World-systems analysis” en George Modelski (editor) *World System History* en *Encyclopedia of Life Support Systems* (EOLSS), Oxford, UNESCO-Eolss Publishers, 2004). Dentro del norte global se encuentran principalmente países de Europa y América del Norte, algunos de quienes forman parte del G8 y tienen un Índice de Desarrollo Humano superior a 0.8, mientras que el sur global geográficamente está más concentrado en el hemisferio sur e incluye un rango mucho más amplio de niveles de desarrollo humano, por lo que existen países que se consideran de desarrollo intermedio (cuyo IDH es mayor a 0.5) y países subdesarrollados (cuyo IDH es menor a 0.5). A lo largo de este estudio se hará uso de esta división por su utilidad y simplicidad, sin descartar la necesidad de un análisis más refinado.

Este enfoque da mayor peso a la estructura que a la agencia, por lo que sería más afín a las teorías realistas⁴, no obstante, este estudio no pretende limitarse a explicaciones que brindan a los actores motivaciones puramente racionales para su actuar, sino que se consideran como relevantes también los mecanismos de socialización en los que son sumamente importantes las comunidades de valores para explicar el comportamiento de ciertos grupos y, finalmente, de los Estados. Sobre este mismo tema, el debate por explicar la convergencia en políticas públicas, sobre todo cuando son políticas de contenido normativo, ha creado controversia entre los idealistas (que defienden la importancia de las ideas para la creación de políticas públicas) y los materialistas (que sostienen que los intereses son los más relevantes)⁵. Esta tesis se inclina por el enfoque que da mayor énfasis en las ideas y, en consonancia con las nuevas corrientes constructivistas de las relaciones internacionales, busca entender “cómo los hechos sociales cambian y la forma en que éstos influyen en la política”⁶.

Otra vertiente de la cual se hace uso en esta investigación es el estudio de las políticas públicas, pues es necesario entenderlas como un proceso y no como una decisión tomada en un solo momento. Por ello hago uso de un modelo simplificado en el que las políticas públicas se entienden como un ciclo de construcción de agenda, formulación, implementación y evaluación. Entendidas de esta forma, también es relevante ver más de cerca en qué parte del proceso es que pesa el ámbito internacional y de qué forma, pues muchas veces los estudios se limitan a afirmar que influyeron o no los elementos externos, sin especificar cómo ni cuándo.

⁴ Para una descripción detallada de las características de las teorías realistas véase Tim Dunne y Brian C. Schmidt, “Realism”, en John Baylis y Steve Smith (ed.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 2da ed., Oxford, Oxford University Press, 2001

⁵ Véase John L. Campbell, “Ideas, Politics, and Public Policy”, *Annual Review of Sociology*, vol. 28 (2002), pp. 21-38

⁶ Kathryn Sikkink y Martha Finnemore, “Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, 2001 p. 393

Por esto, distinguir la etapa de la política pública en la que el ámbito internacional tiene mayor peso y los alcances que tiene para cada momento va a permitir un estudio más minucioso de cómo lo externo determina las políticas públicas de un país.

La temática de los movimientos feministas es trascendental porque el cambio en la posición social de la mujer es una de las transformaciones más notables de las últimas décadas. Las normas sociales alrededor de esto se han revertido en muchos casos, lo que es evidencia de que un grupo tradicionalmente subordinado puede llegar a cambiar las estructuras sociales de poder. Precisamente por ser uno de los casos más exitosos y visibles de cambio social y político a favor de una población específica, vale la pena estudiar los mecanismos que lo han detonado y posibilitado. Además, el caso de los grupos de mujeres es trascendental por tener como protagonistas a actores no convencionales (no Estatales) en las relaciones internacionales que, sin embargo, han mostrado tener una enorme relevancia en ciertos espacios de la institución internacional más importante: la Organización de Naciones Unidas. Por el carácter *sui genesis* de la acción política de los grupos de mujeres y su alcance global, es necesario estudiar más de cerca los efectos que los logros de estas redes han tenido en el ámbito nacional.

Por otra parte, estudiar las consecuencias del proceso de transición política en México, es decir, los cambios en las formas de hacer política y la relación que se está forjando entre el gobierno y los actores sociales, es fundamental para entender la actualidad. Esta transformación no sólo ha estado en las manos de los políticos y actores gubernamentales, sino también está en buena medida en las acciones de la ciudadanía organizada. Entre los grupos civiles mejor organizados, con una historia de movilización más duradera y con logros más notables se encuentran los grupos de mujeres, no sólo en México sino globalmente. Por

ello, como ejemplo de incidencia efectiva de los grupos sociales en el actuar gubernamental, de posicionamiento en los nuevos Estados democráticos como pioneras y protagonistas de nuevos modelos de interacción en los países, vale la pena estudiar a las organizaciones de mujeres.

Sin embargo, el estudio de los actores no estatales es complejo y, sobre todo cuando son de la sociedad civil, cuya racionalidad es distinta a la de otros, como las empresas. Ya que “[l]a política de la sociedad civil es la política de la influencia”⁷, como lo expresa Alberto Olvera, estudiarla resulta problemático pues, ésta es intangible, difícil de medir y, sobre todo, de delinear una causalidad certera. Por esto, la tesis no pretende sacar conclusiones incuestionables, sino más bien, busca exponer una serie de argumentos acerca de la utilidad del modelo de Keck y Sikkink para explicar el fenómeno de integración de las políticas de equidad de género en México y, como segunda parte, sugerir una serie de hipótesis tentativas para un estudio más profundo de la influencia externa en las políticas públicas nacionales. Sus limitantes precisamente se encuentran en la imposibilidad de afirmar con certeza las razones por las que se formuló una política pública y la subjetividad que hay en ofrecer un mecanismo posible de influencia para tal decisión entre la infinidad de posibilidades.

Con todo lo anterior presente, este trabajo que trata de desmenuzar el peso del ámbito internacional en las políticas de equidad de género en México se divide en cuatro partes. El primer capítulo consiste en una revisión teórica, tanto del papel de la sociedad civil y su creciente relevancia en el desarrollo social y político de un país como de la evolución y tipificación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). También, en esta sección se

⁷ “Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto” IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José, Costa Rica, 8-10 de octubre, 2003, p. 23

expone más ampliamente el modelo de Keck y Sikkink y se compara con otras teorías que buscan explicar la influencia externa de la adopción estatal de ciertas normas.

El segundo capítulo describe las victorias de las redes transnacionales en las distintas arenas internacionales, particularmente en los espacios facilitados por Naciones Unidas. Se enfoca en particular en dos conferencias de Naciones Unidas que marcaron un cambio de paradigma de política pública en dos temas fundamentales para la situación de la mujer: para la violencia de género en la Conferencia de Viena (1993) y los derechos reproductivos durante la Conferencia de El Cairo (1994). A lo largo del texto se busca resaltar las tensiones que hubo entre grupos del norte y del sur para su coordinación transnacional y se recalca que, aunque finalmente el discurso que prevalece aglutina intereses de ambos grupos, las diferencias en prioridades fueron factores de peso que siempre han marcado las campañas transnacionales.

El tercer capítulo se concentra en el ámbito nacional mexicano y busca comenzar a resolver cuál fue el mecanismo que empujó al Estado a adoptar políticas de equidad de género. Descarta que el modelo *boomerang* sea el adecuado para explicar este fenómeno pues, entre otras cosas, el contexto nacional no era el adecuado para que ocurrieran este tipo de movilizaciones transnacionales que permitieran que las demandas nacionales salieran al exterior, sino que más bien los grupos organizados de fuera sirvieron para aumentar las capacidades organizativas de los nacionales.

Por último, el cuarto capítulo busca esbozar cómo, si no fue mediante el patrón *boomerang*, es que influyeron los procesos internacionales en los nacionales, tanto para actores gubernamentales como no gubernamentales, además de distinguir el momento de la política pública en el que el ámbito externo tiene mayor relevancia. Nuevamente se toman los temas de las políticas de violencia contra la mujer y salud reproductiva como estudios de

caso que ayudan a delimitar dos “rutas de influencia”: la que moldea la definición del problema a través de actores tanto de la sociedad civil como gubernamentales y la que interviene directamente con la agenda del gobierno en turno, sin pasar por los actores no gubernamentales.

CAPÍTULO I: ALGUNAS DISCUSIONES TEÓRICAS ACERCA DE LA SOCIEDAD CIVIL, LAS REDES TRANSNACIONALES Y LA INFLUENCIA INTERNACIONAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES

“SOCIEDAD CIVIL”: UN PANORAMA SOBRE EL CONCEPTO

El concepto de sociedad civil pertenece a la era moderna. Desde los griegos hasta antes de la Ilustración no había distinción entre Estado y sociedad civil, pero al surgir el pensamiento político liberal se gestó la idea de un espacio asociativo de los gobernados para hacer frente a los abusos del poder estatal.⁸ Al desarrollar estas ideas, el pensamiento liberal entiende al poder coercitivo del Estado como un mal necesario para preservar la bondad natural de la sociedad, la cual es impenetrable en ámbitos tales como los derechos naturales⁹.

Aunque la noción de sociedad civil ha estado patente como parte del pensamiento político desde la Ilustración, a partir de los años ochenta del siglo XX ha sido crecientemente más evocada debido a una serie de cambios ideológicos relacionados con las transformaciones políticas y económicas que conllevan a, y a la vez resultaron de, el fin de la guerra fría; entre estos cambios se encuentran el surgimiento de las políticas económicas de ajuste estructural, las nuevas olas de democratización y el aumento del peso de los organismos multilaterales

⁸ Michael Edwards, *Civil Society*, Cambridge/Malden, Polity Blackwell, 2004, p. 6

⁹ Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, trad. José F. Fernández Santillán, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 39-40

tras la caída del bloque soviético¹⁰. Siendo una idea que ha ganado importancia, el concepto de sociedad civil puede entenderse de dos distintas maneras, según lo que propone Michael Edwards¹¹: en primer lugar, la sociedad civil puede entenderse como una *parte* de la sociedad, distinta de los mercados y del Estado. Esta es la perspectiva “tocquevilliana” de la sociedad civil como la vida asociativa conformada por todas las agrupaciones entre la familia y el Estado, exceptuando las empresas—pues los grupos que la componen comparten un consenso normativo o una agenda política en común y no se agrupan por compartir intereses privados, que sería el espacio de los mercados. Cunnill y Bresser describen este sector como “lo público no estatal”: público porque está volcado al interés general y no estatal porque no forma parte del aparato del Estado¹².

En su segunda acepción, la sociedad civil es entendida como un *tipo* de sociedad que promueve actitudes de cooperación, tolerancia y no violencia. Este tipo de sociedad se identifica con una “racionalidad civil” y con el ámbito de servicio en oposición al interés propio y egoísta. Sin embargo, al usarse el término por lo general no suele hacerse una distinción explícita de lo que uno se refiere, sino que tiende a usarse como si fuera *parte* de la sociedad asociativa que tiene los atributos de un *tipo* de sociedad bondadosa: esto es, aunque tenga un uso analítico, también suele contener connotaciones normativas¹³.

¹⁰ Edwards, *op. cit.*, p. 11-12

¹¹ En su libro (referencia en cita 8), Edwards hace una distinción de tres formas de entender a la sociedad civil, sin embargo, para los propósitos de este trabajo sólo se mencionan dos.

¹² Cunnill Grau, Nuria y Luiz Carlos Bresser Pereira (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del estado*, Buenos Aires, Paidós-Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo, 1998, p. 26

¹³ Justamente, para aclarar esta distinción entre el concepto analítico “objetivo” y el normativo, algunos han propuesto una distinción entre *sociedad cívica*, aquella que promueve los valores y causas de interés público, y la *sociedad civil*, simplemente para actores que no pertenecen al Estado ni al mercado. Véase Bendell, Jem y Anne Kathrin Ellersick, *Noble Networks? Advocacy for Global Justice and the “Network Effect”*, UNRISD Programme Paper No. 31, Génova, Febrero 2009 p. 2

El contenido valorativo de la idea de sociedad civil es más frecuentemente asociado a cualidades positivas pero, en su acepción teórica, “sociedad civil” puede estar relacionada con características deseables así como a elementos reprobables. Por ejemplo, algunos intelectuales optimistas como Lester Salomon le atribuyen a la sociedad civil organizada un papel central en el orden político futuro. Salomon afirma que “el rol de las ONG en el siglo XXI va a ser tan grande como el Estado-nación en el siglo XX”¹⁴, y de manera similar el *Advocacy Institute* declara que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son “la alternativa más viable al Estado autoritario y al mercado tiránico”¹⁵.

Pero, aunque la sociedad civil pueda cobrar cada vez mayor importancia, esto no necesariamente implica que es una entidad armoniosa en la que todos comparten los mismos valores solidarios, como muchos optimistas suelen imaginar. Al contrario, sus grupos organizados no siempre se dirigen todos hacia los mismos fines y muchas veces son contradictorios. Como lo apunta Deborah Eade: “[c]onvenientemente, se pasó por alto que neo-nazis y organizaciones humanitarias, mafias y grupos de beneficencia, sindicatos y “rompe huelgas”, grupos pro derechos de animales y grupos a favor de la caza del zorro, todos forman parte de la sociedad civil.”¹⁶

No obstante la heterogeneidad que puede incluirse en la “sociedad civil”, la misma idea de que sus miembros son actores relevantes para el bienestar de una sociedad es una que se ha repetido y ha llegado a ser evocado como un modelo teórico. Por ejemplo, Cunnill y Bresser identifican al “Estado Liberal Social” como uno en que es particularmente relevante “la forma

¹⁴ Michael Edwards, *op. cit.*, p.3

¹⁵ Reporte anual de Advocacy Institute, *cit.* por Michael Edwards, *op. cit.* p. 2

¹⁶ Deborah Eade, “Prólogo”, en Jenny Pearce (comp.), *Desarrollo, ONG y Sociedad Civil*, trad. Aina Alcover, Barcelona, Intermón Oxfam, 2002, p. 11

no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el estado: las organizaciones de servicio público no estatales, operando en el área de oferta de servicios de educación, salud y cultura con el financiamiento del Estado”. Este nuevo esquema se plantea como un camino para mejorar las condiciones de un país, para lograr el desarrollo:

Por medio del refuerzo de las organizaciones no estatales productoras de servicios sociales (...) se abre una oportunidad para el cambio del perfil del Estado: en vez de un Estado Social-Burocrático que contrata directamente profesores, médicos, asistentes sociales y científicos, o de un Estado Neoliberal que se pretende mínimo y renuncia a sus responsabilidades sociales, un Estado Social-Liberal, que a la vez proteja los derechos sociales al financiar las organizaciones públicas no estatales que prestan los servicios de educación, salud, cultura, asistencia social, y sea más eficiente al introducir la competencia y la flexibilidad en la provisión de esos servicios. Un Estado que además de social y liberal sea más democrático, en tanto que sus actividades estén directamente sometidas al control social.”¹⁷

Así, esta autora encabeza un llamado que ha encontrado eco entre un grupo de científicos sociales, quienes identifican a la sociedad civil como un elemento primordial para lograr el bienestar social, ya que, teniendo un papel más activo con una mayor injerencia en los asuntos públicos, los grupos organizados están mejor representados y articulados con los gobernantes, y así pueden contribuir al bienestar de un país.

En este mismo sentido, Robert Putnam también contribuyó teóricamente esbozando dos modelos de sociedades distintas: la “sociedad cívica” en contraste con la “autoritaria” pues en la primera hay mayor participación de los grupos voluntarios, se discuten abiertamente los asuntos públicos y, como resultado, la sociedad contribuye a definir las prioridades

¹⁷ Bresser Pereira y Cunnill Grau, *op. cit.*, p. 27

gubernamentales, lo que permite un gobierno más eficiente, con mayor apoyo y respeto a las leyes y normas¹⁸.

Precisamente, Cunnill y Bresser, Putnam y otros autores de ideas afines han identificado diferentes formas en las que la sociedad civil es capaz de ayudar a la mejora de un país. Una de las razones principales por las que se considera a la sociedad civil como un sector primordial para el desarrollo es porque contribuye al fortalecimiento de la democracia: “el espacio público no estatal es también el espacio de la democracia participativa o directa, es decir, es relativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos”¹⁹. Los ciudadanos, al tener un papel más activo en los problemas compartidos, también contribuyen a que haya una mayor retroalimentación entre el gobierno y la sociedad, y por lo tanto a tener un régimen político más abierto y permeable a las demandas de los gobernados. Así, fortalecer a la sociedad civil es una forma de forjar una mejor relación Estado-sociedad y paralelamente generar políticas públicas más adecuadas a los problemas de la población: “Al involucrar a la sociedad civil en la planeación, monitoreo y evaluación de programas públicos y políticas también se está haciendo al sector público más receptivo a las necesidades del cliente”²⁰.

La sociedad civil organizada no sólo contribuye a que un régimen sea más democrático con programas sociales más apropiadas, sino que, más específicamente, una mayor participación de la sociedad es un medio para conseguir el “empoderamiento” de los sectores

¹⁸ Véase Putnam, *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, University of Princeton Press, 1993; Mónica Tapia Álvarez et. al., *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, México D.F., Alternativas y Capacidades A.C., 2010

¹⁹ Bresser Pereira y Cunnill Grau, *op. cit.*, p. 26

²⁰ World Bank, *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 100

más vulnerables”²¹, pues, al tener un sistema político en el que los grupos sociales, especialmente los más marginados, no sólo sean receptores de las acciones gubernamentales, sino también actores responsables de los asuntos públicos puede “contribu[ir] a combatir las desigualdades en la distribución del poder social—y por ende, del poder político”²².

Finalmente, otra razón por la que la sociedad civil es un actor relevante para el desarrollo es que se considera que es una comunidad que se rige por principios que tienen virtudes que no tienen ni el Estado, ni el mercado: “la solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro, son todos principios que tienden a caracterizar las organizaciones sin fines de lucro, y en términos más amplios a la “comunidad” en tanto mecanismo de asignación de valores, diferenciable del mercado, basado en la competencia y el Estado, fundado en el poder coercitivo”²³.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y SU TIPOLOGÍA

Así como en el ámbito teórico se le ha dado cada vez mayor importancia de la sociedad civil, ésta también ha crecido de forma concreta en términos numéricos en su expresión organizada e institucionalizada, es decir, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), o bien las organizaciones no gubernamentales (ONG)²⁴ se han multiplicado en las últimas décadas.

²¹ Cunnill y Bresser, *op. cit.*, p. 17

²² *Ibid.*, p. 47

²³ *Ibid.*, p. 41

²⁴ En muchos casos no se hacen distinciones entre organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales aunque hay quienes definen a las ONG como un subtipo de organizaciones civiles (pues, por ejemplo, las escuelas serían una OSC); otra distinción podría ser que las ONG se entienden más fácilmente como organizaciones con vínculos internacionales, mientras que las OSC se ven como agrupaciones nacionales, precisamente porque hay una discusión en torno a la utilidad y validez del término “sociedad civil global”. Sin embargo, para los fines de este trabajo se usarán indistintamente.

No sólo hay cada vez mayor número de estas organizaciones, sino cada vez son más visibles y canalizan mayores sumas de dinero²⁵. Aun cuando es evidente que la sociedad civil organizada se tiende a institucionalizar y formar organizaciones registradas, cada vez más profesionales, éstas han demostrado ser difíciles de definir y generalmente los teóricos lo hacen en términos negativos, como lo que *no son*, más que en términos positivos, como lo que *son*. Aun así, una primera definición que propone Lester Salamon es “organización privada de interés público que persigue objetivos públicos fuera del aparato formal del Estado—que es normalmente voluntaria y que no tiene como fin, al menos principal, el lucro”²⁶. Otra característica que rescata Blanca Torres es que estas organizaciones dependen total o parcialmente de donaciones caritativas y del servicio voluntario, mientras que Kathryn Sikkink define a estas asociaciones como aquellas que tienen como base una comunidad de valores, a diferencia de otros grupos que tienen de base fines instrumentales²⁷.

Para facilitar la comprensión de estos actores, las ONG se han clasificado de distintas formas. Una tipología propuesta por Carmen Malena según el tipo de actividad que llevan a cabo es distinguir estas organizaciones entre las que son operativas (*operational*), es decir, las que tienen como el objetivo diseñar y realizar proyectos específicos, de las que son de abogacía o incidencia (*advocacy*), que promueven una causa al influir en las políticas y prácticas del gobierno o del mismo público²⁸. Por otra parte, David C. Korten ha identificado tres

²⁵ Edwards y Hulme, *op. cit.*

²⁶ “The Rise of the Nonprofit Sector”, en *Foreign Affairs*, vol. 73, 4, p. 109 cit. por Blanca Torres, “Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación”, en José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México D. F., Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 37

²⁷ Kathryn Sikkink, “Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America, *International Organization*, vol. 47, 3, verano de 1993, pp. 411-441, cit. por Blanca Torres, *Loc. cit.*

²⁸ *Working with NGO*, Banco Mundial (folleto), marzo de 1995, cit. por Blanca Torres, *art. cit.*, p. 40

generaciones de ONG²⁹: las organizaciones de primera generación buscaron remediar necesidades inmediatas de ciertos grupos o poblaciones, por lo general eran de corte asistencial que pretendían responder a una necesidad temporal. Estas organizaciones “se dieron cuenta que sus actividades no podían aliviar las necesidades del subdesarrollo”³⁰ y, a raíz de esta reflexión, cambiaron de estrategia para promover cambios que tengan un impacto más amplio. Entonces nacen las ONG de segunda generación, que son las que buscan desarrollar “la capacidad propia de los miembros de la comunidad con la que trabajan, con la intención de que los beneficios perduren aún después de que su ayuda haya cesado”³¹. Sin embargo, estas ONG comenzaron a ver las causas estructurales de la falta de servicios y a entender la necesidad de trabajar sobre el contexto institucional y político, por lo que nacen organizaciones de tercera generación, cuyo objetivo es impulsar la construcción de una base institucional nacional o regional que logre un mejoramiento estructural en las comunidades y sociedad en general. El tipo de actividades que llevan a cabo estas ONG implica involucrarse de forma menos directa con las comunidades y una mayor interacción con los gobiernos: “[e]nfocan su atención en lograr que los programas gubernamentales sean más eficientes”³².

Por otra parte, Edwards y Hulme distinguen las ONG según su localización y relación con otros grupos de los distintos estratos de la sociedad civil: existen las internacionales, también identificadas como del “norte”; intermedias, que apoyan a los grupos de base con financiamiento e información técnica (también conocidas como del “sur”); movimientos de

²⁹ “Third Generation NGO Strategies; a Key to People-Centered Development”, *World Development*, vol. 15, suplemento, 1987, p. 147, cit. por Blanca Torres, *art. cit.*, pp. 40-43

³⁰ *Ibid.*, p. 41

³¹ *Loc. cit.*

³² *Ibid.*, p. 42

base y, finalmente, las redes o federaciones que pueden estar compuestas por una combinación de todas las anteriores³³. Estas últimas, suelen ser producto de alianzas a largo o mediano plazo con un objetivo específico que suele ser enfocado a resultados de política pública; es decir, la mayoría de las redes o coaliciones son agrupaciones de organizaciones de tercera generación que buscan incidir en las instituciones nacionales o internacionales.

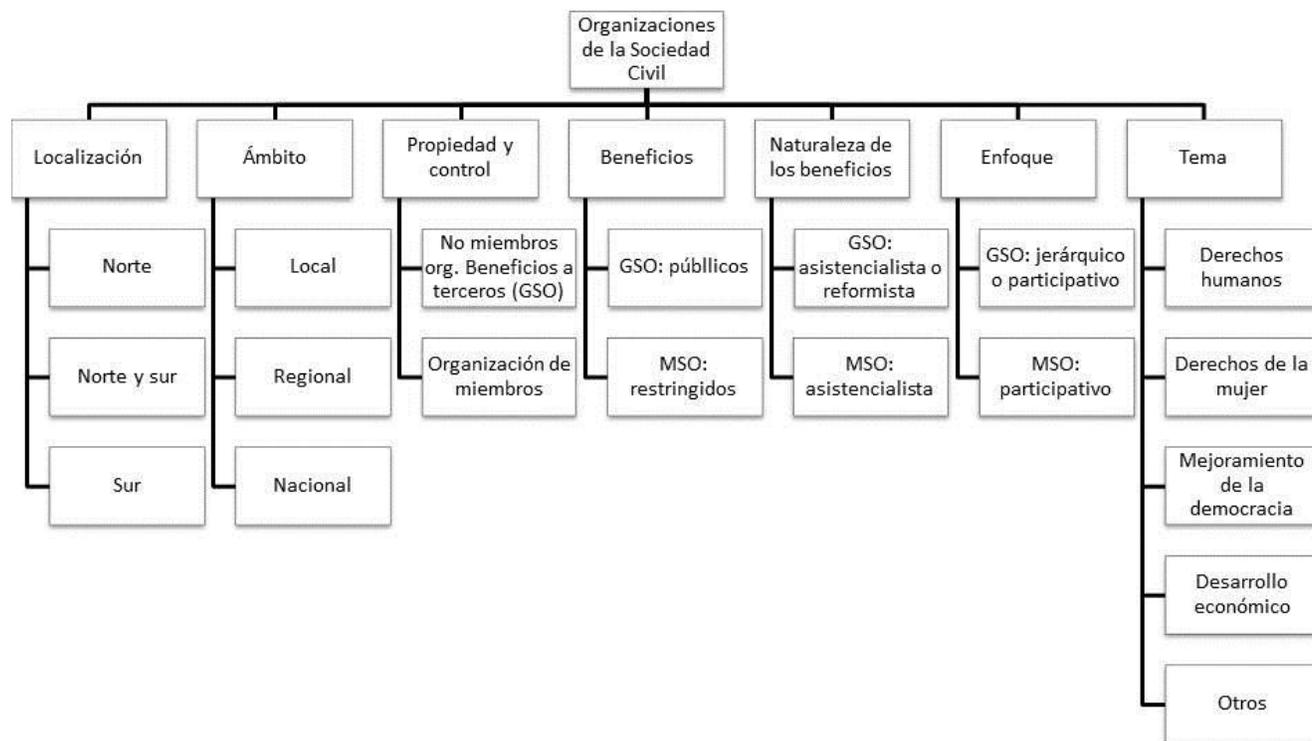
Muchas organizaciones sociales actúan en varios ámbitos a la vez, por lo que la división entre nacional e internacional suele ser ambigua y difícil de delimitar. Sin embargo, Edwards y Hulme anotan que las ONG internacionales tienden a limitarse a trabajar con las instituciones de distintos gobiernos (trabajan con agencias nacionales para influir en las políticas y prácticas institucionales) mientras que las ONG nacionales suelen tomar un papel más activo en la política interna, colaborando con otros actores políticos locales ³⁴.

Las ONG se pueden clasificar también por su tipo de membresía, ámbito de acción, así como su tema de trabajo. La siguiente tabla resume la mayor parte de las clasificaciones en un esquema:

³³ Michael Edwards y David, Hulme, *Making a Difference: NGOs and development in a changing world*, Londres , Earthscan, 1992

³⁴ *Ibid.*

Clasificación de organizaciones de la sociedad civil³⁵



LAS ONG Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como parte fundamental de sus actividades, las ONG de tercera generación, mismas que corresponden a las de abogacía o incidencia, son las que han tomado un papel más activo de interactuar con los gobiernos y las que influyen intencionalmente en la creación y ejecución de

³⁵ Tomado de Ma. Fernanda Somuano, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México D.F., El Colegio de México, 2011, p. 27

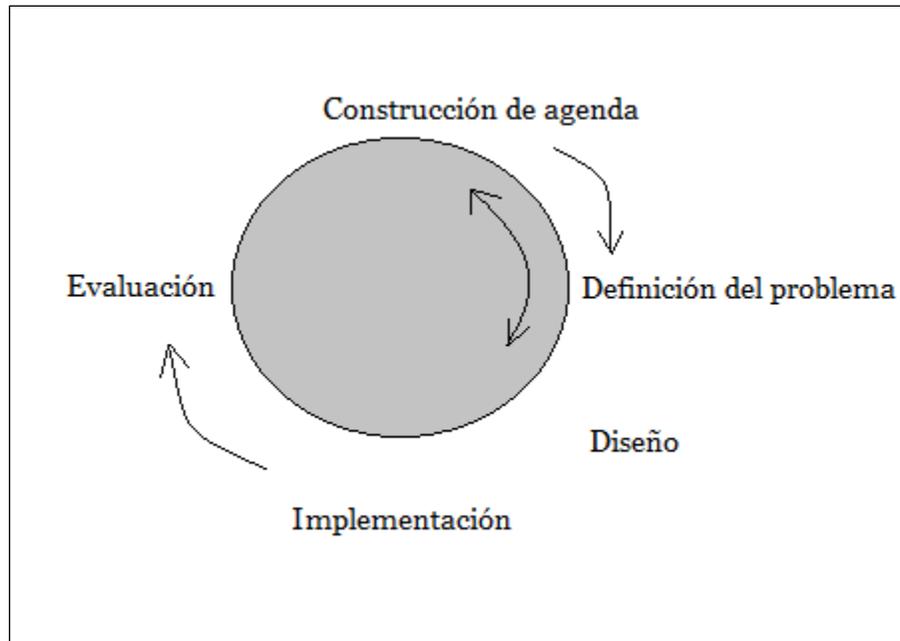
políticas públicas. Si bien, éstas no tienen las facultades ni la autoridad para tomar las decisiones de políticas públicas, muchas de ellas han decidido volcar sus esfuerzos a poder influir en la toma de decisiones de los gobernantes y funcionarios para buscar que sus acciones tengan efectos institucionales a largo plazo³⁶.

El papel de la sociedad civil organizada en las políticas públicas, sin embargo, es diferente dependiendo de la etapa de la política pública a la que corresponde. Dentro del proceso de creación de políticas públicas se han formulado varios modelos para diferenciar analíticamente sus etapas, entre los que se suele distinguir la construcción de agenda, definición del problema, diseño, implementación y, como última etapa, la evaluación de la política. Este proceso se puede entender como un ciclo en el que se comienza por construir la agenda, se definen causas y consecuencias del problema a tratar, se diseña la política, luego se implementa, y finalmente monitorea o evalúa la efectividad de la política.

Esquema del ciclo de las políticas públicas³⁷

³⁶ Para más información sobre la incidencia en políticas públicas véase Mónica Tapia Álvarez *et. al.*, *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, México D.F., Alternativas y Capacidades A.C., 2010

³⁷ Tomado de Mónica Tapia Álvarez *et. al.*, *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, México D.F., Alternativas y Capacidades A.C., 2010



Si bien analíticamente es útil distinguir estas etapas de las políticas públicas, el proceso real suele ser mucho más complejo, accidentado y, por lo general, no es lineal sino que salta de una etapa a otra constantemente. Además, dentro de las etapas se pueden delimitar otros procesos que son útiles de identificar: en específico, la etapa de formulación se puede desagregar en varios pasos: la definición del problema, la elaboración de alternativas de política, el diseño y la planeación. Justamente, este momento inicial es esencial porque es cuando se decide qué problemas se van a atender y cuáles no y, precisamente por ello, es la etapa en la que las OSC tradicionalmente tienen más incidencia pues sus actividades se vinculan más comúnmente con la generación de información y movilización social.

Precisamente, la primera etapa delimita el mecanismo en el que se deciden los problemas públicos, sobre los que planea actuar el gobierno, y es el momento en el que más peso tiene la relación del Estado con la sociedad (muchas veces la sociedad civil organizada) y cómo se articulan, y esto es un terreno de constante definición y lucha. Luis Aguilar

Villanueva resalta esto al afirmar que “[l]as relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. (...) El ámbito y el interés y responsabilidad de los privados y el ámbito del interés y responsabilidad del estado (...) están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose o angostándose.”³⁸

Sin embargo, como este mismo autor hace bien en recalcar, lo importante es que “[n]o todos los problemas (...) logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa”.³⁹ Así, la decisión de qué asuntos merecen ser tratados por el gobierno y qué asuntos no, y de entre los que serán tratados, cuáles merecen prioridad, es fundamental. Esto es, la formación de la agenda de gobierno⁴⁰ es central en la relación del Estado con la sociedad, no sólo porque define si se toma o no un problema en cuenta, sino también cómo se entiende el asunto (la definición del problema), es decir, “las ideas y valores que se tienen de la composición y las causas del problema”⁴¹. Especialmente, es necesario ver cómo y qué tan cercanamente la agenda de gobierno interactúa con la agenda pública, integrada por “todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y cómo asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”⁴². Es decir, cuáles asuntos públicos (y cuáles no) son los retomados

³⁸ Luis Aguilar Villanueva (coompilador), “Estudio introductorio”, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 23

³⁹ *Loc. cit.*

⁴⁰ “Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objeto sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”, *Ibid.*, p. 29

⁴¹ *Ibid.*, p. 29-30

⁴² *Ibid.*, p. 31-32. Este autor también especifica que la agenda pública “tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la

por el gobierno y se transforman en políticas públicas⁴³. Por ello, algunas OSC se han especializado en tratar de influir en la construcción de la agenda pública y presionar al gobierno para que retome el problema o asunto que buscan que sea solucionado y, sobre todo, para que se entienda de una determinada manera.

Aunque para la formulación de políticas públicas las ONG tienen un papel fundamental por su posición de interlocutoras con las instituciones estatales, y logran influir de forma mucho más natural en esta etapa, en la implementación y evaluación de las políticas públicas también han llegado a tener una amplia participación. Por una parte, las OSC comúnmente colaboran con el gobierno en la prestación de servicios, sobre todo para grupos que tienen necesidades muy específicas. Sin embargo, estas actividades colaborativas no resultan en cambios institucionales permanentes. Por otra parte, cuando las organizaciones logran sofisticar su trabajo de incidencia, es decir de abogar por ciertas acciones específicas de política pública de forma estratégica y muy focalizada, pueden influir en cualquier etapa de la política: ya sea monitoreando la implementación de una política para asegurar que se ejecute de forma adecuada o incluso presionando para que la evaluación de una política se lleve a cabo de alguna manera particular. Las estrategias utilizadas para la incidencia en las etapas de implementación y evaluación suelen ser un poco más complejas y refinadas y por lo general requieren también de influir paralelamente en la agenda pública. Por ello, el momento de participación de la sociedad más común es en la etapa de construcción de agenda y en la

“contaminación”, la “pobreza extrema”, la “seguridad nacional”) y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender.” (*Ibid.*, p. 33)

⁴³ Por política pública se entiende “la acción gubernamental que moviliza recursos humanos, financieros e institucionales para resolver problemas públicos dentro de una sociedad”, Mónica Tapia Álvarez *et.al*, p. 12.

definición del problema, en la que se deciden qué problemas son los relevantes, aunque también participa en el diseño y la implementación.

LA INCIDENCIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: SOCIEDAD CIVIL TRANSNACIONAL Y LAS REDES DE CABILDEO E INFLUENCIA

Aunque generalmente al estudiar a las ONG se piensa en ellas en el ámbito nacional, la influencia de los grupos de la sociedad civil muchas veces tiene eco en una escala internacional. A diferencia de las ONG nacionales que interactúan principalmente con los gobiernos nacionales, las ONG internacionales y, en particular, las redes de ONG nacionales que logran coordinarse transnacionalmente tienen como objetivo influir en las instituciones internacionales, como la Organización de Naciones Unidas, para luego, desde el ámbito internacional, tener mayor eco dentro de sus países. Esta evolución de los grupos sociales, que han pasado de actuar para influir solamente en las instituciones nacionales a tener metas y objetivos internacionales, ha sido estudiado ampliamente.

En primer lugar, muchos científicos sociales se han esforzado por definir a los grupos que actúan más allá de las fronteras nacionales. Hay quienes distinguen entre redes transnacionales, coaliciones y campañas de incidencia y movimientos sociales globales, pero todos involucran un tipo de contacto entre grupos de la sociedad civil de distintos países y la presencia de actividad formal e informal transnacional, por lo que, según Richard Price, “sociedad civil transnacional” sirve como concepto que engloba todos estos actores, definidos por él como “grupos de incidencia 'auto-organizados' que emprenden voluntariamente

actividad colectiva a través de las fronteras nacionales en búsqueda de lo que consideran un interés público más amplio”⁴⁴.

Aunque se pueda diferenciar entre coaliciones, movimientos y campañas de incidencia, etc., el mecanismo central con el que las ONG tienen incidencia en las instituciones políticas (transnacionalmente) ha sido identificado como uno de red⁴⁵. Como actores políticos, las redes se definen como “relaciones que conectan informalmente—es decir, sin normas procedimentales o vínculos organizacionales formales—a una multiplicidad de individuos y organizaciones que comparten una identidad colectiva particular y que interactúan alrededor de cuestiones problemáticas”⁴⁶; además, estas redes suelen ser “formalmente independientes del Estado, actuando en defensa de un interés particular, colectivo o público”.⁴⁷

Por ser grupos de la sociedad civil, las redes transnacionales tienen la desventaja de contar con muy limitado poder material: no poseen el mismo poder coercitivo que tiene el Estado o el peso económico de las corporaciones. Por ello, no buscan “reemplazar a los gobiernos ni usurpar su autoridad para tomar decisiones, sino informar a los gobiernos y a los negocios para que adopten o abandonen ciertas políticas o posturas”⁴⁸. El poder de estos actores se limita a tener influencia mediante la creación de información que permita

⁴⁴ Richard Price, Price, Richard, “Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics”, *World Politics*, vol. 55, núm. 4 (jul., 2003), p. 580

⁴⁵ Véase Jem Bendell y Anne Kathrin Ellersick, *art. cit.*, p.1

⁴⁶ “Introduction: Social movements, contentious actions, and social networks: ‘From metaphor to substance?’” en M. Diani y D. McAdam (eds.), *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford University Press, Oxford, citado por Jem Bendell y Anne Kathrin Ellersiek, *Ibid.*, p. 2. Una red social es una “estructura social compuesta de nodos (que generalmente son individuos u organizaciones) que están vinculadas por uno o más tipos de interdependencia, intercambio o interés, tales como valores o visiones, finanzas, conocimiento o amistad” *Ibid.*, p. 1

⁴⁷ Baldessari, D. y M. Diani 2007. “The integrative power of civic networks.” *American Journal of Sociology*, vol. 113, núm. 3, pp. 735–780. citado por Jem Bendell y Anne Kathrin Ellersiek, *Ibid.*, p. 2

⁴⁸ Ann Florin, *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Tokio-Washington, Japan Center for International Change-Carnegie Endowment for International Peace, 1999 citado por Richard Price, *art. cit.*, p. 592

identificar un problema o darle una perspectiva particular, o mediante la presión y movilización de los ciudadanos/electores (*constituencies*).

Los objetivos de estos actores son, según Keck y Sikkink: “introducir un tema en la agenda internacional, conseguir que los actores cambien sus posiciones discursivas y sus procedimientos institucionales, influir en los cambios en políticas y el comportamiento de los actores”. Estos grupos coordinados no sólo buscan influir en los intereses, identidades y prácticas de los que toman las decisiones importantes, sino también buscan cambiar el contexto en que estos actores operan, buscan modificar “las estructuras de poder y significado”⁴⁹.

Según Price, las redes y grupos transnacionales inciden en las políticas de los Estados de diferentes formas:

(1) estableciendo la agenda—identificando un problema de interés internacional y produciendo información; (2) desarrollando soluciones—creando normas o recomendando cambios en políticas; (3) construyendo redes y coaliciones de aliados; y (4) implementando soluciones—empleando tácticas de persuasión y presión para cambiar las prácticas y/o incentivar el apego a las normas⁵⁰.

Más particularmente, la literatura ha evocado muchos mecanismos mediante los cuales las redes son más efectivas que las organizaciones individuales. Por un lado, las redes pueden fortalecer internamente a los grupos movilizados en favor de una causa, pues éstas dan más fuerza a los grupos al ampliar su base de apoyo y porque facilitan el intercambio de información y otros recursos además de que crean identidades colectivas que van más allá de

⁴⁹ *Ibid.*, p. 583

⁵⁰ *Ibid.*, p. 584

los grupos políticos convencionales. En este sentido, las redes transnacionales establecen un vínculo entre el “norte” y el “sur” global, y ayudan a descentralizar las relaciones ya establecidas entre ONG. Además, esta estructura de red ayuda a que se repartan más estratégicamente los recursos⁵¹.

Por otra parte, también se han resaltado los beneficios externos de las redes transnacionales pues son medios para multiplicar el impacto de una sola ONG actuando nacionalmente sobre los procesos de políticas públicas. Por ejemplo, las redes transnacionales tienen la posibilidad de emprender múltiples técnicas simultáneamente (como es intentar la negociación con los gobiernos, a la vez que hacen presión externa), al igual que pueden dirigirse a diferentes actores en distintos niveles al mismo tiempo. Además, las redes son más sensibles a las oportunidades políticas y tienen mayor conciencia de las estructuras políticas bajo las que actúan, pues cuentan con una visión más amplia de la cuestión relevante, con un panorama más sistémico que individual del asunto que buscan avanzar. También, al ampliar el número de actores involucrados hacia una misma causa, las redes se vuelven más visibles y generan mayor legitimidad. Esto implica que tienen mayor capacidad de transformar el marco en el que se debate una política, de incluir nuevos asuntos en las agendas gubernamentales, e incrementar el impacto de los grupos activistas en los resultados de las políticas (*policy outcomes*)⁵².

Mientras éstas son algunas tesis que se han podido sostener respecto al estudio de las redes transnacionales, una de las conclusiones más importantes de las que parten estos estudios es que “simplemente no es plausible sostener *a priori* que los ámbitos nacionales e

⁵¹ Véase Bendell y Ellersiek, *art. cit.*, p. 10

⁵² Véase Bendell y Ellersiek, *art. cit.*, p. 20

internacionales están éticamente separados y que este último está desprovisto de un carácter moral”⁵³, es decir, que las comunidades de valores pueden ser transfronterizas y por ello tienen un potencial de acción y transformación política distinta al de los actores estatales.

LA INFLUENCIA EXTERNA EN LAS POLÍTICAS NACIONALES: EL MODELO *BOOMERANG* Y OTRAS EXPLICACIONES TEÓRICAS

Para describir el mecanismo específico por el que las redes transnacionales de cabildeo influyen en las políticas nacionales se han desarrollado distintas teorías. Una de las explicaciones pioneras y más importantes fue el estudio de Margaret Keck y Kathryn Sikkink en su conocido libro *Activistas sin fronteras*, en el que proponen el “modelo *boomerang*” como un mecanismo en el que se presiona a los Estados para escuchar las demandas de los grupos internos que crean lazos transnacionales. Explicado por las mismas autoras:

Cuando se bloquean los canales entre el Estado y sus actores nacionales, puede darse el modelo de influencia del *boomerang* característico de las redes transnacionales; las ONG nacionales se brincan al Estado y buscan directamente aliados internacionales para tratar de ejercer presión sobre sus gobiernos desde afuera⁵⁴.

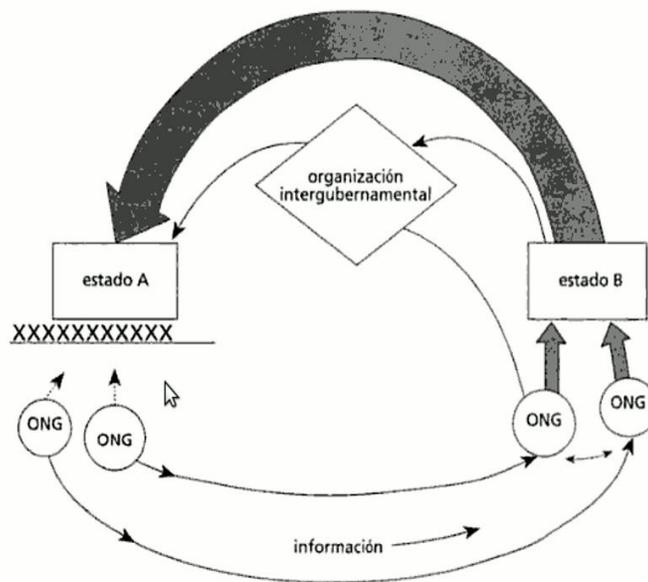
Esta coordinación entre actores de distintos países, generalmente integrando organizaciones del “norte” y “sur”, hace que las demandas internas regresen como presión “desde afuera”, que se suma a la presión interna y logra multiplicar su fuerza, como sucede con un *boomerang*, que regresa más enérgicamente. Otros autores han complementado esta teoría, y proponen que, para que funcione exitosamente este mecanismo deben cumplirse tres

⁵³Richard Price, *art. cit.*, p. 603

⁵⁴Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998

condiciones: (i) debe haber un grupo, red o movimiento interno fuerte con capacidad de incidencia o abogacía; (ii) los grupos internos deben tener nexos transnacionales y (iii) el Estado debe ser responsivo a la comunidad internacional⁵⁵.

Estas autoras proponen un esquema que ayuda a visualizar este mecanismo:



Éste es uno de los pocos esfuerzos por remarcar tanto la importancia de la política internacional en la creación de políticas internas, al igual que centrarse en la relevancia de los actores de la sociedad civil en este proceso. Sin embargo, su simplicidad obliga a dejar fuera la complejidad detrás del proceso de creación de las políticas gubernamentales mencionado anteriormente. El modelo supone que los grupos nacionales tienen demandas bien definidas

⁵⁵Celeste Montoya, "Patterns and Prospects of Policy Reform: The Role of International and Domestic Advocacy in Combating Violence against Women." Ponencia presentada en la Primer Conferencia Europea en Género, Política y el Consorcio Europeo sobre Investigación de Políticas Públicas, Belfast, Reino Unido, 2009.

antes de las campañas internacionales, es decir, que el establecimiento de la agenda pública y la definición del problema son procesos previos e independientes de la interacción transnacional, lo que implica que regresa el asunto del mismo modo del que salió (intacto) pero con mayor ímpetu. Además, asumen que las redes transnacionales son completamente horizontales y los grupos que las conforman se enfrentan al mismo contexto, por lo que tendrían una capacidad de acción similar, cuando por lo general las dificultades que tiene una organización en un sistema sociopolítico del sur global, especialmente para tomar la iniciativa de movilizar a la población alrededor de un asunto, son muy diferentes a las de una agrupación que actúa desde el norte. Por último, aun cuando las autoras hacen mucho énfasis en la importancia del manejo estratégico de la información para efectividad de las redes transnacionales, omiten estudiar los efectos que tienen estos nuevos encuadres, las redefiniciones de los problemas en el ámbito transnacional, para los procesos nacionales.

En un estudio posterior, Risse Kappen y Sikkink identificaron tres funciones de las redes transnacionales mediante las cuales logran contribuir a los cambios en las políticas estatales: primero, al exponer a los Estados que violan las normas frente a otros Estados; segundo, al dar legitimidad y mayor poder a los grupos nacionales; y, tercero, al crear una estructura que presiona tanto desde “arriba” (la estructura internacional) como desde “abajo”, los grupos internos⁵⁶. Aunque esta observación no contradice el modelo *boomerang*, propuesto anteriormente, los rubros que proponen Risse Kappen y Sikkink son mucho más ambiguos que el estudio anterior, en el que exponen un modelo.

⁵⁶ Thomas Risse Kappen, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Otras propuestas teóricas, han buscado explicar el impacto de la política internacional en las políticas internas. Particularmente el de Martha Finnemore y Kathryn Sikkink proponen un esquema cuyo concepto principal es la difusión de normas internacionales, particularmente enfocándose en la adopción internacional del sistema como los derechos humanos. El modelo que proponen estas autoras utiliza la metáfora de la cascada, a diferencia del *boomerang*, en el que las normas se propagan por fases: cuando un Estado adopta una política o norma en la primera fase, lo hace casi exclusivamente por presión interna. En las siguientes fases, en la medida en que se va aceptando más la norma internacionalmente y se acerca a lo que llaman el “umbral de propagación”, va creciendo la importancia de la influencia externa. Al pasar este umbral “las influencias transnacionales e internacionales para adoptar determinado cambio normativo se [vuelven] *mucho más importantes que las presiones internas*”, incluso hay países que lo adoptan sin que haya presión interna⁵⁷. De este modo, las normas internacionales suelen empezar por ser luchas civiles nacionales, frecuentemente de países del primer mundo—los que tienen más peso en las instituciones internacionales—y luego se propagan en las regiones menos desarrolladas y se aceptan como normas universales.

Así, esta teoría, aunque no se centra en el papel de las redes transnacionales como los principales actores que propagan las normas internacionales, sí los menciona como uno de los actores que echan a andar el mecanismo. La propuesta de Finnemore y Sikkink complementa la teoría del modelo de *boomerang*, sin embargo, su explicación no resalta el origen interno de las demandas, sino mantiene que las normas internacionales se adoptan por socialización,

⁵⁷ *Ibid.* Como bien recalcan Risse Kappen y Sikkink, los intereses estatales no son puramente instrumentales, sino que también tienen que ver con la identidad de un Estado, que muchas veces está basado en los principios e ideas morales que tiene de sí mismo y sobre los que sustenta su legitimidad.

en la que los Estados se adhieren a las reglas del comportamiento de un “buen Estado”, ya sea para proteger su reputación internacional o porque se auto-identifica con los principios detrás de la norma⁵⁸. De esta forma, se explica también la adopción de normas o políticas por pura influencia externa, sin que necesariamente exista la demanda interna de hacerlo. Este proceso de socialización de normas más frecuentemente implica la importación de normas de los países del “norte” o centro, hacia países del “sur” o periféricos, lo que indica que la presión internacional mediante la diferencia de poder es un mecanismo importante para que funcione, y es un fenómeno que afecta de forma diferenciada a los Estados. Así, a diferencia del modelo *boomerang*, el mecanismo de cascada no entiende los cambios en las políticas estatales como resultado de una demanda originalmente generada en un país del sur, sino que implícitamente acepta que los países promotores de las nuevas normas son del norte, aunque no son actores estatales los que las promueven en un inicio, sino civiles.

Por otra parte, una tercera explicación para la adopción de un Estado a una norma internacional, que tampoco contempla las demandas internas de los grupos sociales, es por fines instrumentales, es decir, por los intereses propios calculados por parte del Estado o el gobierno en turno. De estas explicaciones está la vertiente que explica la toma de decisiones del gobierno o Estado considerando presiones puramente internas, por ejemplo, quienes explican la adopción de las políticas de derechos humanos como un mecanismo candado para asegurar el cambio de régimen democrático, es decir, como medio para un fin de los nuevos

⁵⁸ Thomas Risse Kappen, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikink, *The Power of Human Rights International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 8

gobiernos post-autoritarios⁵⁹. Otras vertientes que hacen énfasis en el cálculo instrumental del Estado incluyen la adopción de normas por razones vinculadas al sistema internacional, por ejemplo, para obtener los beneficios que conlleva ser adherente de las normas internacionales. Un ejemplo frecuentemente evocado es que, como resultado de su vulnerabilidad económica, los Estados se adhieren a las normas que les recomiendan los organismos internacionales para acceder a los préstamos de los organismos internacionales financieros, como el BM y el FMI, y/o para lograr acuerdos comerciales⁶⁰.

Cuadro 1. Explicaciones teóricas de la adopción de normas internacionales

Teoría/explicación	Fuente de presión	Racional/No racional	Actor responsable
Efecto Boomerang	Transnacional	Racional	Redes transnacionales
Mecanismo de cascada	Transnacional/ Externa	No racional (por socialización)	Redes transnacionales y Estado
Mecanismo candado	Interna	Racional	Estado
Reacción a vulnerabilidad internacional	Externa	Racional	Estado

Las explicaciones instrumentalistas, es decir las que sostienen que el Estado actúa bajo un cálculo racional, si bien parecen contradecir las teorías de Keck y Sikkink en que niegan la adhesión a normas por presiones sociales internas, y de Sikkink y Finnemore en que lo ven no

⁵⁹ Véase Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization*, 54, 2, primavera 2000, pp. 217-252

⁶⁰ Para un ejemplo de este tipo de explicaciones véase Javier Treviño Rangel, "Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano", *Foro Internacional*, 1 77, XLIV, 2004 (3), pp. 509-539

aceptan el cambio en el comportamiento por imitación o socialización, se pueden entender como complementarias, pues puede haber varias causas (tanto racionales o instrumentales como irracionales o “sociológicas”) por las que un Estado adopta una política. Es necesario, así, aceptar la posibilidad de que hay múltiples razones por las que en un país adopta las normas internacionales del momento, que pueden ir desde su identidad y forma de gobierno como Estado hasta la necesidad de firmar un acuerdo comercial, pasando por el simple mecanismo de socialización o un mecanismo *boomerang* en el que las demandas internas se multiplican desde el exterior.

Sin embargo, si bien puede haber una variedad de factores que se sumen para explicar un determinado comportamiento estatal, habrá ámbitos y ocasiones en los que cierta propuesta teórica se ajuste más a la realidad que otras. Por ello, esta investigación gira en torno a la cuestión de si el modelo *boomerang* es o no adecuado para explicar la adopción de políticas dirigidas a mujeres, en particular, de equidad de género, violencia contra las mujeres y salud reproductiva durante la década de los años noventa en México. Mientras que la mayoría de las propuestas buscan explicar el comportamiento del Estado y las razones por las que deciden o no adoptar cierta política que viene promovida desde fuera, el estudio de Keck y Sikkink es el único cuyo objeto de estudio no es el Estado en sí, sino la acción de las redes transnacionales y sus mecanismos de influencia; y en el que el origen de las políticas públicas no se limita a ser nacional o internacional sino transnacional. Así, el presente estudio parte de preguntarse si esta teoría logra explicar los procesos políticos de incidencia en las instituciones y políticas públicas de los grupos organizados de mujeres en México y el alcance de sus vínculos transnacionales, para evaluar la influencia que han tenido en el ámbito internacional, particularmente en las plataformas de la ONU en la década de los años noventa,

y cómo los logros de estas redes en las recomendaciones de los organismos intergubernamentales han repercutido en las políticas públicas en México.

Al poner a prueba al modelo *boomerang*, este estudio pretende demostrar que, por lo menos para el análisis de ciertos procesos, hace falta un modelo más complejo que tome en cuenta el efecto de las redes transnacionales y la interacción en ámbitos internacionales sobre las demandas y la conformación de los grupos internos, así como que considere las diferencias de poder dentro de las redes y los resultados diferenciados de la influencia externa sobre el proceso de políticas públicas. Se propone, por lo tanto, que más que un proceso unidireccional, la interacción de los grupos nacionales con las redes transnacionales (y muchas veces la influencia de las campañas transnacionales a pesar de la falta de participación fuerte de los grupos nacionales), constituyen un proceso en el que los actores nacionales y los internacionales se retroalimentan y en el que muchas veces la relación inversa, que va de lo externo a lo interno, es más relevante que viceversa. Así, los marcos normativos que se aceptan en el plano internacional acaban moldeando no sólo el marco en el que las instituciones gubernamentales entienden los problemas nacionales, sino el lenguaje en que los grupos internos articulan sus demandas.

Además, en general las explicaciones teóricas se limitan a preguntarse por las causas de la adopción de ciertas políticas que han llegado a tener un estatus de normas internacionalmente. Sin embargo, existen pocos estudios que se dediquen a mirar de cerca la forma específica en que el ámbito internacional influye sobre los procesos de políticas públicas nacionales y las etapas que son más receptivas a esta influencia. Aunque muchos han recalcado que, si bien parece que los Estados se adhieren a las normas internacionales, su adhesión es simbólica o discursiva pero no se efectúa en la realidad. Estos trabajos parecen

demostrar que la medida en la que las normas se traducen en políticas y, a su vez, éstas son efectivas, depende más de la interacción entre el Estado y los grupos nacionales, es decir, factores internos⁶¹; sin embargo, estas observaciones deben ser estudiadas con mayor profundidad.

⁶¹ Keck y Sikkink, *op. cit.*, p. 202

CAPÍTULO II: LOS LOGROS DE LAS REDES TRANSNACIONALES DE MUJERES EN LAS CONFERENCIAS DE LA ONU DURANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

MUJERES Y CAMBIO SOCIAL

Uno de los cambios más dramáticos de los últimos dos siglos ha sido el de la posición social de las mujeres. Casi exclusivamente en los últimos cincuenta años las mujeres han pasado de estar confinadas al ámbito privado en donde no tenían libertad de acción fuera del hogar a tener derechos políticos y civiles, ocupar cargos públicos y dirigir negocios; a gozar de una igualdad frente a los hombres, si no real, por lo menos jurídica, en la mayoría de los países existentes, especialmente en Occidente. La fuerza laboral femenina en Estados Unidos llegó a representar casi el 50% para finales del milenio y muchas mujeres dirigen actualmente empresas multinacionales de mucha presencia como PepsiCo. El género femenino ha conseguido casi el 60% de los títulos universitarios de Estados Unidos y Europa y, especialmente en algunos ámbitos de la educación superior, como es el estudio de administración y negocios, la brecha de géneros se ha disminuido casi por completo. Aunque estos cambios en la posición social de las mujeres han sido sumamente disparejos si se compara el mundo desarrollado con el resto, ha sido una tendencia global (aunque desigual) y es uno de los cambios sociales más radicales que ha causado menos fricción⁶².

⁶² Véase el artículo “Female Power”, *The Economist*, Londres, 30 de diciembre 2009, consultado electrónicamente en <http://www.economist.com/node/15174418> el 27 de agosto del 2011

Esta transformación ha sido estudiada desde múltiples aristas, y se le ha atribuido una variedad de causas. Entre las distintas corrientes de análisis, los teóricos de las relaciones internacionales han encontrado en el ascenso del feminismo un buen caso para analizar los mecanismos en que las normas internacionales se crean y difunden. Sobre todo, el cambio en la posición social de las mujeres es significativo porque no se puede entender plenamente sin estudiar a los actores transnacionales, particularmente las redes de organizaciones, que los impulsaron, en especial desde el fin de la guerra fría.

FEMINISMO TRANSNACIONAL Y LA ONU

Aunque las redes transnacionales de organizaciones civiles son centrales para el avance de la agenda feminista en las últimas décadas del siglo veinte, la institucionalización de normas internacionales, como son los derechos de las mujeres, necesariamente ocurre desde una plataforma organizacional⁶³. En el caso del feminismo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido la estructura medular sobre la que actuaron los grupos de mujeres, pues facilitó la interacción y cooperación de las organizaciones feministas y sirvió de mesa de discusión. Justamente, la aparición y actividad de las redes transnacionales de mujeres ha estado más ligada a la ONU que en el caso de otras como las ambientalistas, o de derechos humanos⁶⁴. En especial, la agenda de mujeres ha avanzado mediante la organización de reuniones oficiales auspiciadas por Naciones Unidas como las Conferencias Mundiales de la Mujer, al igual que a través de las negociaciones preparativas regionales y otros espacios temáticos en los que se han incluido asuntos de género.

⁶³ Sikkink y Finnermore, *art. cit.* p. 899

⁶⁴ Keck y Sikkink, *op. cit.* p. 168

Las numerosas organizaciones internacionales de la ONU dedicadas a temas específicos (como la UNESCO, UNFPA, etc.) y sus múltiples reuniones y programas “ofrece[n] a las ONG muchos puntos de acceso y, por lo tanto, una alternativa viable a la arena política interna”⁶⁵. Además, estas plataformas representan una fuente de recursos “materiales y simbólicos” para las que el proceso de definición de la agenda termina influyendo fuertemente en las políticas estatales, como lo señala Jutta Joachim:

“las agendas [de la ONU] señalan a los Estados qué acciones se consideran apropiadas o adecuadas en la arena política internacional. Como tal, las ONG pueden utilizarlas para presionar a sus propios Estados a que cumplan con sus compromisos internacionales o para avergonzarlos al resaltar la distancia entre las prácticas nacionales y los acuerdos internacionales”⁶⁶.

De esta forma, en el proceso de creación de la agenda internacional “las habilidades políticas y la persuasión son igual de importantes que los recursos materiales”⁶⁷.

Además, la ONU ha estado gradualmente más abierta a la participación de las ONG. La resolución de la Asamblea General en 1947 les otorgó estatus consultivo en el Consejo Económico y Social (ECOSOC), bajo el criterio de que las organizaciones tuvieran una estructura internacional y/o contar con *expertise* en alguna de las áreas que le competen a este Consejo. Tener la puerta abierta al ECOSOC, aunque sea sólo de consulta, les permite a los integrantes de estas ONG interactuar con funcionarios de la ONU en otras áreas como la Secretaría, y así, han ampliado “su capacidad de influir en las visiones de quienes redactan los

⁶⁵ Jutta Joachim, “Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs, and Women's Rights”, *International Studies Quarterly*, vol. 47, núm. 2 (jun., 2003), p. 250

⁶⁶ *Loc. Cit.*

⁶⁷ *Loc. Cit.*

borradores de los reportes, posicionamientos escritos y los programas de acción”⁶⁸. Además, las organizaciones civiles siempre han tenido una presencia importante en la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW por sus siglas en inglés) que ha ido en aumento: al inicio, en la década de los cincuenta, eran entre treinta y cincuenta mujeres participantes y para la década de los noventa eran más de seiscientos⁶⁹.

En específico, los eventos como las Conferencias Mundiales de la Mujer constituyen una ventana de oportunidad que induce a que haya reuniones previas de las organizaciones para aprovechar la oportunidad de incidir en las reuniones gubernamentales. Además, los países que se vuelven signatarios de los tratados están obligados a producir reportes periódicos al menos cada cuatro años para demostrar cómo están cumpliendo con sus compromisos.

Finalmente, los documentos producidos en la ONU fijan un estándar internacional que le da herramientas teóricas y discursivas a los grupos nacionales y crea un marco común de entendimiento alrededor de un asunto cuya percepción termina por difundirse y generalizarse. En particular para el caso de los grupos de mujeres, su trabajo con eventos y organismos de la ONU ha logrado efectos importantes en cómo se replantean asuntos como el desarrollo, los derechos humanos y las políticas de población. Es así que las instituciones internacionales han tenido un papel primordial como receptoras de las demandas de las redes transnacionales de organizaciones feministas. Además, de tener la capacidad de moldear el entendimiento y

⁶⁸ Jason L. Finkle y C. Alison McIntosh, “United Nations Population Conferences: Shaping the Policy Agenda for the Twenty-first Century,” *Studies in Family Planning*, vol. 33, núm. 1, (marzo 2002) p. 9

⁶⁹ Charlotte Bunch, “Women and Gender: The Evolution of Women Specific Institutions and Gender Integration at the United Nations” en *Oxford Handbook on the United Nations*, edited by Thomas G. Weiss & Sam Daws, Londres, 2007.

establecer los límites de abusos en materia de derechos humanos, han sido espacios de *definición de problemas* que afectan nacionalmente el diseño de las políticas públicas.

HISTORIA DEL FEMINISMO GLOBAL Y SUS LOGROS EN LAS PLATAFORMAS DE LA ONU

Los movimientos feministas en el mundo surgen desde el siglo XIX y por lo general se han identificado en dos olas: la primera viene desde 1830 hasta mediados del siglo XX, en la que se encuentran los movimientos sufragistas y todas las luchas por la igualdad jurídica, como derechos de propiedad. La segunda comienza a finales de la década de 1960, en la que se busca igualdad no sólo legal, sino real, y engloba luchas más amplias, como las mejoras en las condiciones laborales, de oportunidades educativas, etc. Algunos identifican una tercera ola del movimiento feminista, en el que se diversifica y comienza a incluir las perspectivas y problemas de las mujeres en diferentes contextos mundiales; según Ali Mari Tripp, es cuando pasa de ser un movimiento centrado en occidente a ser uno más genuinamente mundial⁷⁰.

En 1868 se creó la primera red transnacional de mujeres, la *Association Internationale des Femmes*, con sede en Ginebra, cuyo fin era conseguir el sufragio universal y acceso a educación secular para las mujeres⁷¹. A partir de entonces se fueron multiplicando estas redes alrededor de distintos temas, aunque inicialmente estaban conformadas en su gran mayoría por mujeres del “norte”. Sin embargo, aunque eran pocos los grupos de mujeres que trabajaban de forma coordinada transnacionalmente, la retórica y principios que muchas

⁷⁰ Aili Mari Tripp, “The Evolution of Transnational Feminism: Consensus, Conflict and New Dynamics” en Myra Marx Ferree y Aili Mari Tripp, *Global Feminism, Transnational Women's Activism, Organizing and Human Rights*, Nueva York-Londres, New York University Press, 2006, p. 60-73

⁷¹ *Ibid.*, p. 55

defendían siempre se ha apoyado en principios universales que apelan a una solidaridad que atraviesa fronteras nacionales.

Desde el inicio, las agrupaciones femeninas han utilizado las plataformas que ofrecen las organizaciones internacionales para influir en las políticas estatales. Había grupos de mujeres cabildeando en la Liga de las Naciones y cuando se creó la ONU, convencieron al presidente del ECOSOC que estableciera una Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW)⁷². Esta comisión, aunque inicialmente estaba conformada mayoritariamente por mujeres del “norte”, gradualmente se volvió más inclusiva y representativa: pasó de tener 78% de miembros basados en Europa y EEUU en 1938, a tener sólo 47% en 1963⁷³. Además, desde que existió la ONU, las mujeres y ONG (aunque inicialmente eran pocas) han estado cabildeando activamente para influir en su visión y documentos. Por ejemplo, alrededor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos fueron las delegadas mujeres junto con 42 ONG, quienes se aseguraron que donde se garantizaban los “derechos iguales entre hombres” se modificara para incluir al género femenino con la garantía de “derechos iguales entre hombres *y* mujeres”⁷⁴.

En el ámbito regional, el continente americano siempre ha tenido actividad importante a favor de la mujer, en gran medida impulsado por los grupos norteamericanos, en específico estadounidenses, que, a su vez, han influido en los procesos mundiales. Desde 1910 se organizaron una serie de Conferencias Panamericanas de la Mujer y en 1922 se creó el primer

⁷² Elizabeth Jay Friedman, “Gendering the Agenda: The Impact of the Transnational Women's Rights Movement at the UN Conferences of the 1990s”, *Women's Studies International Forum*, Vol. 26, No. 4, 2003, p. 317

⁷³ Aili Mari Tripp, *art. cit.*, p.60

⁷⁴ Charlotte Bunch, “Women and Gender: The Evolution of Women Specific Institutions and Gender Integration at the United Nations” en *Oxford Handbook on the United Nations*, edited by Thomas G. Weiss & Sam Daws, London: 2007.

órgano intergubernamental dedicado a la mujer, la Asociación Panamericana para el Adelanto de la Mujer, que buscaba promover la educación, los derechos de propiedad, el sufragio universal, entre otros asuntos. Más tarde, este organismo se convirtió en la Comisión Interamericana de la Mujer, como parte de la Organización de Estados Americanos, desde donde se monitoreaba el progreso de la situación de la mujer en los países de la región⁷⁵.

Para la década de los años setenta, el feminismo estaba presente en los cuatro continentes. Sin embargo, aún no había una colaboración transnacional activa y estructurada. Más bien, se puede decir que se estaba construyendo una comunidad de valores compartidos⁷⁶, pero todavía no lanzaban campañas conjuntas y muchas veces tampoco compartían el marco conceptual que permitiera generar un lenguaje común.

Uno de los logros más importantes de la década fue que se pudiera presionar a la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer para que recomendara a la Asamblea General que se declarara 1975 como el Año Internacional de la Mujer, para el que se marcó un triple objetivo bajo el lema de “Igualdad, Desarrollo y Paz”. Estos objetivos marcaron un cambio en el discurso alrededor de la mujer, pues se amplió la problemática para abarcar temas y grupos diversos que anteriormente no se consideraban parte de la agenda de las mujeres⁷⁷. A partir de esto, se organizó la Primera Conferencia Mundial de la Mujer en la Ciudad de México y se declaró 1976-1985 como la Década de las Mujeres.

⁷⁵ Aili Mari Tripp, art. cit., p. 63

⁷⁶ Jeff Corntassel, y Laura Parisi, “A Tale of Two UN Decades: Transnational Networks and Mobilization During the Women’s and Indigenous Peoples’ Decades,” ponencia presentada en un Congreso de la Asociación de Estudios Internacionales (International Studies Association), el 15 de marzo del 2005, Honolulu, Hawaii.

⁷⁷ *Ibid.*

Como parte de la Década Mundial de la Mujer, se organizaron la Segunda y Tercera Conferencias Mundiales en Copenhague (1980) y Nairobi (1985) respectivamente. Los documentos generados a partir de estas conferencias moldearon la agenda feminista dentro de los organismos de la ONU y en otras instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁷⁸ y, por lo tanto, también influyeron en impulsar las primeras políticas nacionales enfocadas a las mujeres. Como Keck y Sikkink lo apuntan: “[l]as Conferencias de la mujer no crearon las redes transnacionales en sí, pero sí legitimaron sus asuntos y juntaron un número sin precedentes de mujeres de alrededor del mundo”⁷⁹. No obstante los acuerdos generados en estas conferencias, el trabajo de las redes transnacionales tuvo poca fuerza inicial, pues surgieron muchas tensiones alrededor de discursos y prioridades diferentes que sostenían los grupos del “sur”—quienes defendían una visión respaldada más por teorías de la dependencia—frente a los del “norte”—quienes entendían el problema de la mujer desde un marco de discriminación⁸⁰.

Sin embargo, otras autoras como Laura Parisi resaltan que, si bien no había un marco conceptual compartido para formar redes transnacionales cuyo discurso permeara más las instituciones internacionales, sí fue una época en la que se logró la discusión sobre los asuntos de las mujeres, el reconocimiento de las diferencias de los problemas que cada país o región enfrenta, y en la que las personas involucradas identificaban su trabajo como parte de una lucha global amplia⁸¹. Además, los documentos ya emitidos, como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por su siglas en

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Keck y Sikkink, *op. cit.*, p. 169

⁸⁰ Elizabeth Jay Friedman, *art. cit.*, p. 318

⁸¹ Jeff Corntassel, y Laura Parisi, *op. cit.*

inglés) y el Plan de Acción del Año Internacional de la Mujer, sirvieron como una base compartida que ayudaba a generar un “punto de referencia discursivo” y un lenguaje común⁸².

La CEDAW en particular marcó un cambio relevante dentro de la ONU, especialmente en la Asamblea General, pues fue el primer documento vinculante que habla de la discriminación hacia las mujeres como una violación a sus derechos humanos y, sobre todo, acepta que lo que tradicionalmente se consideraba parte de la esfera privada—espacio en el que se suelen ubicar los problemas de la mujer—era también un ámbito de responsabilidad del Estado⁸³. Sin embargo, la interpretación y las prioridades que se les asignaba a documentos como la CEDAW en las agendas nacionales fueron muy diversos, especialmente entre países de Europa occidental y América del norte y el resto.

Gradualmente, mediante el diálogo y la constante interacción, se fueron superando las tensiones entre mujeres del “norte” y del “sur”. Las del norte, que hacían énfasis en un marco de discriminación, flexibilizaron su visión para incluir la del mundo en vías de desarrollo, quienes veían como prioritario los problemas causados por la pobreza y la falta de recursos⁸⁴. Durante las primeras dos Conferencias Mundiales de la Mujer, las activistas del “sur” buscaron que se entendieran sus problemas ligados a un contexto de subdesarrollo, desigualdad mundial e imperialismo, lo que finalmente se logró al construir una perspectiva que hacía énfasis en las “mujeres en el desarrollo” (MED) para la tercera conferencia en Nairobi⁸⁵. A la construcción de este nuevo enfoque contribuyeron trabajos académicos y

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Elizabeth Jay Friedman, *art. cit.*, p. 315

⁸⁵ Aili Mari Tripp, *art. cit.*, p. 64

publicaciones como el libro de Ester Boserup, *Women's Role in Economic Development*⁸⁶. Este proceso de “interacción repetida e intercambio a lo largo de la Década de las Mujeres resultó finalmente en un entendimiento compartido del problema global”⁸⁷. No obstante, fueron las ONG del norte las que comenzaron las movilizaciones y buscaron integrar la visión de las del sur y no a la inversa, aunque finalmente el cambio discursivo permitió trascender las diferencias y, bajo un consenso ideológico, se formaron redes que cooperaron más efectivamente de manera transnacional. Entre ellas, algunas son *International Women's Rights Action Watch* (INRAW), que buscaba monitorear desde la sociedad civil el cumplimiento de la CEDAW, y varias redes regionales como el Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) en América Latina⁸⁸. Por esto, algunos autores como Valentine Moghadam identifican la conferencia de Nairobi en 1985 como el origen de las de redes transnacionales feministas⁸⁹ pues, además de que al haber 60% de participación de mujeres del “sur” en esta conferencia, se puede identificar como el momento en que “el centro de gravedad [del movimiento] comenzó a moverse de norte a sur”⁹⁰.

Precisamente, la siguiente década (de los años noventa) se considera como la época cumbre de las redes transnacionales feministas en la que destaca la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995, la más grande que ha auspiciado la ONU, en la que

⁸⁶ Keck y Sikkink, *op. cit.*, p. 170

⁸⁷ Elizabeth Jay Friedman, *art. cit.*, p. 318

⁸⁸ *Loc. Cit.*

⁸⁹ Valentine M. Moghadam, “Transnational Feminist Networks. Collective Action in an Era of Globalization”, *International Sociology*, (March 2000) Vol 15 No. 1, p. 61

⁹⁰ Aili Mari Tripp, *art. cit.*, p. 62

se formuló una especie de “manifiesto del feminismo global”⁹¹ basada en su documento final, la Plataforma de Acción. Ésta define los derechos humanos de las mujeres basados en 12 áreas críticas que incluyen desde temas de pobreza y educación, hasta el conflicto armado y los derechos de las niñas. Esta conferencia también marcó un hito discursivo en el que se abandonó el marco conceptual de MED, mujeres en el desarrollo (o WID *women in development*) para adoptar uno que respondía a las críticas de algunos grupos, nuevamente de mujeres de los países en desarrollo, que veían las políticas que se generaban como demasiado inmersas en los discursos del modelo neoliberal. Esta nueva perspectiva se conoció como GED, *género en el desarrollo*, (o GAD *gender and development*), para el cual era central el concepto de género, como un desarrollo social, más que de sexo, cuya distinción es biológica, además de concentrarse más en una agenda propositiva, en lugar de enfocarse en críticas, y su énfasis era en torno al cambio en la estrategia mundial de desarrollo. Además, el Plan de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer fue un documento que impulsó la transversalización del enfoque de género (*gender mainstreaming*) y puso en manos de los gobiernos la responsabilidad de integrar esta perspectiva en todos sus órganos de gobierno⁹².

Igualmente primordiales en la década de los noventa fueron los grupos de cabildeo que se formaron para atender conferencias de la ONU que abordaban temáticas que no necesariamente tenían relación con los problemas de las mujeres. El gran logro, en este caso, fue la capacidad de las redes de mujeres de introducir el tema del género en las discusiones sobre asuntos que tradicionalmente ni lo mencionaban, como medio ambiente, población,

⁹¹ Valentine M. Moghandam, *art. cit.*, p. 62

⁹² Se entiende por transversalización como “el proceso de evaluar las implicaciones para hombres y mujeres en cualquier acción planificada, incluyendo la legislación, las políticas o programas, en todos los niveles y áreas” Jeff Corntassel, y Laura Parisi, *op. cit.*

derechos humanos y desarrollo⁹³. En un primer momento, esto se consiguió durante la Conferencia de la ONU en Medio Ambiente y Desarrollo (que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1992), al hacer que se vinculara el desarrollo sustentable con el bienestar de las mujeres. Después (como se explicará más a fondo a continuación) durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993 se logró incluir los derechos de la mujer como derechos humanos y no subordinados a ellos; durante la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo con sede en el Cairo en 1994 se reevaluaron las políticas de población, y se adoptó un nuevo marco para abordar los problemas poblacionales basados en los derechos reproductivos.

Además de que las redes transnacionales que trabajan temas de mujeres permearon los discursos y objetivos de las conferencias de otros ámbitos, también lograron cambios importantes dentro del aparato institucional de Naciones Unidas. Por ejemplo, a partir de la CEDAW, la ONU creó un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, encargado de vigilar que los Estados estuvieran cumpliendo con lo acordado en dicho documento. Desde 1975 se creó con autonomía el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, por sus siglas en inglés). Más aún, en el mismo año se creó un Fondo para el Desarrollo de la Mujer, conocido como UNIFEM, igualmente dedicado a financiar los proyectos de las mujeres en los países en vías de desarrollo⁹⁴. Después de la conferencia de Nairobi (1985) y tras el crecimiento de algunas agencias dedicadas a la mujer, en 1988 se creó como órgano coordinador de todos los

⁹³ Véase Elizabeth Jay Friedman, *art. cit.*

⁹⁴ Algunos (Jeff Corntassel, y Laura Parisi, *op. cit.*) notan que estas instituciones son débiles pues dependen de donaciones voluntarias de los gobiernos, por lo que no gozan de un flujo constante y seguro de dinero.

esfuerzos relacionados con mujeres la División para el Avance de la Mujer (DAW) el que, a diferencia del CSW, sí tenía su oficina principal en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.

Sumado a estos logros dentro de la ONU, las redes transnacionales de mujeres lograron gradualmente ir aumentando su participación en las conferencias mismas. No sólo fueron aumentando los números de representantes de la sociedad civil en los eventos oficiales (de 6,000 en la Ciudad de México; 8, 000 en el Cairo; 15,000 en Nairobi, 30,000 en Beijing⁹⁵), sino que con su participación en el proceso preparativo de las conferencias a partir de la conferencia de Nairobi también fueron conquistando espacios, así como en conferencias paralelas a las oficiales, exclusivas para las organizaciones civiles.

En este proceso, los grupos de mujeres y su agenda fueron progresivamente ganando legitimidad y peso. El resultado conjunto del esfuerzo compartido de las redes transnacionales feministas es que la agenda de género se ha infiltrado en los documentos oficiales y en las agendas de las instituciones internacionales al grado que los científicos sociales lo han identificado como un fenómeno de “feminismo global”⁹⁶, como un “régimen internacional de la mujer emergente”, o como un “*lobby* global de mujeres”⁹⁷.

Así, la acción de las mujeres ha sido crucial en la redefinición de muchos conceptos y establecimiento de nuevos estándares normativos al seno de la ONU. Como resalta Devaki Jain, gracias al trabajo de las mujeres en Naciones Unidas se ha cuestionado el conocimiento y las jerarquías implícitas que esconde, y ha surgido “la crítica a las ideas como son las

⁹⁵ Jeff Corntassel, y Laura Parisi, *op. cit.*

⁹⁶ Moghandan, *art. cit.*; Nikki Craske, “Gender politics and Legilsation” en Sylvia Chant y Nikki Craske, *Gender in Latin America*, New Brunswick, Rutgers University, 2003, p. 23

⁹⁷ Sonia E. Álvarez, “Advocating Feminism. The Latin American Feminist NGO 'Boom'” en Luciana Ricciutelli, *Feminist Politics, Activism and Vision. Local and Global Challenges*, Toronto, Innana Publications and Education Zed, 2005 p. 131

dicotomías entre desarrollo y derechos, lo público y lo privado, la teoría y la práctica, los derechos de las mujeres y los derechos humanos, el hogar y el lugar de trabajo”⁹⁸.

Aunque este proceso de creciente poder de las feministas en las arenas internacionales tiene origen desde mediados del siglo veinte, los primeros años de la década de los años noventa fueron excepcionales para la influencia que tuvieron las redes transnacionales feministas, pues aún no se enfrentaban a las fuerzas conservadoras de los grupos opositores, cuyos objetivos eran frenar las victorias discursivas conquistadas. Además, el ambiente internacional de estos años, en gran medida facilitado por un gobierno relativamente progresista en Estados Unidos, permitía mayor influencia de las redes transnacionales, escenario que cambió drásticamente después del 11 de septiembre de 2001. Para la IV Conferencia Mundial de la Mujer, las campañas feministas que buscaban ampliar sus derechos tuvieron un contrapeso de los grupos conservadores también organizados transnacionalmente y apoyados por el Vaticano y por muchos países de mayoría religiosa, fueran musulmanes o católicos. En gran medida por los obstáculos que se derivaron de este enfrentamiento y por el surgimiento de gobiernos más conservadores (particularmente el estadounidense), cinco y diez años después de la Conferencia de Beijing no se organizó un encuentro de la misma escala, sino que se hicieron revisiones institucionales más restringidas que presentaron esfuerzos de reflexión poco innovadores alrededor del cumplimiento de la Plataforma de Acción de 1995. Sin embargo, en poco más de dos décadas se lograron conformar redes de solidaridad transnacional—aunque con organizaciones del norte a la cabeza—quienes hicieron que la agenda de las mujeres se reflejara tanto en la estructura de la

⁹⁸ Citado por Charlotte Bunch en “Women and Gender: The Evolution of Women Specific Institutions and Gender Integration at the United Nations” en Thomas G. Weiss & Sam Daws (eds.), *Oxford Handbook on the United Nations*, , Londres, 2007.

ONU como en los documentos oficiales producidos, que fueron referencia para gobernar y marcaron los compromisos de muchos Estados.

LA CONSTRUCCIÓN DEL TÉRMINO “VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES” Y LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

Tras la inclusión de los temas de desarrollo en el debate sobre los asuntos de las mujeres, uno de los temas que fue tomando mayor importancia fue el de la violencia contra las mujeres. Este concepto fue una construcción generada por la interacción y discusión entre grupos de activistas. Antes de las campañas de las redes de organizaciones de mujeres lo que había eran campañas individuales, que trataban temas más específicos como la violencia doméstica, la violación, la esclavitud sexual, la mutilación genital femenina, etc. Como lo apuntan Keck y Sikkink: “No es ni obvio ni natural que uno deba pensar en la mutilación genital femenina y el abuso doméstico como parte de una misma categoría. La categoría “violencia contra la mujer” tuvo que ser construida y popularizada para que la gente pudiera pensar en estas prácticas como la “misma” en alguna forma.”⁹⁹ Además, las costumbres no occidentales del *sati*, mutilación genital femenina, al ser encajonadas bajo el mismo concepto que la violencia doméstica y la violación, tan comunes en el mundo desarrollado, dejaron de ser vistas como “prácticas exóticas que indican la naturaleza primitiva de las culturas nacionales” (como se calificaron en la Primera Conferencia Mundial de la Mujer) y más bien pasaron a ser distintas

⁹⁹ Keck y Sikkink, *op. cit.*, p. 171-172

expresiones del mismo fenómeno¹⁰⁰, lo que permitió una alianza más fuerte entre mujeres de occidente y las de otras regiones.

En marzo de 1976 se llevó a cabo en Bruselas la Primera Tribuna Internacional acerca de Crímenes contra la Mujer. Asistieron más de dos mil mujeres de cuarenta países. De esta reunión surgió la Red Feminista Internacional (*International Feminist Network-IFN*), bajo la coordinación de ISIS Internacional¹⁰¹. Tras estas conferencias, la “semilla” de una red internacional, especializada en combatir la violencia de género, surgió en una serie de reuniones que se llevaron a cabo paralelamente a la II Conferencia Mundial de la Mujer en Copenhague en 1980. Más tarde, en 1981, durante el Encuentro Feminista de América Latina y el Caribe, se propuso nombrar el 25 de noviembre como el Día de la Violencia Contra la Mujer, en honor a tres dominicanas que fueron asesinadas por el ejército de Trujillo¹⁰². También hubo más reuniones alrededor del tema, como algunos talleres impartidos en Rotterdam en 1983 para tratar el tráfico de mujeres organizados por Charlotte Bunch, renombrada feminista, así como la realización del Foro del Tercer Mundo sobre Mujeres, Derecho y Desarrollo en 1986¹⁰³.

Sin embargo, la reunión más importante fue la III Conferencia Mundial de la Mujer, en Nairobi (1985), en la que se incluyó el tema de violencia en la agenda de la ONU, reconociendo que es un obstáculo para lograr la equidad de género y el desarrollo integral de

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 172

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 175

¹⁰² *Ibid.*, p. 177

¹⁰³ Keck y Sikkink; Jutta Joachim, *art. cit.*, p. 256

las sociedades. A raíz del tribunal de ONG que se llevó a cabo en la Conferencia se formó la Red Internacional en contra de la Violencia contra la Mujer (International Network against Violence against Women-INAVAW), una estructura cuyo propósito era sobre todo de comunicaciones.

En parte como respuesta a la creciente organización y presión de las redes de mujeres, tanto del norte como del sur, en el plano intergubernamental se comenzó a generar un cuerpo de información y normas alrededor del asunto. Para diciembre de 1986 la CSW colaboró con otros organismos de la ONU para organizar una reunión de expertos en Viena con el tema de “Violencia en la familia con énfasis especial en las mujeres” y comisionó el estudio *Violencia contra la mujer en la familia*, como una primera encuesta global que trataba el asunto. Al ser expertos los que trataban el tema—sociólogos, abogados, criminólogos—se logró redefinir el problema de la violencia doméstica, librándolo de la interpretación anterior, es decir, de una expresión del malestar social en el que tanto víctima como perpetrador son vistos como anormales y cuya cura es la terapia. En cambio, se apeló a la responsabilidad de los Estados para prevenir esta forma de violencia y se subrayó la necesidad de que sea tratado desde el sistema de justicia criminal, para condenarlo como un crimen¹⁰⁴.

La culminación de este proceso ocurrió alrededor de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993. Desde que se anunció la planeación de la conferencia, las redes de mujeres notaron que los documentos preparatorios no mencionaban los derechos de las mujeres y buscaron estrechar vínculos con las redes de derechos humanos para construir una “metodología de derechos humanos”. Fue en este contexto que el Centro para el

¹⁰⁴ Jutta Joachim, *art. cit.*, p. 258

Liderazgo Mundial de la Mujer (Center for Women's Global Leadership – CWGL), de la Universidad de Rutgers, dirigido entre otras por Charlotte Bunch, tuvo un papel catalizador para la campaña de violencia contra la mujer¹⁰⁵. Este centro organizó una serie de “institutos de liderazgo” en los que reunió a aproximadamente veinte mujeres líderes con experiencia en trabajo con mujeres de distintas regiones. A lo largo de estos eventos se definió la violencia contra la mujer de una forma mucho más amplia, incluyendo tanto la que ocurre dentro de la esfera privada como la pública. Además, Bunch publicó en 1990 su artículo “Los derechos de las mujeres como derechos humanos” en la revista *Human Rights Quarterly*, el cual exponía justificaciones legales para incluir a los derechos de las mujeres en los derechos humanos. También el CWGL coordinó la campaña de “16 días de activismo en contra de la violencia de género”, que vinculaba el mencionado 25 de noviembre (Día en Contra de la Violencia de Género) con el Día de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre. En 1993, el CWGL auspició una Reunión Internacional de Mujeres de Planeación Estratégica para prepararse para la Conferencia de Viena, después de la que, junto con el Centro Internacional del Tribunal de Mujeres (International Women's Tribunal Center- IWTC) y el YMCA International formularon una petición a escala global para que la conferencia tratara el problema de los derechos humanos de las mujeres y la violencia de género¹⁰⁶. Ésta siguió circulando incluso después de la conferencia de Viena y para la conferencia de Beijing había recaudado más de un millón de firmas de 148 países y había sido traducida a 27 idiomas¹⁰⁷. Por otra parte, las grandes ONG internacionales como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch* se

¹⁰⁵ Keck y Sikkink, *op. cit.*, p. 178 y p. 181

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 186

¹⁰⁷ Charlotte Bunch, Samantha Frosty y Niamh Reilly, “Las redes internacionales y la traducción de las dimensiones globales a las esferas locales (a manera de introducción)” en Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly, *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: Crónica de una movilización mundial*, Ciudad de México, Edamex, 2000, p. 30

sumaron a la causa y diseñaron Programas de los Derechos Humanos de las mujeres, en los que se comenzaron a hacer investigaciones a fondo de las violaciones a éstos. La nueva información dio fuerza a la causa y mayor credibilidad¹⁰⁸.

Uno de los logros cruciales para el éxito de la campaña fue que durante la Conferencia en Viena los grupos de activistas se dedicaron a cabildear con los representantes gubernamentales para que los países también se sumaran a la defensa de este asunto y consiguieron que el gobierno de EEUU adoptara el asunto y asumiera liderazgo en apoyarlo. El documento final de la conferencia de Viena explícitamente reconoce la violencia basada en género (como exigía la petición), incluyendo la violación, esclavitud sexual y todos los tipos de acoso y explotación sexual como asuntos de derechos humanos. La Declaración de Viena, suscrito por los 171 países que participaron en la conferencia, dedica varias páginas a la importancia de abordar "el estatus de igualdad y los derechos humanos de las mujeres" como una prioridad para los gobiernos y para las Naciones Unidas. Además, los gobiernos apelaron a la Asamblea General a que adoptara la Declaración para la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer, documento que reconoce la violencia contra la mujer en tres áreas: la familia, la comunidad y el Estado; además, en 1996 UNIFEM inició un Fondo Interdepartamental para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

La construcción de este marco de derechos humanos resultó muy efectivo ya que, además de que su amplitud permitía incluir las expresiones específicas del problema en distintos contextos culturales, servía tanto para asegurar recursos institucionales, sumar aliados, y se apoyaba del marco normativo ya aceptado en las instituciones internacionales y

¹⁰⁸ Jutta Joachim, *art. cit.*, p. 259

la mayoría de los gobiernos¹⁰⁹. “[L]os asuntos de las mujeres se incorporaron al marco de “derechos”, o marco maestro, supliendo al marco de “discriminación” de la CEDAW de 1979 y el marco del “desarrollo” del debate de las mujeres en el desarrollo”¹¹⁰.

DE LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR A LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS

Si bien la violencia de género fue un término que se gestó principalmente entre grupos de activistas y abogados, por la naturaleza del tema el concepto de salud reproductiva tiene un origen más académico y vinculado a las instancias gubernamentales de salud; éste viene originalmente de los movimientos por la salud de las mujeres que emergieron principalmente en EEUU en la década de los años setenta y principios de los ochenta. Sin embargo, “las mujeres del sur no sólo adoptaron el concepto de derechos reproductivos (...) sino que insistieron en que éste debía incluir todas las necesidades de salud reproductiva de las mujeres, no sólo aquellas relacionadas con el control de la fertilidad, y que debían ser integradas a una agenda de desarrollo más amplia”¹¹¹. Además, “[e]l precedente del reconocimiento histórico de la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos (...) abrió el espacio político para que empezara a definirse la salud sexual y reproductiva de las mujeres también como un derecho humano”¹¹².

¹⁰⁹ Keck y Sikkink, *op. cit.*, p. 184

¹¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹¹ Rosalind P. Petschesky, “Reproductive and Sexual Rights: Charting the Course of Transnational Women's NGOs”, *United Nations Research Institute for Social Development Occasional Paper No. 8*, Geneva, 2000

¹¹² Claudia Hinojosa, “El movimiento internacional de mujeres: una nueva lectura del mundo viaja por diferentes idiomas” en Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly, *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: Crónica de una movilización mundial*, Ciudad de México, Edamex, 2000, p. 53

Desde la segunda mitad de la década de los setenta comenzaron a surgir organizaciones civiles internacionales dedicadas al tema de la salud reproductiva, como fueron ISIS Internacional y la Red Global por los Derechos Reproductivos¹¹³. Estos grupos se vieron reforzados y multiplicados con el contacto repetido que surgió de la Década Internacional de las Mujeres. En julio de 1984 un grupo de mujeres del “norte” de la Campaña Internacional de Anticoncepción, Aborto y Esterilización, basado en Londres junto con grupos similares en Holanda, Bélgica y Luxemburgo organizaron una Tribuna Internacional y Reunión acerca de Derechos Reproductivos en Ámsterdam (similar a la tribuna de Bruselas alrededor de la violencia contra las mujeres). Sin embargo, esta reunión tuvo poca participación de mujeres del “sur” por falta de financiamiento, además de que se enfrentaron con barreras culturales y lingüísticas que impidieron una participación plena de integrantes de países en vías de desarrollo. Por otro lado, el entendimiento del problema desde los países periféricos era distinto a los del mundo occidental: las mujeres del sur veían la reproducción como un asunto de acceso a la salud, más que como uno enmarcado en la lucha por los derechos al aborto. A pesar de todo, “la Tribuna en Ámsterdam fue central para el surgimiento de un grupo de presión internacional alrededor del tema de la reproducción”¹¹⁴. A partir de este evento se forjó una alianza entre mujeres del norte y del sur con la ampliación del tema de salud reproductiva, además de que se formaron estructuras tales como la Red Global de Mujeres por los Derechos Reproductivos (Women's Global Network for Reproductive Rights), basada en Ámsterdam.

¹¹³Jutta Joachim, *art. cit.*, p. 261

¹¹⁴Jutta Joachim, *art. cit.*, p. 261

Sumados a los encuentros organizados por las organizaciones de mujeres, otros incidentes contribuyeron a llamar la atención de los actores internacionales. En primer lugar, el escándalo alrededor de la noticia de anticonceptivos que, una vez prohibidos en Europa y EEUU, se depositaban en países del Tercer Mundo y, en segundo, salieron a la luz las prácticas de esterilización forzada en China y la India como control poblacional¹¹⁵.

Estos eventos noticiosos los aprovecharon los grupos de mujeres activistas para hacer visible el tema y a finales de la década de los años ochenta la Coalición Internacional por la Salud de las Mujeres (*International Women's Health Coalition*), basada en Nueva York, junto con varias organizaciones de mujeres establecieron reuniones de diálogo con los miembros de algunas de las instituciones de población más importantes: el Programa Especial de Investigación, Desarrollo y Entrenamiento en Reproducción Humana de la OMS, el Consejo de Población (*Population Council*) y la Fundación Rockefeller, entre otras. Este proceso inicialmente generó desacuerdos alrededor de las prioridades de los grupos de mujeres que buscaban mejorar el acceso a los servicios de salud para las mujeres, frente a las de los demógrafos, cuyo objetivo primordial era controlar el crecimiento poblacional. Sin embargo, finalmente se logró llegar a un entendimiento compartido alrededor de los cambios que requería la planificación familiar internacionalmente. Esto implicó la adopción de un marco de “servicio de calidad” que vinculaba las demandas de las mujeres con el conocimiento técnico. Un ejemplo de este nuevo entendimiento del problema lo plasmó Judith Bruce del *Population Council* en su artículo “Servicio de calidad: Un marco sencillo”, publicado en 1990 en la revista *Family Planning*. A raíz de la difusión de este artículo, otras organizaciones de

¹¹⁵ Manisha Desai, “Gender, Health and Globalization: A critical social movement perspective”, *Development*, 2004, 47 (2), p. 38

planificación familiar como la UNFPA y la *International Planned Parenthood Federation* integraron esta propuesta en sus programas de actividades. De esta forma, los grupos de mujeres fueron ganando espacios de influencia en aquellos que antes eran considerados como exclusivamente técnicos y demográficos¹¹⁶.

Después de la primera junta preparativa para la Conferencia de Población del Cairo, fue evidente que los derechos de las mujeres habían sido ignorados casi por completo en el borrador para la Plataforma de Acción, por lo que la Coalición Internacional por la Salud de las Mujeres organizó una reunión en Londres a principios de 1992. Sus participantes formaron la Alianza de Mujeres y emitieron un documento titulado *Women's Voices '94: The Women's Declaration on Population Policies* en el que establecían como un derecho humano la posibilidad de las mujeres de controlar su propia fertilidad y especificaron siete principios que las políticas de población deberían seguir para que realmente tuvieran como finalidad el bienestar de las mujeres y respetaran sus derechos. Además, poco antes de la Conferencia del Cairo, la Coalición Internacional organizó en Río de Janeiro otra Conferencia Internacional de Salud de las Mujeres para el Cairo, con el título de “Salud Reproductiva y Justicia”. Esta conferencia fue mucho más accesible a las mujeres del Tercer Mundo, por su ubicación y porque la invitación fue más amplia, cuidando la inclusividad y representatividad. De la conferencia resultó un estatuto de 21 puntos que tomaban en cuenta las críticas que había provocado el documento anterior por ignorar el contexto de subdesarrollo en el que se ejecutaban la mayoría de las políticas de población.

¹¹⁶Jutta Joachim, *art. cit.*, p. 264

En el evento final, la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo, organizada en el Cairo, participaron en coalición más de mil quinientas ONG enfocadas a diferentes temas; desde la mutilación genital femenina hasta los derechos de las mujeres indígenas. Se organizó una audiencia en la que mujeres de todo el mundo dieron su testimonio:

Mujeres provenientes de seis regiones narraron las violaciones que habían experimentado a través de la esterilización forzada, el embarazo y el matrimonio forzado a una temprana edad, el aborto ilegal y el atropello de la salud sexual y reproductiva de las niñas y mujeres discapacitadas. Los testimonios señalaban las diferentes fuerzas que afectan la salud de las mujeres, incluyendo el Estado, las políticas de población, las compañías farmacéuticas, las instituciones médicas, la familia, la religión y la cultura.¹¹⁷

Fue primordial para la creación del llamado “consenso de El Cairo” la postura de muchos países en vías de desarrollo, que coincidían en el interés por mejorar políticas de planificación familiar, ya que las políticas de corte neo-maltusiano habían demostrado ser poco efectivas. Éstos se aliaron con los grupos de mujeres para presionar a los países del norte para solicitar apoyo financiero que los ayudaran a implementar las políticas con un nuevo enfoque en los derechos reproductivos. En los documentos que resultaron de la conferencia, el marco de salud y los derechos reproductivos prevalecieron frente a las políticas de metas demográficas y planificación familiar más estrechamente definidos. Además, se reconocieron los principios de equidad de género y las necesidades de fortalecer las capacidades de acción de las mujeres. Finalmente, se incluyeron explícitamente los derechos reproductivos, definidos de forma amplia, y vinculados a la provisión de servicios¹¹⁸. En ellos, la salud reproductiva quedó definida como:

¹¹⁷ Charlotte Bunch, Samantha Frosty y Niamh Reilly, *art. cit.*, p. 36

¹¹⁸ Rosalind Petchesky, *art. cit.*, p. 15

el estado de completo bienestar físico, mental y social de los individuos en todos aquellos aspectos relativos a la reproducción y la sexualidad. Ello implica considerar, entre otros los siguientes aspectos: a) que los individuos tengan la capacidad de reproducirse, así como de administrar su fecundidad; b) que las mujeres tengan embarazos y partos seguros; c) que los resultados de los embarazos sean exitosos en cuanto a la sobrevivencia y bienestar materno-infantil; y d) que las parejas puedan mantener relaciones sexuales libres del miedo a los embarazos no deseados y a las enfermedades de transmisión sexual¹¹⁹.

Como consecuencia, muchas agencias de desarrollo adoptaron esta visión de buscar ampliar las opciones de salud reproductiva de las mujeres, y muchas otras organizaciones civiles recogieron lo establecido en El Cairo para establecer programas de monitoreo a los compromisos internacionales de cada país¹²⁰.

Así, “lo que comenzó como un esfuerzo por juntar a los gobiernos para intercambiar experiencias alrededor de las políticas de población y para desarrollar una orientación común a los problemas de población se convirtió en una ocasión para que los gobiernos y grupos de interés [en particular, las organizaciones de mujeres] usaran el tema de la población como vehículo para poner otros asuntos en la agenda política, incluso aquellos que no cuadraban dentro del ámbito de las políticas de población”¹²¹. Este proceso de movilización ocasionó que la conferencia de El Cairo marcara el vuelco de una perspectiva “neo-maltusiana” de las políticas de población a una con fuerte influencia del pensamiento feminista y “dio base

¹¹⁹ Gabriela Rodríguez, “La participación de las ONG y organizaciones comunitarias en la salud reproductiva” en Mario Bronfman y Catalina Denman (editores) *Salud reproductiva. Temas y debates*, Cuernavaca México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2003, p. 205

¹²⁰ Jutta Joachim, *art. cit.*, p. 268

¹²¹ Jason L. Finkle y C. Alison McIntosh, “United Nations Population Conferences: Shaping the Policy Agenda for the Twenty-first Century,” *Studies in Family Planning*, Vol. 33, no. 1, (marzo 2002) p. 11

científica" a las conexiones entre el acceso de las mujeres a una vida sexual libre de coerción y violencia, y el control de su fecundidad y su salud sexual"¹²².

Esta campaña transnacional por los derechos reproductivos, al igual que la de violencia contra la mujer, a través de la movilización transnacional, la producción de información y facilitado por el acceso a las instituciones y los espacios de la ONU, provocaron un cambio en el marco normativo internacional que luego se tradujo en distintas políticas públicas nacionales de un gran número de países, entre los cuales se encuentra México. Además, en la misma forma que para el tema de la violencia, la construcción y éxito de los nuevos conceptos teóricos se debió a que pudieron englobar las preocupaciones de mujeres tanto del norte como del sur en una misma idea aglutinadora. No obstante, el hecho de que fuera un tema de fricción y que quienes llevaron la iniciativa en ambos casos fueron ONG del norte indica una dinámica muy diferente a la expuesta en el modelo *boomerang*, en donde las iniciativas salen de países del sur y son fortalecidas por los grupos de países más desarrollados.

Por otra parte, las movilizaciones de redes transnacionales fueron particularmente efectivas a la hora de poner el tema en la agenda internacional pues, como se expone al inicio, fue posible infiltrar el tema de género en conferencias cuyos temas originalmente estaban muy alejados y tenían pocas intenciones de incluir asuntos de las mujeres en sus agendas. Además, las campañas de comunicación y producción de información lograron moldear el entendimiento del problema, es decir, su definición, lo cual es particularmente relevante cuando se trasladan los temas de documentos y conferencias internacionales al diseño y ejecución de las políticas públicas nacionales, pues las causas y su distinción de los síntomas

¹²² Claudia Hinojosa , art. cit., p. 53

en un problema público, en este caso la desigualdad de género, suelen ser determinantes para las posibilidades de acción para resolverlo.

CAPÍTULO III: EL DESFASE DEL MOVIMIENTO FEMINISTA MEXICANO, SUS DEMANDAS Y LAS RESPUESTAS GUBERNAMENTALES

POLÍTICAS Y ORGANISMOS PARA MUJERES IMPULSADOS A PARTIR DE LOS NOVENTA

Para el final de la Década Mundial de la Mujer (1975-85), 90% de los miembros de la ONU habían incorporado a sus aparatos institucionales algún tipo de mecanismo para incluir los intereses de las mujeres¹²³. México, desde luego, no fue la excepción. Para el nuevo milenio el país había sufrido una transformación notoria: había integrado a su aparato organismos y leyes que se dedicaban específicamente a resolver la inequidad de género. En general, las instituciones estatales incorporaron los asuntos de interés de las mujeres en dos formas: con cambios en la legislación y en el aparato Legislativo, y a través del Ejecutivo con la integración de organismos gubernamentales que buscaban transversalizar la perspectiva de género en las instituciones gubernamentales, además de la creación de algunos programas dirigidos particularmente a la población femenina.

Dentro del aparato del Ejecutivo comenzaron a desarrollarse programas que acabarían por institucionalizarse en organismos especializados. Desde 1980 surge el primer Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo, dependiente del Consejo Nacional de Población, y en

¹²³ Jeff Corntassel y Laura Parisi, *op. cit.*

la siguiente administración, en 1985, la Comisión Nacional de la Mujer¹²⁴. En 1996 el gobierno presentó el Programa Nacional de la Mujer (PRONAM) 1995-2000, con la intención de promover la equidad de género en todos los organismos públicos. En el mismo año se crea la Coordinación General de PRONAM¹²⁵, con su consejo consultivo integrado por legisladoras y legisladores, además de una contraloría social integrada por ciudadanas feministas y de organizaciones de mujeres, el cual ha sido el marco para una serie de iniciativas de política en todo el aparato público, tanto en la federación como en los estados¹²⁶. Para reforzar el PRONAM se estableció la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) como un organismo no dependiente de la Secretaría de Gobernación, y posteriormente, como extensión de PRONAM, se desarrolló el Programa Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000¹²⁷. Finalmente, a inicios del 2001 comenzó a funcionar el Instituto Nacional de las Mujeres, mismo que quedó como un órgano constitucional y cuyo presupuesto anual era mucho mayor al de los programas y comisiones anteriores (pasó de 46 a 150 millones de pesos)¹²⁸. Este organismo, el mismo año de su creación, emitió el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres.¹²⁹

¹²⁴ Teresa Incháustegui, "Incluir al género. El proceso de institucionalización de políticas públicas con perspectiva de género" en Griselda Gutiérrez (coord.) *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, Programa Universitario de Género/UNAM, 2002, p. 366

¹²⁵ Sara Granath, *The Importance of Being Equal: A Case Study of Feminist Policy Making in Mexico*, Tesis (Master Thesis)--Göteborg University, Department of Political Science, Minor Field Study, 2002, p. 44

¹²⁶ Incháustegui, *art. cit.*, p. 363

¹²⁷ Sara Granath, *op. cit.*, p. 44

¹²⁸ *Loc. cit.*

¹²⁹ Mercedes Barquet y Sandra Liliana Osses Rivera, "Ciudadanas mexicanas: estrategias para construir la ciudadanía", *Normas, género y políticas públicas: desafíos de la equidad*, Universidad Central de Colombia, Bogotá, abril 2006, no. 24, 2006, p. 62

En los estados también hubo una rápida integración de organismos dedicados a asuntos de género. Para abril de 2005, cuando se pone en marcha el Instituto de las Mujeres de Tamaulipas, 30 estados contaban con un organismo especializado en temas de la mujer, salvo en Querétaro donde tiene la calidad de consejo y en Veracruz cuya instancia se limita a un programa¹³⁰. Por otra parte, se crearon otros organismos específicos de diversas secretarías como la Unidad de Coordinación y Enlace de la SRE; la Dirección de Equidad y Género de la Secretaría del Trabajo y Prevención Social; la Dirección de Asuntos de Género y Equidad del ISSSTE¹³¹.

Aparte de nuevas instancias en la administración, el órgano legislativo también vivió cambios importantes que hacen evidente la integración de la equidad de género en la agenda legislativa. De 1990 a 1999 se formularon 36 propuestas de ley con perspectiva de género. De éstas se aprobaron cuatro. La primera fue la ley de violencia sexual, la segunda fue una recomendación a los partidos a tener por lo menos un 30% de representación de cada sexo en sus listas electorales (aprobada en 1996), la tercera fue una ley de violencia intrafamiliar, y la cuarta convirtió la Comisión de Equidad y Género en una permanente¹³².

Además de la ya mencionada Comisión de Equidad y Género (la cual se reprodujo en los parlamentos de 15 estados), el 8 de marzo de 1998, se instaló el primer Parlamento de Mujeres, con 1,300 integrantes de todos los estados del país. Este parlamento juntaba a legisladoras y representantes populares de todos los partidos, además de dirigentes de

¹³⁰ Maria Luisa Tarrés, “El proceso de institucionalización de las organizaciones de mujeres en México (1970-2000)”, Ponencia preparada para el XXV Congreso Internacional de LASA, 7-9 Octubre 2004, Las Vegas Nevada, Estados Unidos.

¹³¹ Incháustegui, *art. cit.*, p. 366

¹³² Sara Granath, *op. cit.*, p. 40-41

organizaciones de mujeres con el objetivo de promover una agenda legislativa nacional y de políticas públicas que elimine toda discriminación de género¹³³. Las propuestas discutidas en este Parlamento pasan a la Comisión de Equidad y Género, desde donde se integran las conclusiones de las discusiones como propuestas de ley¹³⁴.

LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO EN MÉXICO Y EL EFECTO BOOMERANG

Aunque lo anterior es evidencia de que el Estado mexicano sí generó un nuevo marco institucional que incorporaba políticas y leyes que atendían problemas de las mujeres, no se puede afirmar que estos cambios son consecuencia de una acción estratégica de las mujeres mexicanas que buscaron vínculos transnacionales y lograron un efecto *boomerang*. En particular, hay tres razones por las que este modelo no permite explicar el proceso de transformación de las políticas mexicanas: primero, por el desfase de tiempos, pues durante la primera mitad de la década de los años noventa, mientras en las conferencias de la ONU las redes de mujeres estaban teniendo su época más productiva y con mayor influencia, en México apenas se estaba comenzando a vivir un proceso de apertura política en que se estaba reconfigurando la relación entre el Estado y los grupos sociales, y en que poco a poco cobraba mayor peso la sociedad civil autónoma; por lo mismo—y en segundo lugar—las mujeres mexicanas en estos años estaban apenas aprendiendo a trabajar desde las organizaciones civiles; su experiencia, sobre todo en materia de incidencia y abogacía, era casi nula. Esta característica de las organizaciones de mujeres va de la mano con la falta de sociedad civil

¹³³ Edmé Domínguez, “Mujeres y ciudadanía en México: reflexiones de algunas participantes a nivel urbano”, *Anales*, N^o. 2, 1999, p. 7

¹³⁴ Sara Granath, *op. cit.*, p. 44-45

autónoma característica del sistema autoritario del Estado mexicano. Como lo expresan Michael Foley y Bob Edwards, “una sociedad civil democrática parece requerir un Estado democrático, y una sociedad civil fuerte requiere de un Estado fuerte (...) Donde el Estado no es responsivo, sus instituciones no son democráticas o su democracia está mal diseñada para reconocer y responder a las demandas ciudadanas, el carácter de la acción colectiva va a ser decididamente diferente que bajo un sistema democrático”¹³⁵. Por ello, es difícil afirmar que los grupos de mujeres a principios de los años noventa tuvieron la capacidad de buscar alianzas transnacionales como para multiplicar el impacto de sus demandas desde el exterior.

Fue hasta 1995, para la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, cuando ya habían tenido las redes feministas transnacionales sus triunfos más importantes en Viena y El Cairo, que las organizaciones de mujeres mexicanas empezaron a estrechar lazos con otras organizaciones foráneas de forma más estratégica para incidir en su contexto institucional. Era pues difícil que las demandas de las mujeres mexicanas fueran las que estuvieran representadas en las redes transnacionales que tanto peso tuvieron en las conferencias de derechos humanos y de población (1993 y 1994). Más bien, la IV Conferencia Mundial de la Mujer tuvo un efecto de “transnacionalización revertida”¹³⁶ en la que, al convocar a la participación de las ONG de mujeres mexicanas, sirvió como catalizador para empujar la organización y la profesionalización de los grupos de mujeres en México; impulsó la formación de nexos transnacionales y capacitó a las líderes precisamente en materia de incidencia y abogacía. Este proceso es uno que viene más de afuera hacia adentro que a la inversa, en el que en las reuniones de la ONU impulsan procesos en los que no sólo los

¹³⁵ Michael Foley y Bob Edwards, “The Paradox of Civil Society”, *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 3 (1996), p. 48

¹³⁶ Concepto atribuido a Elizabeth Friedman, citado por Sonia Álvarez, en “Translating the Global: Effects of Transnational Organization on Local Feminist Discourses and Practices in Latin America”, *Cadernos de Pesquisa*, no. 22, octubre 2000, p.2

Estados se ven afectados por las negociaciones con contenidos normativos, sino que las mismas organizaciones civiles con nexos transnacionales aprenden las prácticas de las organizaciones del norte y adoptan sus estrategias de cabildeo dentro de las arenas internacionales para luego aplicarlas en las instituciones nacionales.

Más que un proceso de movilización transnacional en favor de una causa en forma de una campaña coordinada, la IV Conferencia de la Mujer implicó para las OSC de mujeres en México mayor articulación con grupos solidarios al exterior y unificación de lenguaje con éstos, sin embargo, esta interacción sucedió de forma mucho menos estructurada que lo que requiere un plan de acción transnacional, y, precisamente porque la reunión de Beijing fue el momento de culminación de un proceso anterior, mucho menos fue un espacio en el que las mujeres mexicanas vieran multiplicadas sus demandas, sino que se sumaron a las movilizaciones que ya se habían gestado de varios años atrás. Es así como el modelo del boomerang no es particularmente explicativo para un proceso de transnacionalización de una sociedad civil incipiente que se monta en la movilización internacional encabezada más bien por ONG del norte.

LAS SOCIEDAD CIVIL MEXICANA Y LAS OSC EN UN CONTEXTO DE TRANSICIÓN

En México, las relaciones del gobierno con los grupos sociales tradicionalmente se habían mediado por un corporativismo de Estado en el que los sindicatos estatales eran los principales grupos que tenían contacto con el gobierno, quienes negociaban y obtenían beneficios a cambio de apoyo político. Sin embargo, este sistema comenzó a debilitarse desde la década de los años setenta y especialmente desde la siguiente década, pues se inició un

proceso de cambio económico y político que redefinió las relaciones entre el Estado y la sociedad. A la transformación política que vivió el país muchos la han catalogado como una “transición democrática”, pues el régimen pasó de estar dominado por un partido de Estado a un sistema con mayor competencia electoral, alternancia del partido en el poder en los diferentes niveles de gobierno, y mayor pluralismo en las cámaras legislativas. Sin embargo, esta metamorfosis del conocido sistema autoritario a la naciente democracia fue, sobre todo, imperfecta y parcial; y hay consenso de que aún existe un largo trecho por recorrer para que pueda llamarse un proceso concluido.

De los muchos autores que han estudiado esta accidentada transición, algunos han subrayado la falta de autonomía de la sociedad civil en el proceso de democratización. Jonathan Fox, por ejemplo, resalta que “el respeto por la autonomía asociativa” es una condición necesaria de la democratización, pues “permite a los ciudadanos organizarse en defensa de sus propios intereses e identidades sin el temor de una intervención o castigo externo.”¹³⁷ Así, según este autor, el sistema político mexicano no satisface las características del modelo “democrático” de ciudadanía, sino que aún está en un semi-clientelismo, en el que frecuentemente se “obliga a los pobres a sacrificar sus derechos políticos si quieren tener acceso a los programas distributivos”, es decir, hay un “intercambio de subordinación política por beneficios materiales”. Sin embargo, a diferencia del clientelismo tradicional, la

¹³⁷ Fox, Jonathan, “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, *World Politics*, vol. 46, núm. 2 (enero, 1994), p. 151-152

obediencia es inducida “más mediante la amenaza y el retiro de incentivos que mediante castigos” y “se apoya en acuerdos no coercitivos.”¹³⁸

En México, como en muchos países que han vivido un cambio político similar, Fox identifica que conviven los tres tipos de relaciones entre el Estado y la sociedad: el clientelismo autoritario tradicional, la tolerancia pluralista y las “áreas grises” de semiclientelismo¹³⁹. Aunque heterogénea e imperfecta, la nueva relación Estado-sociedad sí ha favorecido la formación de algunos grupos organizados de forma más autónoma, que antes no tenían acceso a los procesos políticos.

Desde los años setenta, dos sectores particulares de la sociedad civil comenzaron a organizarse independientemente de las estructuras estatales: los grandes movimientos sociales populares y algunos grupos empresariales¹⁴⁰. Sin embargo, por falta de espacios de participación e influencia, la capacidad de acción de estos grupos estuvo limitada, lo cual para los movimientos sociales se tradujo en mayor radicalización y, en respuesta, más represión estatal. En cambio, las asociaciones de empresarios y clases medias, especialmente las del norte del país, buscaron los procesos electorales como ámbito de lucha por mayor apertura e influencia¹⁴¹. Esta lucha por la transparencia electoral fue uno de los espacios en los que ocurrió mayor organización e institucionalización de la sociedad civil.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 157

¹³⁹ *Loc. cit.*

¹⁴⁰ Alberto Olvera, “Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto” IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José, Costa Rica, 8-10 de octubre, 2003

¹⁴¹ *Ibid.*

Así, en parte como respuesta a estas presiones de los empresarios, desde los años ochenta las contiendas electorales comenzaron a adquirir mayor peso y nacieron movimientos pro-democráticos¹⁴². El mismo proceso de apertura electoral provocó un mayor protagonismo de la sociedad civil en la vida política; sin embargo, el pluralismo en las contiendas fue selectiva y se empezaron a reconocer algunas victorias de la oposición (generalmente de la derecha), mientras que otras no (más comúnmente de la izquierda). Por una parte, esto generó protestas en contra de las elecciones fraudulentas y, por otra, permitió que algunas élites no tradicionales accedieran a gobiernos municipales y estatales¹⁴³.

Además, tanto la izquierda como la derecha—institucionalizada en los partidos de oposición, PAN y PRD—incluyeron en sus puestos de gobierno a líderes de la sociedad civil afines a sus propuestas políticas y promovieron mayor participación de las OSC, ya que no contaban con la estructura organizacional ni con las capacidades de movilización “que le hubieran permitido actuar sin tomar en cuenta estas organizaciones, en especial en lo que se refiere a las políticas sociales”¹⁴⁴. De igual manera, los grupos de la sociedad civil eran una buena fuente de apoyo político, una vez que empezaron a cobrar mayor peso las contiendas electorales.

Paralelo al proceso de apertura a la competencia electoral, los cambios en la composición del gobierno hacia una élite política más tecnócrata y la nueva actitud de los líderes hacia los grupos sociales produjeron políticas que impactaron en la relación Estado-

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Jonathan Fox, *art. cit.*, p. 178 y Olvera, *op. cit.*

¹⁴⁴ Ilán Bizberg, “La sociedad civil en el nuevo régimen político”, *Foro Internacional* 190, XLVII, 2007 (4), p. 795; Olvera, *op. cit.*

sociedad, especialmente durante el gobierno de Carlos Salinas. Un ejemplo es que los tradicionales programas sociales de cobertura generalizada pasaron a políticas sociales focalizadas en poblaciones marginadas, lo que favorecía a agrupaciones no partidarias, pero oficialistas, y erosionó el tradicional corporativismo de Estado. Mientras se reconocían a nuevos líderes de movimientos autónomos como los interlocutores legítimos (siempre y cuando no generaran oposición política)¹⁴⁵, los sindicatos, organizaciones campesinas y movimientos urbano-populares fueron perdiendo poder frente al gobierno.

Otra política interna tomada durante el sexenio de Salinas que tuvo consecuencias para el movimiento civil organizado fue la iniciativa del ejecutivo para modificar la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quitarles la exención de impuestos que gozaban las asociaciones civiles. En reacción, muchas organizaciones se organizaron para preparar una iniciativa de ley que se presentó a los partidos en el Congreso. Aunque finalmente no se aceptó, la nueva articulación de las OSC en una primera red nacional de 75 de ellas se instituyó Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, y con el tiempo ayudó a la profesionalización de las organizaciones que los componían¹⁴⁶.

Por otra parte, las organizaciones civiles institucionalizadas comenzaron a multiplicarse “tanto por la situación de adelgazamiento del gobierno, como por el contexto mundial de apoyo a organizaciones autónomas”¹⁴⁷. Estas asociaciones fueron construyendo lazos políticos entre sí y gradualmente formando redes, sobre todo, reaccionando a ciertas

¹⁴⁵ Jonathan Fox, *art. cit.*, p. 156

¹⁴⁶ Javier Treviño Rangel, “Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano”, *Foro Internacional*, 177, XLIV, 2004 (3), p. 517; Somuano, *op. Cit.*, p. 45

¹⁴⁷ Gustavo Verduzco, “La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado”, *Estudios Sociológicos*, XIX: 55, 2001, p. 38

coyunturas: desde la necesidad de organizarse tras el terremoto de 1985, hasta la de un pronunciamiento conjunto ante el levantamiento del EZLN en 1994.

Sin embargo, el surgimiento de nuevos grupos de la sociedad civil independientes del gobierno, no produjo una fuerza civil coherente, sino que fue dispar y poco coordinada, sobre todo cuando no eran momentos coyunturales. La única “intencionalidad común” era “abrir espacios políticos nuevos, lograr el respeto a los derechos sociales y políticos de la ciudadanía y defender intereses materiales inmediatos por la vía de reformas sucesivas y negociaciones con el régimen”¹⁴⁸. Esta heterogeneidad es muestra de que la sociedad civil mexicana de la década de los años noventa, todavía inmersa en un sistema semi-clientelista, aún hermética, cuyas relaciones sociales son canalizadas verticalmente por el Estado, difícilmente pudo haber estrechado vínculos con el exterior para hacer valer sus fines sin primero haberse organizado internamente y pasado por un proceso de maduración tal que resultara en la reflexión conjunta de la necesidad y posibilidad de actuar para cambiar las políticas públicas, aun cuando los grupos de mujeres en muchos sentidos estaban a la vanguardia de la sociedad civil mexicana.

EL FEMINISMO MEXICANO: LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN DE UN MOVIMIENTO

A grandes rasgos, la historia del feminismo mexicano refleja la historia de la sociedad civil autónoma, y un panorama de su evolución puede dar una visión de cómo pasó de ser un movimiento que se gestó en grupos pequeños y poco coordinados hasta que llegó a

¹⁴⁸ Olvera, *op. cit.*

institucionalizarse, profesionalizarse y posicionarse frente al gobierno y las instituciones estatales para incidir en ellas. La lenta apertura democrática por un lado significó para las organizaciones de mujeres—como lo fue para la mayor parte de las OSC—mayores oportunidades de acción, y por otro, las presiones de las mujeres desde la década de los setenta también fueron (a su vez) parte del cambio político, pues la pluralidad de éstas en los puestos políticos y su importancia como grupo electoral hizo al gobierno más sensible a sus demandas. En general, la historia de la llamada “segunda ola” de este movimiento en México se puede resumir en tres etapas. La primera es de definición del movimiento, que ocurrió durante la década de los setenta y se caracterizó por su separación del gobierno y el sistema político institucional. A partir de la década de los ochenta el feminismo en su segunda etapa se caracteriza por la expansión y el inicio de la participación política de las mujeres. Finalmente a partir de los noventa este movimiento comienza un proceso de institucionalización, o en el que se cristaliza el movimiento en OSC cada vez más profesionales y paralelamente llegan a puestos políticos las líderes; esta etapa es durante la que “se reformula la relación entre el feminismo y la política”¹⁴⁹, es decir, comienza a cambiar la forma de vincularse con las instituciones políticas pues pasa de la oposición y rechazo a un mayor involucramiento e incluso colaboración.

NACE LA “SEGUNDA OLA” DEL FEMINISMO EN MÉXICO

Aunque históricamente ha habido grupos feministas en México por lo menos desde la Revolución, su “segunda ola” se originó de las protestas estudiantiles de 1968, aunque

¹⁴⁹ Martha Zapata Galindo, “The feminist movement in Mexico: From Self-Awareness Groups to Transnational Networks”, consultado en http://www.globaljusticecenter.org/papers2005/zapata_eng.htm

también influyó particularmente el creciente feminismo estadounidense¹⁵⁰. Desde inicios de la década de los setenta, el movimiento estaba integrado sobre todo por mujeres de clase media, con afiliaciones a organizaciones de izquierda, que se reunían en pequeños grupos de entre los que destacan Mujeres en Acción Solidaria (MAS), que nació en 1971; el Movimiento de Liberación de la Mujer (MLM), originado en 1974; y el Movimiento Nacional de Mujeres (MNM), fundado en 1973.

En un inicio, había poco consenso en la agenda que tenía que tratar el movimiento, pero a grandes rasgos las demandas principales eran tres: la despenalización del aborto o maternidad voluntaria, el combate a la violencia y la libre orientación sexual¹⁵¹. En general, todos los grupos se dedicaban a recopilar información y difundirla; tenían una tarea más investigativa, educativa y de creación de conciencia que de incidencia y participación en los procesos políticos.

En 1975 la ventana de oportunidad que significó la Primera Conferencia Internacional de la Mujer de las Naciones Unidas, en la Ciudad de México, propició una mayor organización y coordinación entre las feministas, sin embargo, todavía no contaban con injerencia para que ésta se viera reflejada en las instituciones públicas. Paralelamente, en anticipación a esta reunión, el gobierno modificó algunas leyes: dio un estatus jurídico igual a los hombres y a las mujeres; permitió que las mujeres pudieran ser contratadas sin la necesidad de tener un permiso escrito de sus maridos; otorgó igualdad de derechos a mujeres ejidatarias; e integró

¹⁵⁰ Estela Serret, "El feminismo mexicano de cara al siglo XXI", *El Cotidiano*, marzo-abril, año/vol. 16, número 100, UAM, 2000, p. 46

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 47

al código civil el derecho de la mujer a tener los hijos que deseara¹⁵². Las respuestas de los grupos de mujeres a la conferencia y la actitud hacia el gobierno fueron mixtas: había grupos como la Coordinadora de Agrupaciones Progresistas que apoyaron las iniciativas del gobierno y promovieron los eventos oficiales relacionados con el Año de la Mujer. Sin embargo, la gran mayoría, en específico grupos como Mujeres Radicales, rechazaron la reforma legislativa pues “afirmaba[n] que ellas no querían igualdad con los hombres si eso significaba ser explotadas en la misma forma que ellos eran”¹⁵³. Del mismo modo, el Movimiento de Liberación de la Mujer (MLM) se opuso al Año Internacional y su carácter oficialista “porque el concepto de desarrollo que se estaba pregonando significaba en la práctica una visión amplificadora del capitalismo”¹⁵⁴. Estas posturas reflejan que en este momento, las organizaciones feministas sólo parecían tener dos opciones: oposición al gobierno sin diálogo o cooptación.

Mientras se reunían los representantes oficiales, las activistas feministas organizaron un "contracongreso" para expresar su inconformidad con la conferencia de la ONU. Esta reunión alternativa fue poco relevante por la falta de impacto en el trabajo de las delegadas internacionales y la restringida atención de los medios; “sin embargo, jugó un papel crucial en la formación de estructuras organizativas en los sectores feministas”¹⁵⁵.

Posterior a la conferencia de la ONU, y en parte como reacción a la Década Internacional de la Mujer, comenzó a crecer el movimiento, y aparecieron muchos otros grupos de mujeres, entre ellas la primera organización de mayor tamaño, la Coalición de

¹⁵²Sergio Tamayo, “La ciudadanía civil en el México de la transición: mujeres, derechos humanos y religión”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 1 (Jan. - Mar., 2000), p. 63

¹⁵³Sergio Tamayo, *art. cit.*, p.65

¹⁵⁴*Loc. cit.*

¹⁵⁵Gabriela Cano, “Más de un siglo de feminismo en México”, *Debate Feminista*, septiembre 1996, p. 356

Mujeres Feministas¹⁵⁶. Sin embargo, el movimiento era aún relativamente pequeño pues el número total de activistas en la capital no pasaba de cien¹⁵⁷. No obstante su militancia limitada, en esta segunda mitad de la década “surgía una crítica cultural feminista que se manifestaba a través de diversos espacios creativos”¹⁵⁸. Por ejemplo, el número de publicaciones de orientación feminista se multiplicó, entre las que destacan el boletín *Cihuatl*, *Órgano* de la Coalición de Mujeres Feministas, el periódico *La Revuelta* y la revista trimestral *Fem*¹⁵⁹.

LA EXPANSIÓN DEL FEMINISMO MEXICANO

La década de los ochenta comenzó con la crisis de la deuda, lo cual produjo recortes dramáticos en los gastos de gobierno. Mientras que la participación de las mujeres en el mercado laboral estaba creciendo dramáticamente, el peso de las responsabilidades en el hogar no disminuyó, por lo que la crisis agravó la doble carga de trabajo que enfrentaba la población femenina. Consecuentemente, aumentó la participación de las mujeres en el movimiento como un canal para demandar mejores servicios sociales¹⁶⁰. Así, “las luchas emprendidas por mujeres de sectores populares por obtener servicios urbanos (luz, drenaje,

¹⁵⁶ Sara Granath, *op. cit.*, p.35

¹⁵⁷ Sergio Tamayo, *art. cit.*, p. 65; “Un trabajo publicado en 1993 estimaba que en 1975 existían 650 organizaciones femeninas en México, de las cuales casi 50 % se dedicaba a la beneficencia social, 22% agrupaba a mujeres profesionistas, 17% o constituían diversos clubes, asociaciones de residentes y esposas de profesionales. Solamente el 11% del total de las organizaciones, es decir, 71 de ellas, perseguía reivindicaciones específicas de género”, Cardaci, “Visibilidad y protagonismo de las redes y ONG”, en Griselda Gutiérrez (coord.) *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, Programa Universitario de Género/UNAM · 2002· p. 85

¹⁵⁸ Gabriela Cano, *art. cit.*, p. 357

¹⁵⁹ *Loc. cit.*, Estela Serret, *art. cit.*, p. 46

¹⁶⁰ Sara Granath, *op. cit.*, p. 36

abasto) y mejores salarios y créditos adquirieron matices feministas”. Conocido como “feminismo popular”, este proceso se caracterizó por el intento de “vincular las demandas feministas perfiladas en la década anterior con las demandas particulares de mujeres de diversos sectores”¹⁶¹. De esta forma, la agenda de las mujeres mexicanas se expandió, incluyendo temas de políticas redistributivas como el del derecho a guarderías.

Además, comenzaron a aumentar el número de OSC que trabajaban con mujeres (para finales de la década eran más de cien¹⁶²), en gran medida por el apoyo que provenía del exterior, ya sea en forma monetaria desde algunas fundaciones internacionales¹⁶³ o fomentadas en los encuentros regionales e internacionales¹⁶⁴. En estos años se crean redes de muchas organizaciones que trabajan en temas específicos como la Red Contra la Violencia Hacia la Mujer (que se creó después de la II y III Conferencia Internacional de la Mujer) y el Frente Nacional de Lucha por la Liberación y los Derechos de la Mujer¹⁶⁵; formada en 1979 con 500 representantes de 12 estados de la república¹⁶⁶. Otro de los grupos que comienzan a cobrar relevancia en estas fechas es el movimiento urbano popular, en el cual las mujeres tienen un papel importante por ser mayoría. Destacan particularmente, las organizadas en la Regional de Mujeres del Valle de México, integrante de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP)¹⁶⁷. Además se crea la Coordinadora Benita

¹⁶¹ Gabriela Cano, *art. cit.*, p. 358

¹⁶² María Luisa Tarrés, “El proceso de institucionalización de las organizaciones de mujeres en México (1970-2000)”, Ponencia preparada para el XXV Congreso Internacional de LASA, 7-9 Octubre 2004, Las Vegas Nevada, Estados Unidos. p. 23

¹⁶³ Estela Serret, *art. cit.*, p. 49

¹⁶⁴ Tarrés, “El proceso de institucionalización de las organizaciones de mujeres en México (1970-2000)”, p. 21

¹⁶⁵ Sara Granath, *op. cit.*, p. 37

¹⁶⁶ Sergio Tamayo, *art. cit.*, p. 67

Galeana, que agrupaba a 33 organizaciones urbanas, sindicales y de partidos políticos y que abanderaba una perspectiva popular de género, así como el grupo Mujeres en Lucha por la Democracia; organizaciones que posteriormente se vincularían al PRD¹⁶⁸.

Esta década marca un momento en el que las organizaciones aún titubean entre la participación política, la presión desde fuera del ámbito gubernamental y la acción independiente que busca operar en proyectos autogestivos, lejos de las instituciones del Estado. Por ejemplo, se crean grupos que buscan “impulsar demandas feministas en los proyectos de gobierno”, como el llamado el Movimiento Amplio de Mujeres¹⁶⁹, mismo que fue parte de una red latinoamericana de feministas. Sin embargo, el sistema político aún no es lo suficientemente receptivo y abierto como para que los esfuerzos de estos grupos tengan un impacto en las políticas públicas. Así, según Mireya Soto, las agrupaciones de las feministas se dividían en dos: “a las que planteaban luchar en el terreno jurídico, sin descuidar otros aspectos, se les llamó ‘reformistas’ y las que desconfiaban del derecho sin reconocer su incidencia en el cambio social, eran las ‘revolucionarias’ ”¹⁷⁰.

Uno de los momentos que contribuyó a que las feministas reformistas se retiraran (por lo menos temporalmente) de las negociaciones políticas ocurrió en febrero de 1980. En este año, las dos redes mencionadas (el FNLDM y la RCVHM) junto con el grupo parlamentario del Partido Comunista Mexicano propusieron una legislación para la despenalización del aborto, la que, sin embargo, generó mucha oposición, sobre todo entre los grupos de derecha y

¹⁶⁷ Gabriela Cano, *art. cit.*, p. 358

¹⁶⁸ Tarrés, “El proceso de institucionalización de las organizaciones de mujeres en México (1970-2000)”, p. 24

¹⁶⁹ Estela Serret, *art. cit.*, p. 49

¹⁷⁰ Mireya Soto, “El feminismo en México y su impacto en el discurso jurídico”, Griselda Gutiérrez (coord.) *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, Programa Universitario de Género/UNAM p. 401

desde la Iglesia católica. La reacción de rechazo contribuyó a que la propuesta no fuera ni discutida, y este tajante fracaso provocó que se dejara de impulsar el tema del aborto como prioridad en la agenda feminista y se dispersara la coalición¹⁷¹. Para Sergio Tamayo, este evento fue “el punto intermedio entre la etapa de formación de los grupos feministas que contaban entonces con poca o nula influencia social y la etapa en la que el movimiento de mujeres se convirtió en uno masivo”¹⁷²; pues a partir de esto, las activistas concentraron sus esfuerzos en integrar una perspectiva de género en el trabajo práctico y en aumentar sus bases de apoyo, más que en realizar propuestas de ley o buscar una reacción gubernamental a sus demandas. Así, el movimiento feminista se volvió de masas: “las manifestaciones públicas ya no eran de 50 activistas o menos como antes; hacia 1987 las mujeres se sumaban por miles”¹⁷³.

Otro momento importante para el movimiento en esta década fue en 1988, año en que la sociedad civil se movilizó ampliamente en contra de los resultados de las elecciones presidenciales. En este mismo año fueron las primeras victorias de las OSC feministas, pues lograron cambios concretos en las políticas alrededor del tema de la violencia intrafamiliar. Tras la violación de dos mujeres activistas, la diputada Hilda Anderson del PRI presentó una propuesta para reformar el código penal referente a crímenes sexuales. Sin embargo, la propuesta que terminó por pasar era la del recién electo presidente Carlos Salinas. La propuesta presidencial no era tan completa como la de la diputada, aunque sí dictaba el aumento al castigo por violación de ocho a catorce años de prisión. Pero a partir de las discusiones parlamentarias, se abrió el debate y se creó un foro que integraba algunas líderes

¹⁷¹ Sergio Tamayo, art. cit., p. 68

¹⁷² *Ibid.*, p. 72

¹⁷³ *Loc. cit.*

feministas y expertos en violencia sexual. Para 1989 se aprobó el plan para construir nuevas instituciones especializadas en el tema y se abrieron dos Agencias Especializadas en Delitos Sexuales en el D.F. y una en Tabasco. Paralelamente la Secretaría de Protección y Vialidad anunció la apertura de un Centro de Atención para Mujeres Violadas.

Sin embargo, muchos grupos feministas quedaron poco satisfechos con estos cambios, por la falta de fiabilidad de la policía para tratar con estos temas: “[p]ara las feministas, por el contrario, la asistencia directa a las mujeres tendría que ser el primer requisito: dónde acudir inmediatamente y dónde llevar a los niños maltratados. Las mujeres necesitaban refugios, no guaruras.”¹⁷⁴ Además, muchas organizaciones criticaron a las que colaboraron con el gobierno, pues lo veían como cooptación, por ejemplo, veían con escepticismo la formación del llamado Grupo Plural, una asociación de la sociedad civil (la Red de Mujeres) y partidos políticos (PRD y PRI), que trabajaría para sugerir modificaciones a la ley ¹⁷⁵. Así, a finales de la década de los ochenta, aún es ambigua la relación que pueden entablar las organizaciones de mujeres con el Estado, pues no logran definir si participar en los programas gubernamentales implica la cooptación o les permitirá trabajar con mayor autonomía e impactos institucionales más profundos.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

La década de los años noventa tuvo importantes acontecimientos que fortalecieron a las organizaciones de mujeres: la conferencia de Beijing en 1995; el levantamiento zapatista con

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 74

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 75

una importante presencia femenina en el movimiento; el contexto de crisis y fragilidad política. Durante esta década, las organizaciones de mujeres seguían en crecimiento. Según Dora Cardaci, en 1991 había 736 organizaciones de mujeres sólo en los estados de Sonora, Jalisco y en las ciudades de Mérida y el D.F., de las cuales existían 147 organizaciones de mujeres con acciones de carácter cívico y/o de género¹⁷⁶.

El clima político de crisis y ciertas coyunturas políticas ayudaron a que se trascendiera el fraccionalismo y se crearan alianzas más amplias entre las organizaciones feministas¹⁷⁷. Un caso de éstos sucedió en 1990, cuando se juntaron diecinueve mujeres que reportaron ser violadas por oficiales de la policía, y alrededor de sus casos se organizó una campaña exigiendo “¡castigo a la policía violadora!”¹⁷⁸. La movilización logró hacer que se retomara el tema de la violencia sexual en las cámaras legislativas. Se generó tal apoyo a la necesidad de una reforma que finalmente se aceptaron las propuestas de cambio a la ley de violencia sexual y acoso con 377 votos a favor y cero en contra. Finalmente, en 1994 se creó la Unidad Especializada de Atención y Orientación Legal a Víctimas del Delito¹⁷⁹.

En 1995, como parte de la preparación a la Cuarta Conferencia de la ONU sobre la mujer en Beijing, las feministas de distintas corrientes se reunieron con mujeres de los tres partidos políticos más relevantes del país, PRI, PAN y PRD, con un objetivo nuevo: buscaban definir el carácter del órgano gubernamental designado para atender la desigualdad de género en el país. Al mismo tiempo hubo otros encuentros entre miembros de organizaciones de

¹⁷⁶ Cardaci, *art. cit.* p. 85

¹⁷⁷ Edmé Domínguez, *art. cit.*, p. 6

¹⁷⁸ Sergio Tamayo, *art. cit.*, p. 75

¹⁷⁹ Sara Granath, *op. cit.*, p. 51

mujeres y funcionarias gubernamentales que integraban el Comité Nacional Coordinador encargado del Informe Mexicano ante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la participación del país en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. Durante estas sesiones se definió la participación de feministas pertenecientes a organismos no gubernamentales en la representación oficial de México ante la Conferencia de Naciones Unidas. Finalmente, simultáneamente organizaciones feministas se decidían respecto a su participación en el Foro de Organizaciones no Gubernamentales en Huairou, a unos kilómetros de Beijing. Estas reuniones implicaron un cambio en la estrategia de los grupos de mujeres, pues “veinte años después [del Año Internacional de la Mujer] prácticamente ya no hubo oposición alguna y las ONG mexicanas se organizaron para asistir en 1995 al foro de Beijing”¹⁸⁰.

Este cambio de la total independencia y rechazo del gobierno a la aceptación a colaborar para influir en las instituciones gubernamentales a su vez también obligó a muchos grupos de mujeres a institucionalizarse en organizaciones registradas, y a profesionalizar su trabajo. Por otra parte, el énfasis en las elecciones como nuevas bases de poder implicó mayor poder de negociación para las organizaciones de mujeres. “La activación de las organizaciones de mujeres y su transformación en una base electoral codiciada por todos los partidos, ha incrementado en esta década la visibilidad de sus demandas e intereses.”¹⁸¹

Incluso, se constituyeron tres agrupaciones políticas nacionales dedicadas exclusivamente al tema de la mujer: Diversa, Mujeres y Punto, y Mujeres en Lucha por la Democracia. Estas nuevas agrupaciones son evidencia del “giro político de una parte del

¹⁸⁰ Cardaci, *art. cit.*, p. 86

¹⁸¹ Incháustegui, *art. cit.*, p. 365

movimiento feminista: pasar a una acción política propositiva, de construcción de alianzas y de injerencia en la *realpolitik*¹⁸².

Además, con la creciente relevancia de los partidos políticos y sus conquistas en los gobiernos municipales, estatales y en las cámaras legislativas, “el cambio más importante de la década de los noventa es que la influencia se traslada de ser puramente de las bases a incluir a los partidos políticos. Principalmente las representantes mujeres en los partidos políticos comienzan a cooperar y proponer cambios en la ley”¹⁸³.

Para finales de la década, el movimiento feminista se había institucionalizado, en gran medida por las nuevas oportunidades políticas que ofrecía el proceso de apertura y mayor competitividad y, además, empujado por las coyunturas de las conferencias internacionales y con el apoyo del financiamiento de las fundaciones internacionales. Las nuevas características de muchos grupos de mujeres, ahora constituidas en organizaciones formales, implicaron cambios en sus formas de actuar políticamente. Así,

el término "ONG feminista" ha llegado a denotar ciertos tipos de grupos que tienen orientaciones y prácticas distintas de las de los grupos feministas históricos de los años setenta y ochenta (...) se caracterizan por contar con personal profesional especializado y asalariado y, en ocasiones, con un grupo reducido de voluntarios, reciben fondos de organismos bilaterales y multilaterales, así como de fundaciones privadas (casi siempre extranjeras), y se dedican a la planeación estratégica para elaborar "informes" o "proyectos" que tienen por objeto influir en las políticas públicas y/o proporcionar consejos o "asesorar" al movimiento de mujeres, así como diversos servicios a las mujeres de bajos recursos.”¹⁸⁴

Con este viraje hacia una mayor profesionalización y estrategia de incidencia en la vida pública, las organizaciones de mujeres son las “que probablemente haya[n] logrado una

¹⁸² Edmé Domínguez, *art. cit.*, p. 8

¹⁸³ Sara Granath, *op. cit.*, p. 46

¹⁸⁴ Sonia Álvarez, “Articulacion y transnacionalizacion de los feminismos latinoamericanos”, *Debate feminista*, año 8, vol. 15, abril 1997, p. 148

incidencia más consistente en la legislación y en las políticas públicas”¹⁸⁵. Sobre todo a partir del año 2000, los grupos de mujeres mexicanas han logrado influencia en la legislación alrededor de la violencia intrafamiliar, la atención a la salud reproductiva, los presupuestos etiquetados y la legislación alrededor del aborto en el Distrito Federal. Como lo recalca Tapia:

Esto ha sido posible porque estas organizaciones han trabajado en las dos escalas (...). Por un lado, un grupo de OSCs se ha dedicado a prestar servicios directamente a las mujeres, a crear talleres de formación y a promover procesos de auto-organización entre mujeres de sectores marginados. Por otro lado, ha quedado clara – impulsada por la agenda internacional y el grupo de mujeres y organizaciones dedicadas a tareas académicas– la necesidad de incidir en políticas y leyes, para lograr un impacto mayor en la sociedad. Han llevado a cabo la doble estrategia de “ocupar lugares”, con mujeres pertenecientes al movimiento feminista en escaños parlamentarios y comprometiendo a mujeres legisladoras y funcionarias a avanzar varios temas de la agenda feminista, y de crear OSCs y redes dedicadas exclusivamente al trabajo de incidencia, cabildeo y asesoría parlamentaria, que se coordinan y retroalimentan con las más operativas y las propias legisladoras¹⁸⁶

LA TRANSNACIONALIZACIÓN TARDÍA DEL FEMINISMO MEXICANO Y LAS FALLAS EN EL PATRÓN *BOOMERANG*

Si bien las Conferencias de la Década de las Mujeres, de Viena y el Cairo fueron centrales para el movimiento feminista global, hubo poca participación de las mujeres latinoamericanas en este proceso¹⁸⁷, y en México tuvo poca relevancia para el movimiento feminista. Para las mujeres mexicanas, la Primera Conferencia Mundial de la Mujer fue primordial, pero más como coyuntura que las obligó a definir su posición frente al gobierno y que las impulsó a una

¹⁸⁵ Mónica Tapia, “Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas” en José Luis Méndez (coord.) , *Los grandes problemas de México. vol. XIII. Políticas Públicas*, México D.F., El Colegio de México, 2010, p. 439

¹⁸⁶ *Loc. cit.*

¹⁸⁷ Sonia Álvarez, “Translating the Global: Effects of Transnational Organization on Local Feminist Discourses and Practices in Latin America”, *Cadernos de Pesquisa*, no. 22, octubre 2000 p. 10

mayor organización nacional, y no como un momento de creación de nexos permanentes y fortalecidos con grupos feministas de otros países.

No fue sino hasta la Conferencia de Beijing que las mujeres latinoamericanas, incluyendo las mexicanas, tuvieron una participación más activa y preparada en los procesos de la ONU. En gran medida esto ocurrió por invitación de la misma ONU, en particular gracias a los esfuerzos de UNIFEM y la Comisión de Equidad de Género de la CEPAL, organismos que “tomaron la iniciativa de convocar a las ONG (...) y asumieron el reto de presionar a los gobiernos para que fueran receptivos con las propuestas de las ONG”¹⁸⁸.

Como subraya Sonia E. Álvarez, la gran mayoría de las organizaciones de mujeres latinoamericanas en el momento de participar en la Conferencia de Beijing eran inexpertas en las estrategias de incidencia en la política intergubernamental de la ONU, sin embargo, “convencieron a muchas activistas locales de que al influir en los reportes que sus gobiernos entregan a la ONU y al cabildear por cambios en las normas legales internacionales podían ganar mayor poder político en el ámbito nacional”¹⁸⁹. La noción misma de incidencia en políticas públicas o *advocacy* era desconocida para las organizaciones de mujeres en Latinoamérica, al grado que su traducción al español en los textos oficiales provocó controversia durante la Conferencia misma¹⁹⁰.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 11

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 10

¹⁹⁰ Véase Claudia Hinojosa, “El movimiento internacional de mujeres: una nueva lectura del mundo viaja por diferentes idiomas” en Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly, *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: Crónica de una movilización mundial*, Ciudad de México, Edamex, 2000, pp. 45-59

Las ONG latinoamericanas no sólo se vieron beneficiadas por las capacitaciones de UNIFEM y la CEPAL acerca de los procesos de incidencia en la Conferencias de la ONU, sino que el incentivo económico también era alentador: en los dos años previos a Beijing la Coordinación Regional recibió más de un millón de dólares para desarrollar estrategias de cabildeo en la región y para apoyar la coordinación subregional¹⁹¹. Además, al terminar la Conferencia y al haberse identificado que la falta de experiencia en cabildeo como uno de los principales obstáculos para asegurar que se implementaran nacionalmente las directivas internacionales, se impulsó un proyecto de capacitación en incidencia a las dirigentes de algunas ONG participantes. De esta forma, la Conferencia de Beijing funcionó, declarado por la misma Coordinación Regional, como “texto y pretexto”, tanto para alcanzar los objetivos feministas como para desarrollar y reforzar las redes transnacionales latinoamericanas¹⁹².

Al ver de cerca el proceso de transnacionalización de los grupos de mujeres mexicanas, entendidas como un grupo social insertado en el proceso de transición democrática, es evidente que hay cierta incompatibilidad con el patrón *boomerang* propuesto por Keck y Sikkink. Una vez insertado en un contexto político específico, los procesos causales de influencia externa (o transnacional) de las políticas públicas que propone el modelo dejan de ser completamente coherentes: si bien parte de la premisa de que este patrón ocurre porque los gobiernos son poco receptivos a las demandas de los grupos nacionales y “orillan” a los ciudadanos organizados a buscar lazos con el exterior para que, con la presión externa, finalmente responda, esto en realidad pasa por alto que es poco común que exista una

¹⁹¹ Sonia Álvarez, *art. cit.*, p. 11

¹⁹² *Ibid.*, p. 13

sociedad civil autónoma con dicha capacidad organizativa en un sistema político autoritario-clientelar, como era el mexicano todavía a principios de los años noventa. Para mediados de la década de los noventa México ni siquiera había vivido la alternancia en el Ejecutivo, por lo que las relaciones corporativas tradicionales todavía eran las que predominaban y no se puede decir que existiera un grupo o red con capacidad de incidencia en las políticas como para estrechar un vínculo transnacional de forma intencionada (lo que se considera requisito para cumplir con el patrón *boomerang* –véase capítulo 1).

Por otra parte, como se vio en la descripción del movimiento feminista mexicano, las ventanas de oportunidad provocadas por las Conferencias de la ONU son las que impulsan la organización de los grupos de mujeres, y no es al revés, que los grupos de mujeres en México levanten su demanda a la comunidad internacional y, por lo tanto, sean las impulsoras de reuniones inter-gubernamentales que presionen a los Estados a atender a las demandas internas. Más bien, la transformación del marco institucional del Estado mexicano para incluir políticas de equidad de género fue en un inicio resultado de un proceso distinto, cuya influencia internacional pudo haber sido una mezcla de socialización con un cálculo racional, resultado principalmente de la posición de México en el escenario internacional de ese momento, y complementado por la debilidad interna de los gobiernos en turno. En cambio, el proceso paralelo de movilización de las redes transnacionales en los espacios de la ONU y, sobre todo sus logros al plasmar sus ideas en los documentos oficiales, tuvo la suerte de legitimar las demandas de los grupos de mujeres, lo cual les dio mayor fuerza en un contexto en el que también estaban ganando espacios políticos por la transición que vivía el país.

CAPÍTULO IV: LOS EFECTOS DE LAS CONFERENCIAS DE LA ONU EN LAS POLÍTICAS NACIONALES

LA VULNERABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO Y SU BÚSQUEDA DE LEGITIMIDAD INTERNACIONAL

México siempre ha formado parte del “sur global”, aunque nunca ha sido de los países con mayor desventaja económica y política dentro de los que forman este amplio grupo. Sin embargo, la posición del país en la década de los años noventa se vulneró por los procesos políticos y económicos que colocaron a sus gobernantes en una situación frágil. Mientras el proceso de transición política resultó en un fortalecimiento parcial de la sociedad civil, la evolución económica que vivía México hizo que el país fuera más débil ante el exterior. La deuda externa creciente y el freno en el crecimiento condujeron a que, en 1982, el gobierno se declarara en moratoria. Este evento fue la última señal de que el modelo de desarrollo ya no funcionaba y, por ello, comenzó un proceso de apertura económica y privatización de las empresas estatales. Este nuevo esquema económico, volcado al exterior, implicaba un sumo cuidado de las relaciones con otros países, sobre todo en materia económica.

Ante esta situación de fragilidad, los endebles gobiernos de los noventa buscaron asegurar su posición reafirmando su apoyo internacional. Además de la vulnerabilidad económica, tanto Carlos Salinas como Ernesto Zedillo subieron a la presidencia en un contexto de inestabilidad interna y falta de legitimidad: en caso del primero porque las elecciones fueron declaradas fraudulentas y, en el del segundo, porque tuvo que sustituir al designado sucesor, Luis Donaldo Colosio, tras haber sido asesinado. Como respuesta al escenario difícil, para asegurar su posición ambos presidentes buscaron fortalecerse internacionalmente, apoyándose en un discurso democrático y de defensa de los derechos

humanos. Como lo resalta Javier Treviño, “[a]nte la disminución de su legitimidad interna y externa, el gobierno buscó reactivar el respaldo del exterior, el cual dependía en gran medida de la postura de las ONG, nacionales e internacionales.”¹⁹³

Con la misma preocupación por la legitimidad en mente, para las elecciones de 1994 se aceptó que entraran organizaciones civiles externas a vigilar las elecciones presidenciales, y poco después, la administración de Zedillo “tomó la iniciativa”¹⁹⁴ al invitar a organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, a entrar al país para investigar la situación de los derechos humanos¹⁹⁵. Estas acciones muestran que estaba en el interés del Ejecutivo erigirse como un Estado que aceptaba las normas internacionales.

Paradójicamente, tanto organizaciones nacionales como internacionales se fortalecieron por el contexto de vulnerabilidad del Estado mexicano, particularmente cuando el gobierno requería de la aprobación de otros países para llegar a acuerdos económicos, como fue durante las negociaciones para firmar el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y para firmar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea. Las negociaciones para la firma del TLCAN con EEUU y Canadá despertaron la preocupación de algunos grupos por las violaciones del gobierno mexicano a los derechos humanos, especialmente después del levantamiento del EZLN, y ésta se expresó mediante comunicados del Congreso estadounidense. Como respuesta, la

¹⁹³ Javier Treviño, *art. cit.*, p. 511

¹⁹⁴ Cita de Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política”, *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4 (158), octubre-diciembre de 1999, pp. 429-452. en Javier Treviño, *art. cit.*, p. 526

¹⁹⁵ Paradójicamente, una mayor visibilidad internacional indirectamente benefició a la autonomía organizativa de la sociedad civil, pues “[l]a discrecionalidad no pudo ejercerse de manera cotidiana o sostenida” [véase Cathy Blacklock y Laura Macdonald, “Women and Citizenship in Mexico and Guatemala”, en Shirin Rai (eds.) *International perspectives on gender and democratization*, Londres-Nueva York, MacMillan Press-St. Martin’s Press, 2000] y esto facilitó que se organizaran diferentes grupos autónomos.

administración de Salinas creó, entre otras instancias, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990. Lo interesante de esto fue su efecto perverso:

Indirectamente, este cambio ayudó a legitimar los reclamos de los críticos del régimen dentro de México. El terreno discursivo de los derechos humanos, al igual que la coyuntura política en México, impulsó a los grupos de activistas a conscientemente adoptar la visión universalista de la naturaleza humana y los derechos humanos¹⁹⁶.

Así, la discusión acerca del estatus político de la mujer terminó por estar vinculado con los reclamos más amplios de apertura política, por lo que los derechos de la mujer se convirtieron en un elemento legitimador del Estado¹⁹⁷. De la misma forma en que aceptar el discurso de derechos humanos acabó por dar fuerza a los grupos disidentes del régimen, el que México adoptara los objetivos de equidad de género para mejorar su reputación internacional favoreció a las organizaciones feministas mexicanas enormemente.

El “momento cumbre” de este proceso de apertura a las instituciones internacionales, como lo señala Javier Treviño, fue en mayo de 1998 cuando el gobierno reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (parcialmente por la necesidad que tenía por firmar el TLCAN). Posteriormente, para conseguir firmar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, México suscribió el estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI). Con esto, “el Estado aceptaba

¹⁹⁶ Cathy Blacklock y Laura Macdonald, “Women and Citizenship in Mexico and Guatemala”, *art. Cit.*, p. 29

¹⁹⁷ Nikki Craske, “Ambiguities and Ambivalences in Making the Nation: Women and Politics in 20th-Century Mexico”. *Feminist Review*, núm. 79, Latin America: History, war and independence (2005), pp. 116-133

someterse a la jurisdicción de la CPI, orientada a eliminar la impunidad y a castigar a los responsables de violaciones graves a los derechos humanos”¹⁹⁸.

De esta forma, el gobierno mexicano poco a poco fue reconociendo la importancia de los regímenes de derecho internacional, así como la equidad de género como paso importante para ser país desarrollado¹⁹⁹. Este comportamiento de responder al ámbito internacional para asegurar la posición del gobierno en un momento de fragilidad interna se puede explicar por una parte con la teoría del *lock-in*, en la que el Estado adopta políticas promovidas desde el exterior para asegurar su posición²⁰⁰, aunque también puede ser entendido como un comportamiento de buscar maximizar su seguridad nacional respondiendo sólo a la vulnerabilidad externa (ambas explicaciones no son excluyentes). Además, ninguna de estas dos explicaciones descarta que también haya tenido un papel el elemento más irracional de aceptar por socialización (y cierto grado de convencimiento) las normas promovidas internacionalmente. Sin embargo, la falta de sociedad civil organizada en la década de los noventa con vínculos transnacionales fuertes sí desecha la posibilidad de que hayan sido las demandas mexicanas las que provocaron las transformaciones en un primer lugar.

¹⁹⁸ Javier Treviño, *art. cit.*, p. 538

¹⁹⁹ Fue particularmente relevante durante estos años el surgimiento de grupos feministas en los países del “sur”, pues, por su situación de vulnerabilidad. los gobiernos latinoamericanos de los noventa, muchos de los que estaban también estrenando un sistema democrático y viviendo crisis económicas graves, también adoptaron políticas de género parecidas. Como tendencia general, los presidentes latinoamericanos de la década de los noventa, como Samper en Colombia, Fujimori en Perú y Cardoso en Brasil, declararon que iban a luchar por la equidad de género. En varios países de la región (Argentina, Brasil, Perú, entre otros) pasaron leyes para establecer cuotas al número de legisladoras. Dieciséis países adoptaron legislación que da protección a mujeres que sufrieron de violencia “intrafamiliar”, y en casi todos los países latinoamericanos se establecieron organismos gubernamentales y programas para atender asuntos de las mujeres: en Chile, el Servicio Nacional de la Mujer; en Brasil, el *Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*; en Colombia, la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia; y en Perú el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

²⁰⁰ Véase Ana Covarrubias, "Los derechos humanos en la política exterior de México: ¿en defensa propia o de los valores liberales?", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 303-332.

Si bien la influencia que tuvieron las redes transnacionales sobre los cambios en las políticas mexicanas no cumplen perfectamente lo predicho por el modelo *boomerang* en que la presión transnacional explica los cambios en las políticas nacionales (que responden a una demanda interna no escuchada), sí se puede decir que las acciones de estas redes provocaron transformaciones menos evidentes que indirectamente impulsaron las políticas de equidad de género en México. Es decir, las acciones de las redes de organizaciones feministas en las conferencias de la ONU (algunas de las cuales eran mexicanas) produjeron un cambio en el ambiente normativo en el que se encontraba el país, sobre todo mediante el establecimiento de nuevos estándares de comportamiento para el “Estado ideal” y redefiniendo la forma de entender la situación de la mujer. La expresión más evidente de estos cambios está en la producción de documentos oficiales, aceptados por el derecho internacional.

Aunque las acciones de las redes transnacionales no son responsables de una presión específica hacia el Estado mexicano, sí lo son de un cambio que empujó a todos los Estados a adoptar ciertas políticas, pues provocaron que se formaran nuevos estándares de comportamiento. Una vez establecido, este nuevo marco internacional de equidad de género afectó en varios ámbitos al proceso de políticas públicas en México. Por una parte, como resaltan Keck y Sikkink, el nuevo ambiente normativo legitimó las demandas de los grupos de mujeres mexicanas, mientras que por otra, influyó directamente sobre la visión gubernamental de los temas que debe promover un Estado alineado—elemento particularmente relevante para México en la década de los noventa por el momento de vulnerabilidad que vivía. Así, los nuevos lineamientos establecidos al exterior tuvieron efecto, tanto sobre el comportamiento de actores gubernamentales como sobre grupos de la sociedad civil y, por último, inclusive sobre la relación entre el Estado y los actores civiles. Es por ello que, para entender a cabalidad las consecuencias de los cambios en las normas

internacionales sobre el país, es necesario ver más de cerca cómo la política de las esferas internacionales afecta de forma diferenciada a los actores gubernamentales y a los no gubernamentales, para luego entender cómo es que esta influencia se expresa en el proceso de las políticas públicas. Además, un acercamiento al impacto específico de las políticas públicas mexicanas para los dos temas principales tratados internacionalmente, violencia contra las mujeres y salud reproductiva, ayudará a comparar dos procesos distintos en los que el ámbito internacional tuvo papeles muy dispares.

EL IMPACTO INTERNACIONAL SOBRE EL ESTADO MEXICANO: INFLUENCIA EN LA AGENDA Y LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Como se explica anteriormente, las políticas de equidad género en México fueron en gran medida una reacción a la exposición del gobierno al ámbito internacional y a la debilidad interna. Por una parte, el simple hecho de que se le haya dado importancia a organizar conferencias internacionales con los temas específicos y cuyos documentos finales exhortaban a los Estados a formular políticas públicas para atender los problemas tratados produjo una reacción adelantada del gobierno mexicano de incluir en su agenda la creación de políticas públicas más adecuadas a los estándares internacionales. Por otra parte, las transformaciones teóricas también fueron fundamentales para los cambios en las políticas públicas, pues los nuevos marcos de entendimiento afectaron la idea del gobierno acerca de lo que es ámbito de acción y los problemas que considera pertinentes resolver, y cómo se entienden estos. Expresado de otra forma por Daniela Cerva Cerna: “Como sucedió en otros países, la Conferencia [de Beijing] obligó a muchos gobiernos nacionales a tomar posición frente a diversos temas vinculados con la condición social de las mujeres, aspectos muchas veces invisibilizados ya sea por la forma en que se estructuran las relaciones sociales de género o

por la propia acción que el Estado ha emprendido en torno a la ampliación de derechos e igualdad social para las mujeres.”²⁰¹

La primera evidencia de que el gobierno mexicano incorporaba a su agenda asuntos directamente por influencia del ámbito internacional es que sus políticas dirigidas a las mujeres fueron siempre evidentemente en reacción a la coyuntura creada por las conferencias internacionales, incorporando muchas veces los lineamientos establecidos por los documentos de recomendaciones que se emitían en cada una. Esto es particularmente notorio desde la primera Conferencia Internacional de la Mujer, cuando la estrategia fue de adelantarse a ellos, sobre todo, tomando en cuenta que México iba a ser la sede de la reunión.

Este comportamiento fue un patrón recurrente: de igual forma, en respuesta a la Segunda Conferencia Mundial de la Mujer el gobierno mexicano formuló el Programa Nacional de la Incorporación de la Mujer al Desarrollo de México, a cargo del Consejo Nacional de Población (Conapo); y en 1985 se instaló una comisión para coordinar las actividades y proyectos sectoriales y preparar la participación de México en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Nairobi en 1985. Además, desde 1993 se instaló un Comité Nacional Evaluador que elaboró un informe detallado sobre la situación de las mujeres en México, como parte de los trabajos preparatorios hacia la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, en 1995. Finalmente, “uno de los efectos más inmediatos”²⁰² al Plan de Acción de la Conferencia de Beijing, fue que la administración de Zedillo en su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 declara la equidad de género parte de su agenda:

²⁰¹ Daniela Cerva Cerna, “Trayectorias de los mecanismos institucionales a favor de la equidad de género en México”, en Comisión de Equidad y Género, Avance de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio., Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Editorial Santillana, México, 2006, p. 258

²⁰² *Ibid.*, p. 262

promover un conjunto de programas y acciones para garantizar a la mujer igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo; plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales, jurídicos, civiles, políticos y reproductivos; respaldo efectivo a su papel fundamental en la integración familiar, así como en la formación y la socialización de sus hijos.²⁰³

Además de la introducción de temas específicos antes ausentes en las políticas públicas, también es evidente la influencia del ámbito internacional en las acciones del gobierno porque los programas de gobierno cambiaron de enfoque en sincronía con las tendencias internacionales, es decir, al transformar la definición del problema de desigualdad de género en el ámbito internacional también se modifica en el ámbito nacional. El lenguaje del Plan Nacional de Desarrollo recupera las ideas promovidas y términos adoptados en Beijing (y en menor medida en las conferencias anteriores de Viena y Cairo): incorpora ya el vocabulario de derechos reproductivos, del enfoque de género más que de integración de la mujer al desarrollo, de los derechos de las mujeres como derechos humanos y el término “violencia contra las mujeres”.

Los objetivos de la Plataforma de Acción de Beijing no sólo influyeron en el lenguaje del principal documento de directrices emitido por el Ejecutivo del momento, sino también fue fuente de inspiración para programas más específicos, principalmente, el Programa Nacional de la Mujer (PRONAM), Alianza para la Igualdad. Siguiendo los temas y los objetivos de la Plataforma de Acción aprobada en Beijing, PRONAM estableció nueve objetivos dirigidos a mejorar la condición y posición de las mujeres frente a: oportunidades educativas, atención de la salud, pobreza, trabajo, violencia, protección y promoción de sus derechos humanos y las imágenes sociales que sobre la feminidad circulan en el imaginario social del país²⁰⁴.

²⁰³Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*

²⁰⁴Daniela Cerva Cerna, art. cit., p. 262

En los primeros años de incorporación de las políticas de género, el Estado mexicano adopta los objetivos de “integrar a la mujer al desarrollo” que se desprende de un enfoque de política pública conocido como MED²⁰⁵. Estos programas “consideraron las necesidades, demandas o intereses de las mujeres en tanto su función reproductora y familiar, circunscribiéndolas a las labores de madres y amas de casa (...) Aludiendo a una vocación natural y a preferencias individuales, se partió explícita o implícitamente de una concepción de las mujeres como receptoras necesitadas y pasivas”²⁰⁶. La expresión más evidente de estas políticas es el Programa Nacional de la Incorporación de la Mujer al Desarrollo de México, que su nombre mismo habla tanto de sus objetivos como de la incorporación plena del lenguaje del ámbito internacional. En esta misma línea del enfoque MED se encuentran el Programa Nacional de la Mujer 1983-1988, que se proponía también canalizar programas de desarrollo social hacia las mujeres, en acciones de mejoramiento de vivienda, alfabetización, salud preventiva y mejoramiento ambiental al menos en 18 entidades y 103 localidades del país, además del Distrito Federal. Posteriormente, las directrices de política de este programa se incorporan en el Programa de Mujeres en Solidaridad (1988-1994), parte del programa Solidaridad, dirigidas hacia mujeres en pobreza extrema, a la que, a diferencia del anterior, se le añadieron de financiamiento a proyectos productivos y de organización comunitaria.

En cambio, después de 1995, cuando claramente las propuestas reiteran las limitaciones del MED en cuanto a cambiar el papel de la mujer en la sociedad y se propone el enfoque GED, México incorpora este nuevo encuadre de “enfocar la problemática de las

²⁰⁵ Sin embargo, el programa seguía las líneas conceptuales del enfoque de MED: 1) proyectos diseñados por y para mujeres; 2) desarrollo de proyectos productivos o énfasis exclusivo en actividades tradicionalmente “femeninas” y 3) no atacaba las causas estructurales de la discriminación que enfrentan las mujeres. Véase Francisco Cos-Montiel, “El traje nuevo de la emperatriz: lecciones de la integración de la perspectiva de género en México”, *Debate Feminista*, (28) 2003, pp. 211-260

²⁰⁶ Ana María Tepichín Valle, “Política pública, mujeres y género” en Ana María Tepichín, Karine Tinat y Luz Elena Gutiérrez (coord.), *Los grandes problemas de México, vol. VIII. Relaciones de Género*, México D.F., El Colegio de México, 2010, p. 25

mujeres desplazando el eje de la discusión a las relaciones y los roles de género”²⁰⁷. El Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 ya no busca principalmente asistir a las mujeres en sus actividades económicas sino que estableció metas más relacionadas a revertir el papel de subordinación de la mujer mediante la ruptura con los esquemas sociales tradicionales, y no sólo proveer de apoyo alrededor de sus posibilidades de trabajo²⁰⁸. Precisamente por este cambio de enfoque es que algunas analistas pudieron afirmar que “A partir de la administración de Ernesto Zedillo, ciertos conceptos feministas, por ejemplo acerca de la familia, fueron retomados por los discursos oficiales”.²⁰⁹

LA INFLUENCIA EXTERNA SOBRE LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL: CAMBIO EN LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Además de influir directamente sobre el gobierno mexicano de los años noventa, el cambio del ambiente normativo provocado por las redes transnacionales tuvo un efecto paralelo sobre la sociedad civil del país, pero, al ser una serie de actores más heterogéneos que no forman parte de una estructura coherente, el resultado fue comparativamente más disperso y poco tangible. Aunque el movimiento feminista en México tenía varias décadas luchando por insertar en la agenda pública y de gobierno las demandas de equidad de género, el cambio normativo en el ámbito internacional les otorgó mayor fuerza discursiva a los grupos nacionales de mujeres

²⁰⁷ Ana María Tepichin Valle, art. cit., p. 35

²⁰⁸ Algunas de las metas del PRONAM fueron: superar los rezagos educativos y mejorar las oportunidades de educación de las mujeres; garantizar el acceso de las mujeres a servicios integrales de atención de la salud; fortalecer las capacidades de las mujeres y promover su participación en todos los niveles y ámbitos de decisión; defender y proteger los derechos de las mujeres; prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres; combatir la pobreza que aqueja a las mujeres; apoyar a las mujeres trabajadoras; propiciar una distribución más equitativa de las tareas y responsabilidades domésticas y extradomésticas entre hombres y mujeres; reconocer y valorar la contribución del trabajo no remunerado de las mujeres para la economía y el bienestar de la familia; y propiciar la eliminación de imágenes estereotipadas de la mujer.

²⁰⁹ Miriam Lang, “¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México”, *Iberoamericana*, vol. III, 12, 2003, p. 86

cuyas demandas eran afines a las de los grupos organizados transnacionalmente y, sobre todo, a los objetivos incorporados en los documentos avalados en las Conferencias de la ONU. Si bien las organizaciones ganaron mucha experiencia y cohesión con las Conferencias internacionales (ver capítulo 3), para efectos de políticas públicas lo relevante fue que los temas y las demandas que abanderaban estos grupos de mujeres ganaron legitimidad y peso frente al gobierno. Incluso, en muchas ocasiones los grupos conservadores antagónicos a las feministas se apoyan de los mismos documentos internacionales para legitimar sus demandas, sólo que con una interpretación distinta. María Luisa Tarrés explica este fenómeno de generalización de los discursos internacionales, sean grupos de derecha o de izquierda, del gobierno o de la sociedad civil:

Los acuerdos derivados de la reunión de Beijing, (...) otorgan legitimidad al proyecto feminista, pero al ser retomadas por otros actores comienzan, a ser reelaborados de acuerdo con sus marcos ideológicos, religiosos o de clase. De este modo demandas que fueron originadas en grupos muy específicos, en muchas ocasiones comienzan a formar parte de discursos alejados de sus orígenes. Beijing para la mayoría de las políticas e integrantes de organizaciones desligadas del feminismo que trabajaban con mujeres se transforma en una oportunidad. Numerosos de estos sectores que no se habían comprometido con el feminismo, después de esa reunión se dieron cuenta que si desconocían el tema de género, quedarían fuera de un juego que empezaba a ser central en las políticas de desarrollo”²¹⁰.

Así, más que legitimar las posturas de los grupos feministas (que sucede en cierta medida), el efecto principal de las Conferencias de Viena, Cairo y (sobre todo) Beijing, fue que la agenda internacional (y los cambios en paradigmas de políticas que implicaba ésta) empujó los temas de equidad de género, salud reproductiva y violencia contra las mujeres en las discusiones públicas y las gubernamentales, otorgándoles mayor peso como problemas públicos entre la sociedad y convirtiéndolos en materia de políticas públicas.

²¹⁰“El proceso de institucionalización de las organizaciones de mujeres en México (1970-2000)”, Ponencia preparada para el XXV Congreso Internacional de LASA, 7-9 octubre 2004, Las Vegas Nevada, Estados Unidos

Por otra parte, las organizaciones de mujeres se vieron influidas por los procesos internacionales en el plano de las ideas, pues la re-definición de los problemas de las mujeres proveyó de herramientas discursivas y nuevas formas de encuadrar demandas sociales a los grupos que desde antes venían luchando por la atención a esos temas. En especial para aquellas que participaron directamente en los procesos de las conferencias de la ONU, pero también las que simplemente estuvieron expuestas a lo que acontecía en estos eventos, los cambios de paradigmas ayudaron a reformular los síntomas, causas y posibles soluciones de la desigualdad de género, en particular, a vincularlos con compromisos internacionales que había adquirido el gobierno mexicano. Esto sucede en particular para encuadrar las demandas tradicionales alrededor de la legalización del aborto en una nueva demanda por respeto a los derechos sexuales y reproductivos, pero también ayuda a ampliar el tema de la violencia contra la mujer para incluir violencia institucional, entre otras cosas.

LA INFLUENCIA INTERNACIONAL EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

Si bien es muy evidente que en la fase de construcción de agenda y para la definición del problema, el ámbito internacional puede tener un peso decisivo para que un Estado adopte una política, las otras etapas del proceso de políticas públicas suelen ser menos sensibles al ámbito internacional. Es decir, aunque para impulsar el tema de la equidad de género como materia de política pública parece haber sido sumamente importante el ámbito internacional, para influir en un buen diseño de las políticas de equidad y la efectividad de estos programas el ámbito internacional tiene un alcance menos evidente.

Aun cuando en la agenda pública y la de gobierno se generó consenso sobre la necesidad de atender el problema de la desigualdad de género, hay poco conocimiento acerca de la estrategia para lograr la equidad. Sin embargo, los lineamientos establecidos en la IV Conferencia Internacional de la Mujer fueron tan específicos en sus recomendaciones que su alcance sí se puede trazar hasta *el diseño* de las políticas gubernamentales de equidad, aunque muy difícilmente se puede decir que influye en su éxito a la hora de implementar los programas. En primer lugar, el Plan de Acción de Beijing propone que todos los gobiernos deben transversalizar la perspectiva de género en sus aparatos estatales, lo que “consiste en incorporar el género en la corriente principal de política pública y ya no de manera residual en áreas u oficinas de la mujer”²¹¹. Por ello, las tareas principales de los programas y, más tarde, las instancias especializadas en los asuntos de las mujeres buscaban introducir la agenda de equidad de género a todas las instancias de la administración pública: “Para ir más allá de la generación de mecanismos que garanticen la participación de las mujeres, la transversalización se aboca a revisar la estructura de personal, las prácticas presupuestarias, los programas de capacitación, los procedimientos y la dirección de las políticas generales”²¹². En concordancia con estas recomendaciones, aunque la transversalidad no fue uno de sus objetivos, el PRONAM estaba diseñado de tal forma que “supuso generar medidas tendientes a impulsar los procesos coordinación interinstitucional que redundaran en la transversalización de la perspectiva de género”²¹³. Por otra parte el Instituto Nacional de la Mujer, que nace en 2001, sí tiene la principal misión de “dirigir la política nacional para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la institucionalización y

²¹¹ *Ibid.*, p. 36

²¹² *Loc. cit.*

²¹³ Daniela Cerva Cerna, *art. cit.*, p. 264

transversalización de la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano”. De la misma forma Proequidad, y la mayoría de los programas posteriores como Proigualdad, han integrado como su principal misión “la incorporación del género en cualquier acción planeada (legislación, políticas y programas) y en todos los niveles y áreas: de la planificación a la evaluación de procesos y resultados”²¹⁴.

Por otra parte, además de haber marcado una estrategia central mediante la cual los órganos de gobierno deben buscar la equidad, los procesos internacionales lograron influir indirectamente en la forma de implementación de las políticas de género al legitimar a las organizaciones de la sociedad civil como interlocutoras fundamentales para el proceso de políticas públicas, incluso recomendando de forma explícita incorporar a las organizaciones mismas en los mecanismos institucionales. Así, el peculiar proceso de incidencia de las organizaciones transnacionales en las conferencias de la ONU, particularmente en el tema de la mujer, tuvo impacto no sólo en definir los objetivos que debían incorporar los gobiernos en sus programas, sino la *forma* en que serían tratados al recomendar la inclusión de los grupos organizados en la implementación de las políticas de género. Esto sucedió particularmente porque Beijing fue un momento cumbre para las movilizaciones de las redes transnacionales, por lo que “la propia definición de la Conferencia impuso una mayor apertura de participación a la sociedad civil”²¹⁵, pues el formato de incluir en la misma mesa de discusión a funcionarios y a líderes de organizaciones civiles impuso un nuevo estándar acerca de los actores que un Estado idealmente tendría que tomar en cuenta. Como lo nota Daniela Cerna: “Beijing condensa a nivel discursivo la problemática de la equidad de género en un contexto de

²¹⁴Ana María Tepichin Valle, *art. cit.*, p. 36

²¹⁵Daniela Cerna Cerna, *art. cit.*, p. 250

valorización de los derechos de participación ciudadana como un objetivo de democratización política nacional. (...) Es decir, este proceso abrió la posibilidad que funcionarios del gobierno trabajaran en conjunto con organizaciones de la sociedad civil.”²¹⁶ Un ejemplo de esto es que, para vigilar y dar seguimiento a todas las acciones desarrolladas en el marco del PRONAM se crea la Contraloría Social y un Consejo Consultivo, integrados por mujeres con alguna trayectoria en el tema.²¹⁷

Así, si bien la influencia de la IV Conferencia Internacional de la Mujer en las políticas públicas de equidad de género en México fue limitada para asegurar la efectividad de éstas una vez implementadas, su particularidad de haber respondido a las demandas de redes transnacionales implicó que el formato incluyera más comúnmente que en otros ámbitos espacios de participación de la sociedad civil.

Una vez habiendo adoptado en papel las recomendaciones internacionales los objetivos y, en cierta medida, el método para las políticas de equidad de género (la transversalización), el alcance de la influencia de la esfera internacional en la acción estatal se ve limitada en la implementación de las políticas. De hecho, la falta de efectividad de las políticas de género es un punto que ha sido ampliamente resaltado por parte de las visiones críticas, precisamente subrayando la debilidad de las políticas enfocadas a mujeres, la falta de presupuestos y de recursos políticos²¹⁸. En el caso de PRONAM se observó que, entre otras debilidades, estaba la falta de un espacio físico para operar y de estructura institucional concreta, así como la poca autonomía frente a la Conapo. Posteriormente, Conmujer, por ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación igualmente tenía poco poder político: carecía de autonomía

²¹⁶Ibid., p. 257

²¹⁷Francisco Cos-Montiel, *art. cit.*, p. 214

²¹⁸Véase Francisco Cos-Montiel, *art. Cit.*; Daniela Cerva, *art. cit.*; Miriam Lang, *art. cit.*; entre otros.

financiera y, por su bajo presupuesto, tenía que gastar cerca del 80% de sus recursos en pagos al personal, funcionarios que, a su vez, no estaban profesionalizados por ser un ámbito nuevo en el gobierno.²¹⁹ Finalmente, con la creación de Inmujeres, aunque aumenta su autonomía y su presupuesto, sigue sin tener poder político ni herramientas para poder coordinar a todos los institutos de la mujer estatales, pues cada uno tiene distintas atribuciones e incluso, al ser controlados por funcionarios de distintos perfiles ideológicos, no cuenta con un consenso en cuanto a los objetivos²²⁰. Es por ello que para las políticas de equidad de género, “en México la retórica de los discursos ha ido muy por delante de los avances reales.”²²¹ Los grados de efectividad de las políticas que fueron introducidas como respuesta directa a los procesos internacionales se analizarán de forma más detallada con un panorama de las políticas en torno a la violencia contra las mujeres y la salud reproductiva.

LA INFLUENCIA INTERNACIONAL SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Aunque para el tema más amplio de la equidad de género y los asuntos de la mujer el gobierno mexicano respondió puntualmente a las recomendaciones internacionales con la creación de programas federales que buscaban atender estos asuntos, para el tema particular de la violencia contra la mujer el camino fue diferente. Desde los inicios de la “segunda ola” del movimiento feminista, las mujeres demandaban el combate a la violencia contra las mujeres, sin embargo, su definición de violencia se reducía aún a la violencia intrafamiliar, entendida

²¹⁹ Maria Luisa Tarrés, “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México” en Nathalie Lebon y Elizabeth Maier (Coord.) *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. LASA-UNIFEM, Siglo XXI

²²⁰ *Loc. cit.*

²²¹ Ana María Tepichin Valle, art. cit., p. 42

como violencia física, en términos mucho más limitados que en los establecidos en la Conferencia de Viena de 1993; además de que las demandas se limitaban inicialmente a mayores penalizaciones a los agresores. Este tema cobró preeminencia en la lucha feminista sobre todo a finales de los ochenta y principios de los noventa, y las movilizaciones lograron respuestas del gobierno desde muy temprano. La mayoría de las nuevas políticas que atendían el tema fueron sobre todo integradas al sistema penal, y por lo general se limitaron a acciones a una escala local o limitada a una instancia, como sucedió particularmente en el gobierno del Distrito Federal, en el DIF o la CNDH. Fue hasta finales de la década que realmente se comenzó a tratar este tema a nivel federal, con el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar en 1999, proceso que culminó nueve años más tarde con la Ley General para el Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia en 2007 (véase cuadro de resumen).

Cuadro de resumen

Políticas de violencia contra la mujer en México	
1988	
•	Se reforma el Código Penal para aumentar el castigo a los crímenes sexuales.
1989	
•	Se aprueba un plan para construir instituciones especializadas para tratar la violencia de género.
•	Se inauguró la primera Agencia Especializada del Ministerio Público en Delitos Sexuales (AEDS) en el Distrito Federal.
1990	
•	Se abre el primer Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar (CAVI).
1991	
•	Se abre el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA).
1993	
•	<i>Conferencia de Viena.</i>
•	Aprobaron reformas a la Constitución en las que se establece la obligación del Estado de proporcionar asistencia jurídica a las víctimas de delitos (incluyendo los de tipo sexual) y el derecho de la víctima a recibir reparación del daño y atención médica de urgencia.
•	Se creó la Dirección General de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito

Federal (PGDF), y específicamente el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI).
<ul style="list-style-type: none"> • Se reformaron los códigos civil y penal y de procedimientos penales del Distrito Federal.
1995
<ul style="list-style-type: none"> • <i>IV Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing.</i>
1996
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar en el DF.
1997
<ul style="list-style-type: none"> • Se promulgó el Reglamento de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar del Distrito Federal. • Tipificación de la violación entre cónyuges como delito. • Se aprobaron reformas a los códigos Civil y Penal del Distrito Federal, en materia de fuero común y para toda la República en materia de Fuero Federal, así como al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, con la finalidad de prevenir y sancionar la violencia intra-familiar.
1999
<ul style="list-style-type: none"> • Se aprobaron reformas y adiciones al Artículo 20 de la Constitución, en donde se establecieron derechos de las víctimas de violencia. • Se aprobaron dentro de la Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Salud, los Criterios para la Atención de la Violencia Familiar. • Fue presentado el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar 1999-2000 (PRONAVI) • Se reformó y adicionó el Código para el Distrito Federal, en materia del Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal, así como el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, a fin de tipificar la pornografía infantil, corrupción de menores de edad y turismo sexual.
2002
<ul style="list-style-type: none"> • Comenzó a operar el Programa de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres de la Secretaría de Salud
2007
<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Esta evolución tardía de las políticas de atención a la violencia de género sugiere poca coordinación con las tendencias internacionales. Más bien, la influencia de las Conferencias de Vienna y Beijing se expresa principalmente en el cambio de enfoque o re-definición del problema, en el que se amplió el concepto de violencia para que incluyera violencia psicológica e institucional, y, sobre todo, en volver a trazar el espacio de la familia como un

ámbito de acción estatal. Por lo tanto, el proceso de adopción de las normas internacionales en materia de violencia contra las mujeres no fue inmediato, sino gradual y lento.

La violencia contra las mujeres fue tema en la agenda pública mexicana alrededor de media década antes de la Conferencia de Viena, y las movilizaciones de mujeres empujaron al Estado a responder a este problema, aumentando el castigo a los delitos sexuales y abriendo agencias especiales de atención a víctimas. Precisamente el tema fue parte de la agenda pública y luego de gobierno desde antes de que surgiera presión desde el sistema internacional. Por otra parte, el hecho de que el ámbito de contención fuera el poder Legislativo, el que en teoría es más sensible a las demandas sociales (pluralismo recientemente composición del legislativo en 1988), respalda la hipótesis de que el proceso de normar e incorporar a las políticas públicas el tema de la violencia tuvo una trayectoria más interna. Además, el hecho de que los avances hayan sido principalmente en el Distrito Federal, donde el movimiento feminista era más fuerte y mejor articulado, muestra que no sólo las políticas respondían a presión hecha por las mujeres organizadas, sino además que es parcialmente gracias a las ventanas de oportunidad que abría tener alternancia en el gobierno y mayor pluralismo en el poder Legislativo.

Si bien el Estado mexicano no respondió en completa sincronía al cambio normativo del plano internacional para el tema de la violencia, sí lo hizo de forma más gradual con el cambio de enfoque hacia este problema. Hacia finales de la década, comenzó a modificarse la forma en la que se veía y trataba la violencia intrafamiliar. Durante los primeros años de existencia, los centros de atención (creados entre 1988 y 1991 en la Procuraduría del Distrito Federal) tenían una perspectiva “que patologiza a las mujeres con experiencias de violencia en

lugar de fortalecer su posición en cuanto sujetos de derecho.”²²² El CAVI, creado en 1990, fue instalado porque la Procuraduría del Distrito Federal enmarcaba a la violencia intrafamiliar en su lógica de seguridad pública considerándola como un factor de criminalidad. Después de la Conferencia de Beijing, en cambio, empezó a haber un vuelco en cómo se trataba este problema: “Las políticas contra la violencia de género del gobierno federal de Ernesto Zedillo, tanto como las del gobierno de la Ciudad de México dirigido por el PRD, ya no priorizaron aspectos de seguridad y ya no se desarrollaron en el marco de la Procuraduría”²²³ sino que se “parte de la idea de que la violencia de género es precisamente un problema de la sociedad en su conjunto, y que ciertas normas sociales presionan tanto a hombres como mujeres para que se comporten conforme con los conceptos hegemónicos de masculinidad o de feminidad, bajo la amenaza de sanciones sociales y simbólicas”²²⁴.

Además, con la tipificación de la violación entre cónyuges como delito, introducida a finales de 1997 en el Código Penal, se concedió a las mujeres por primera vez un derecho a la autodeterminación sexual, dando prioridad a sus derechos como persona por encima de la integridad del matrimonio. Por otra parte, los textos legales dejaron de subsumir automáticamente los intereses de las mujeres a los de “la familia”²²⁵.

De esta forma, precisamente porque no parece haber una respuesta inmediata a las conferencias y porque las acciones por responder al problema de la violencia fueron anteriores a los procesos internacionales, se puede afirmar que el proceso de políticas públicas en este tema ha sido uno mucho más interno, menos susceptible a las presiones internacionales

²²²Miriam Lang, “¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México”, *Iberoamericana*, III, 12 (2003), p. 87

²²³Miriam Lang, *Ibid.*, p. 74

²²⁴*Ibid.*, p. 84

²²⁵*Ibid.*, p. 71

directas, sino más bien influidas por los cambios de paradigmas que probablemente llegaron más indirectamente por el nuevo encuadre de las demandas de las organizaciones feministas.

LA INFLUENCIA INTERNACIONAL SOBRE LAS POLÍTICAS DE SALUD REPRODUCTIVA

A diferencia de la violencia contra las mujeres, la influencia internacional sobre las políticas de salud reproductiva es bastante evidente, pues los nuevos programas que responden al tema coinciden más cercanamente con las tendencias en las conferencias de la ONU, incluso antes de que los grupos de mujeres hayan adoptado plenamente el enfoque de derechos reproductivos. Principalmente, el cambio de paradigma de las políticas de población y control demográfico al énfasis en la salud reproductiva de la mujer tuvo un eco bastante inmediato en los programas de gobierno en México, si no en fondo, por lo menos en forma.

Hasta 1992 el Conapo albergó las políticas públicas a las mujeres²²⁶, sin embargo, a partir de la Conferencia de Población de El Cairo “Con el fin de asumir los retos institucionales que implicaba la adopción del concepto “salud reproductiva” y el impulso de una política de salud que lo llevara a la práctica”²²⁷, comenzó a haber un cambio de enfoque y lenguaje, incluso de competencias en las instancias de gobierno. En 1994 se creó la Dirección General de Salud Reproductiva, organismo que sustituyó la Dirección General de Planificación Familiar y la Dirección General Materno-Infantil. Al año siguiente (en 1995) se lanzó el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995-2000, previo al que se constituyó el Grupo Interinstitucional, que reunió organismos públicos y no gubernamentales

²²⁶Ana María Tepichin Valle, *art. cit*, p, 30

²²⁷Gabriela Rodríguez, “La participación de las ONG y organizaciones comunitarias en la salud reproductiva”, p.66

para trabajar conjuntamente para cumplir los objetivos de este programa y, además, vigilar que se cumplieran los compromisos de El Cairo.

De forma muy similar a la que se definió en el Programa de Acción del Cairo, la definición de salud reproductiva en el Programa dice que el

concepto integral de salud reproductiva debe entenderse como el estado general de bienestar físico, mental y social en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductor, sus funciones y procesos. La salud reproductiva es la capacidad de los individuos y de las parejas para disfrutar de una vida sexual y reproductiva satisfactoria, saludable y sin riesgos, con absoluta libertad de decidir de una manera responsable y bien informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. (SSA, 1995, p. II)²²⁸

Por otra parte, el Programa Nacional de Población 1995-2000 integró dentro de sus objetivos “promover la participación plena y efectiva de la mujer en la vida económica, social, política y cultural del país, a fin de propiciar las condiciones necesarias para que tome parte activa en todas las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo en igualdad de condiciones de vida”. El documento *Prioridades en salud reproductiva*, editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1993, había señalado las pautas básicas del discurso oficial sobre la salud reproductiva.

Por otra parte, en estos años el Ejecutivo a través de la Secretaría de Salud expidió cuatro Normas Oficiales Mexicanas vinculadas a los derechos reproductivos sobre los servicios de planificación familiar, para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido, y una establece las especificaciones del dispositivo intrauterino “T” de cobre.²²⁹

Cuadro de resumen

²²⁸Encuentros y desencuentros en la salud reproductiva, p. 124

²²⁹ Teresa Incháustegui y Tania Reneaum Panszi (coord.), “El adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: comentarios a las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados”, México D.F., CEAMEG, 2007

Políticas de salud reproductiva en México	
1994	
<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia del Cairo • Dirección General de Salud Reproductiva • 30 de mayo Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar (NOMSPF) (del ejecutivo) • Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995-2000 • La norma NOM-005-SSA2-1993, publicada en el DOF el 30 de mayo de 1994, sobre los servicios de planificación familiar, misma que fue modificada y aclarada en 2004, contiene disposiciones generales y especificaciones técnicas para la prestación de los servicios de planificación familiar e incluye tanto la selección, prescripción y aplicación de métodos anticonceptivos, como la identificación, manejo y referencia de casos con esterilidad e infertilidad. 	
1995	
<ul style="list-style-type: none"> • La NOM-007-SSA2-1993, para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido, publicada en el DOF el 6 de enero de 1995. 	
1996	
<ul style="list-style-type: none"> • La NOM-095-SSA1-1994, establece las especificaciones del dispositivo intrauterino “T” de cobre modelo 380a, publicada en el DOF el 28 de mayo de 1996. 	
1997	
<ul style="list-style-type: none"> • El CONAPO, a través de su Secretaría General y de las instituciones del sector salud que forman parte del mismo (SSA; IMSS, Programa IMSS-Solidaridad, ISSSTE), acordaron en 1997 el establecimiento del Plan de Acción para el Mejoramiento de la Calidad de los Servicios y el Fortalecimiento de las Acciones de Información, Educación y Comunicación en materia de Planificación Familiar. 	
2000	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Robles: se introdujeron en el DF tres nuevas causales de aborto que exentan a la mujer de responsabilidad en los casos de “riesgo grave para la salud”, “malformaciones genéticas congénitas” e “inseminación artificial no consentida” 	
2002	
<ul style="list-style-type: none"> • Se establecieron lineamientos que reglamentan la conducta de los funcionarios involucrados en un proceso de aborto legal. 	
2003	
<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud. 	
2004	
<ul style="list-style-type: none"> • Una nueva reforma dejó de considerar al aborto un delito cuando se realiza por alguna de las causales vigentes, se determinó la gratuidad de los servicios públicos de aborto legal, reguló la objeción de conciencia de los médicos y definió la obligatoriedad de que el sector salud de la ciudad capital cuente con médicos no objetores entre su personal, para garantizar los servicios de aborto legal 	

Si bien hubo cambios rápidos y puntuales en los nombres de algunas instancias de gobierno y en los programas mismos y en algunas directrices provenientes del Ejecutivo, en el ámbito Legislativo los cambios fueron menos notorios. Sobre todo, el aparato legislativo adaptó de manera muy magra sus normas para garantizar los asuntos reproductivos de las mujeres

como derechos. Aunque el artículo 4to de la Constitución desde 1976 establece que tanto la mujer como el varón son iguales ante la ley, y eleva al rango constitucional el derecho de toda persona a decidir de manera libre e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, así como el derecho a su salud, después de las conferencias de Viena y de Beijing no hubo cambios considerables que aseguraran más ampliamente estos derechos. A diferencia de la violencia contra la mujer, que después de varios años se logró promulgar una Ley General para el tema, para la salud reproductiva no hubo ninguna legislación con un rango similar. Precisamente por la inmediatez de los programas del Ejecutivo federal y esta ausencia de cambios legales sustanciales, se puede decir que las políticas de salud reproductiva fueron mucho más un producto de la influencia externa que la respuesta a una demanda de las mujeres.

Si bien la adopción de una perspectiva de salud reproductiva del gobierno mexicano fue un proceso presuntamente mucho más influido por las presiones externas, esto no indica necesariamente que esto sucedió por falta de demandas de las organizaciones de mujeres en torno al tema. Las mujeres mexicanas sí tenían, desde la década de los setenta, una fuerte demanda de salud reproductiva, sin embargo, esta demanda era de naturaleza polémica al grado que ni en el ámbito internacional logró un consenso pleno: el reclamo por la maternidad voluntaria (el acceso a la interrupción legal del embarazo o la despenalización del aborto).

Precisamente en torno a temas de salud reproductiva se muestra que la sociedad civil, más que cualquier otro ámbito, es uno de contención y disenso, y que las políticas públicas en torno al tema no respondieron, por lo tanto, a las demandas de las organizaciones feministas. “Es aquí donde pueden señalarse las diferencias más agudas entre las posiciones

conservadoras y más liberales (...) Es alrededor de estas necesidades estratégicas que no se han logrado acuerdos; las propuestas de política pública han quedado cortas o son obstaculizadas sistemáticamente”²³⁰.

Justamente, el debate en torno al aborto es el caso paradigmático en el que, por la polarización entre grupos, se ilustra con mayor claridad el papel que puede llegar a tener el plano internacional en la política interna, sobre todo entre actores sociales. El disenso en torno a esto es tal, que los más conservadores niegan siquiera que sea un tema de discusión, mientras que para los grupos feministas, como han peleado por la despenalización del aborto desde la década de los años setenta, se ha convertido incluso en un tema emblemático y simbólico de su lucha.

Precisamente por su carácter polémico y controversial, el cambio en el marco normativo que se generó en la Conferencia de Población del Cairo en 1994 sirvió de respaldo teórico a la causa de la despenalización del aborto, aun cuando en el Plan de Acción del Cairo no se habla explícitamente del derecho a la interrupción del embarazo. Esto es porque una vez establecido la decisión en torno a la reproducción de la mujer como un ámbito de derechos humanos en los documentos oficiales internacionales, implica que el tema es legítimo como parte de la discusión pública, como ámbito de legislación y de creación de programas. Como lo expresa Marta Lamas, “el hecho de que ciertas demandas que nacionalmente han sido acalladas se conviertan en objetos discursivos de los foros internacionales, ha obligado a los gobiernos a tomar posición ante ellas. Han surgido así operaciones discursivas que se filtran al ámbito del debate político y abre fisuras en su fachada monolítica, tan reacia a debatir

²³⁰Ana María Tepichin Valle, *art. cit.*, p. 46

públicamente el aborto.”²³¹ Así “En los años noventa, el tema del aborto tuvo uno de sus mejores momentos de acreditación como tema público, cuando a raíz de los acuerdos de las conferencias internacionales del Cairo y Beijing—en las cuales agrupaciones feministas tuvieron una importante presencia—el aborto es reconocido plenamente como un asunto de salud pública.”²³²

Por ello, aunque las discusiones en torno al aborto aún generen mucha polémica en una sociedad con grupos tan dispares, “es asumido como un asunto de interés general (...) es actualmente tema de opinión pública, asunto de salud pública, materia de legislación y derechos humanos, objeto de políticas gubernamentales y también asunto de justicia social”²³³. Precisamente en torno a este tema, la coyuntura que marcó la Conferencia de Beijing generó debate entre los grupos políticos nacionales²³⁴.

Sin embargo, si bien el tema del aborto comenzó a ser uno de debate público, las políticas de salud reproductiva más importantes de la década no respondían a las preocupaciones sociales alrededor de este tema. Más bien, el gobierno parecía tener una agenda por la salud reproductiva, pues el control y manejo de la población es un asunto sumamente ligado a los intereses estatales. Así, Soledad González recalca esta distancia entre las preocupaciones de los grupos sociales y las gubernamentales: “Mientras un conjunto de ONG incluyen en su trabajo sobre la salud reproductiva cuestiones tales como la violencia doméstica, las ETS, el SIDA, el derecho a una maternidad voluntaria y segura, un recorrido por los sitios del internet bajo el rubro “salud reproductiva México” muestra claramente que

²³¹Marta Lamas, “Encuentros y desencuentros en la salud reproductiva”, p. 184

²³² Lucía Álvarez Enríquez, “Mujeres y ciudadanía en la Ciudad de México: la intervención del movimiento feminista en el ámbito público”, en Silvia Bolos, *Mujeres y espacio público: construcción y ejercicio de la ciudadanía*, pp. 175-192

²³³*Loc. cit.*

²³⁴ Marta Lamas, art. Cit., p. 87

para las instituciones gubernamentales, gran parte de las financiadoras internacionales y no pocas instituciones académicas, el concepto de salud reproductiva se sigue restringiendo a la planificación familiar, la anticoncepción, y la educación sexual de los adolescentes”.²³⁵ Más bien, los grandes programas como Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995-2000 y cambios de nombres como la Dirección General de Salud Reproductiva, parecían estar respondiendo a una influencia más directa de los nuevos términos adoptados desde Naciones Unidas, sin embargo, no fue más que un cambio de enfoque (o simplemente de nombre) a políticas públicas que respondían a asuntos que el gobierno ya tenía dentro de su agenda.

DOS RUTAS DE INFLUENCIA EXTERNA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Estos dos estudios de caso permiten identificar dos caminos de influencia del ámbito internacional en las políticas nacionales: el primero es el camino largo, que sería la ruta que tomaron las políticas de la violencia contra la mujer. En este caso, los cambios internacionales no provocaron una respuesta inmediata del gobierno, sino que el cambio gradual se debió al contagio paulatino de los actores, tanto gubernamentales como de organizaciones civiles con el nuevo paradigma. Así, es evidente que la acción del Estado mexicano no es incorporar inmediatamente las recomendaciones y nuevos conceptos en el tema de la violencia, sino que es necesario que los grupos de mujeres primero redefinan sus propias ideas respecto a la violencia para reestructurar las demandas en torno al tema y exigir acciones diferentes del gobierno.

²³⁵ Soledad González Montes , “El trabajo de las ONG mexicanas sobre salud y derechos reproductivos, 1994-2004. Nuevas áreas de acción y dilemas políticos”, ponencia presentada para la reunión de *Latin American Studies Association*, Las Vegas, Nevada, octubre 7-9, 2004

Por otra parte, el camino más directo se muestra en las políticas públicas de salud reproductiva. En este caso hay una integración casi inmediata del nuevo paradigma, por lo menos en nombre, sin que haya sido una demanda social el nuevo enfoque del tema. Sin embargo, el nuevo tema a tratar englobaba una demanda de mucha contención, el aborto, sobre el que no se actuó inmediatamente, sino que también tuvo que pasar por un proceso más lento para que hubiera una respuesta estatal a las demandas de las feministas. Por ello las políticas de salud reproductiva son mixtas: hay unas en las que el Estado está respondiendo directamente a los cambios normativos internacionales y hay otras, las relacionadas con el aborto, que son producto de un proceso más complejo en el que la ciudadanía organizada ha tratado de impulsar sus demandas para que se conviertan en políticas. Por lo tanto, el actuar gubernamental alrededor de la salud reproductiva ayuda a discernir que mientras que algunas veces las políticas públicas sí responden a demandas internas, muchas otras están respondiendo a presiones externas y a una lógica estatal más autónoma de la ciudadanía.

Estos dos estudios de caso también nos ayudan a distinguir que las políticas formuladas desde la parte que es más sensible al ámbito internacional, el Ejecutivo Federal, son las que responden más inmediatamente a los procesos externos. No obstante, también hay una influencia más paulatina que viene de la integración de las nuevas perspectivas en la visión de los actores nacionales. Así, las políticas que se pueden llamar en un amplio sentido de la palabra “públicas”, pues son respuestas a procesos de discusión y negociación entre el gobierno y los actores civiles, muestran una influencia de los procesos internacionales más lenta y centrada en cambios en las formas de aproximarse a los temas. En cambio, las políticas que son más gubernamentales, aquellas que no provienen de una agenda estatal autónoma, tienden a ser más nominales y evidentemente en respuesta a dictámenes internacionales.

Estas observaciones, además, nos permiten delinear algunas posibles conclusiones acerca de la influencia del ámbito internacional sobre las políticas nacionales. En primer lugar se puede decir que si bien es sencillo que la esfera internacional tenga peso sobre la agenda gubernamental, no es igual con la legislativa. Aunque los actores de los dos poderes, Ejecutivo y Legislativo, están expuestos de una manera u otra al ámbito internacional, el primero es el único que es directamente sensible al sistema internacional como tal y a las necesidades del país con respecto a éste. Por ello, en su mayoría los cambios en las políticas estatales que responden al ámbito internacional son programas gubernamentales federales. Sin embargo, las iniciativas impulsadas desde el Legislativo no suelen estar tan cercanamente en consonancia a las tendencias internacionales, sino que siguen un proceso más interno y un ritmo diferente que, si bien sí está afectado por las ideas y discusiones del ámbito internacional, no está sujeto ni responde de forma tan directa a las presiones del entorno internacional.

CONCLUSIONES

En la historia de México, el ámbito internacional tradicionalmente ha tenido gran influencia a la hora de la toma de decisiones estatales. El factor internacional históricamente fue de gran peso en cuestiones como la nacionalización del petróleo, el cambio de la política económica en la década de los ochenta, y cuestiones como el movimiento estudiantil de 1968, entre otras²³⁶. Sin embargo, para temas más despegados de la política exterior y los intereses nacionales como son las que tratan la equidad de género el vínculo es más difícil de identificar.

No basta con identificar al factor internacional como uno relevante en la política interna, es además necesario buscar entender los mecanismos bajo los cuales se ejerce esta influencia y los efectos concretos que tiene para las políticas públicas más allá de la política exterior, es decir, también para las acciones encaminadas a resolver problemas internos. Como fue expuesto en el primer capítulo, hay una serie de teorías o explicaciones en los estudios de las relaciones internacionales que buscan explicar esto, entre las cuales se resaltaron cuatro: la primera es el objeto de estudio de esta tesis, la del modelo *boomerang* que propone que los grupos organizados en un país buscan apoyo de otros externos para presionar desde fuera a las autoridades y conseguir una respuesta que de otra forma no hubiera ocurrido. La segunda explicación describe un “mecanismo cascada”, bajo el cual por un efecto de socialización, los países van adoptando las normas internacionalmente aceptadas—lo cual implica que muchas veces la influencia externa termina por ser más importante que la presión interna. Una tercera posibilidad es la necesidad de un gobierno frágil de buscar un candado externo que le asegure un respaldo y fortalezca su posición de

²³⁶ Véase Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, 3ra ed., México D.F., FCE, 2000

vulnerabilidad interna. Finalmente, como última explicación que igualmente destaca la condición de un Estado frágil, se encuentran los estudios que subrayan la debilidad de un país en el plano internacional, ante la cual decide reforzarse al aceptar las normas promovidas externamente y, de la misma forma, gozar de las ventajas (económicas y de seguridad nacional) que implica ser parte del grupo alineado.

Como se resaltó, aunque estas teorías no son mutuamente excluyentes, la única que pone en el centro a actores no estatales es la del efecto *boomerang*, como un mecanismo bajo el cual los grupos de la sociedad civil, generalmente poco poderosos, son capaces de trascender sus capacidades materiales mediante la movilización de grupos foráneos solidarios. Lo relevante de esto es que el origen de las decisiones estatales finalmente viene de las demandas de grupos internos, por lo que debería ser un Estado relativamente cercano a las demandas sociales, más que en el caso de los otros mecanismos de influencia externa en el ámbito nacional en los que el estado actúa instrumentalmente para minimizar su vulnerabilidad o por socialización.

En este sentido, en el segundo capítulo se demuestra que en efecto hubo actividad importante de los grupos civiles organizados transnacionalmente y esto impactó directamente las conferencias del organismo internacional más importante hasta hoy, la ONU. De esta forma, la historia del movimiento global de mujeres provocó los cambios de “paradigmas de políticas” en el plano internacional durante la década de los noventa, es decir, la transformación se origina de las demandas de grupos civiles organizados en las que se integraban las visiones de los países del sur y del norte, aunque las redes casi siempre estaban encabezadas por los grupos organizados en el norte. Por ello, es difícil afirmar que estas demandas lograron ser escuchadas gracias a los grupos organizados de países en vías de

desarrollo, como México, pues, como se defiende en el tercer capítulo, el contexto nacional todavía no permitía una organización autónoma lo suficientemente fuerte como para que los grupos de mujeres fueran quienes tuvieran la iniciativa de estrechar lazos transnacionales para buscar respuesta del gobierno. Más bien, se sostiene que fue un proceso mucho más de afuera hacia adentro en el que los eventos internacionales fortalecieron a los grupos de mujeres mexicanas y catalizaron una mayor organización y coordinación más sofisticada. En cambio, los mecanismos que pudieron estar en juego más significativamente durante esta década, misma que se caracterizó por una gran vulnerabilidad gubernamental en un época de transición e incertidumbre en México, fueron los de buscar instrumentalmente apearse a las normas internacionales para fortalecer la posición del Estado mexicano, tanto al interior como al exterior.

Sin embargo, aunque en esencia este trabajo niega la existencia de un patrón *boomerang* para la adopción de políticas de género en México, refutar por completo este modelo resulta complicado porque es difícil de comprobar que no hubo grupos cuyas demandas pudieron haber tenido un impacto en peticiones de las redes transnacionales: basta con que un individuo haya buscado apoyo de algún grupo externo y sus demandas se hayan incorporado de alguna forma a las de varios otros grupos que finalmente fueron exitosos para que se pueda decir que se multiplicó su esfuerzo y regresó con más fuerza. Sin embargo, lo que este trabajo sugiere es que no es el mecanismo principal ni el más importante que explica la adopción de políticas de equidad de género, salud reproductiva y contra la violencia de género en México y que las demandas que transformaron la política internacional no provenían principalmente de grupos tercermundistas como los de las feministas mexicanas.

Uno de los grandes peligros del uso conceptual de redes transnacionales es que se

tienden a homogeneizar a todos los actores dentro de una red, como si tuvieran las mismas capacidades, posibilidades de influir dentro de sus contextos nacionales y en las arenas internacionales. Por lo general existen grandes disparidades en la realización de campañas transnacionales y las organizaciones con capacidades más limitadas y con menos éxito en sus estrategias nacionales suelen provenir de países cuyos contextos son más adversos: tanto por la falta de receptividad de los gobiernos a las demandas de los grupos sociales como por el entorno de subdesarrollo y las barreras a la organización autónoma de los grupos civiles. Por ello, cuando interactúan estos grupos tan dispares, es difícil decir que la línea de influencia va del grupo débil al fuerte, sino que muchas veces sucede en la dirección contraria: los grupos con menos capacidad aprenden de las experiencias de los ya profesionalizados y hacen uso de sus herramientas teóricas.

Si bien la primera parte del mecanismo que proponen Keck y Sikkink de la creación de vínculos transnacionales no se cumple durante la década de los años noventa, la segunda parte de éste es verdadero: las redes transnacionales influyen en los organismos internacionales y, eventualmente, en las políticas que adoptan internamente los Estados. Así, para este caso en particular, los cambios logrados en el ambiente normativo tienen un efecto paralelo tanto sobre las instituciones estatales como en la sociedad.

No obstante, este estudio no necesariamente le resta utilidad al modelo de Keck y Sikkink. No se propone el esquema *boomerang* como particularmente explicativo de procesos largos y complejos como la transformación de un paradigma de políticas públicas o cambios de marcos normativos. Aunque los lazos transnacionales son centrales para explicar el contagio de marcos normativos, éstos no funcionan bajo un modelo *boomerang* en el que se multiplique la voz de los más vulnerables. Más bien, la generación de discursos que

empoderan a grupos de resistencia en los países del primer mundo también sirven para los grupos de demandas similares en el tercer mundo, especialmente para redefinir los problemas a atender, pero la dirección, nuevamente, es de afuera hacia adentro y no al contrario. Precisamente por ello, este modelo es difícil de ajustar al estudio de procesos paulatinos de cambios normativos como los estudiados aquí.

Más bien, el esquema *boomerang* ha demostrado tener mayor carácter explicativo cuando es una campaña específica, con actores bien delimitados en un espacio más constreñido y con demandas personalizadas. Un ejemplo importante es el caso de los feminicidios en Ciudad Juárez y las acciones de los activistas locales que buscaron traer a la luz de los actores internacionales un problema interno al que no se le estaba prestando la suficiente atención. En un estudio que desarrolla este asunto, Olga Aikin expone cómo la creación de lazos de solidaridad junto con la presión de instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales de prestigio global contribuyeron a que finalmente se reconociera el problema de las muertes de mujeres y se comenzara a atender²³⁷. Sin embargo, en este caso no están en disputa los marcos normativos con los que se entiende el problema de la violencia contra las mujeres, sino que se aceptan y se utilizan para la denuncia específica de un caso de negligencia (incluso complicidad) estatal. Por otra parte, para la campaña para visibilizar las muertes de Juárez los grupos nacionales no sólo hicieron uso de las posibilidades de los otros grupos de presionar a sus gobiernos, sino de sus habilidades y conocimiento en cabildeo y abogacía, que habían adquirido en la década anterior (la de los años noventa). Así, este estudio de caso en lugar de refutar el patrón de Keck y Sikkink, lo refuerza, pero se trata de un proceso específico enmarcado en el cambio normativo más

²³⁷ “Transnational advocacy networks and political change in Mexico: towards a process of socialization of international norms of violence against women in the case of murdered women in Ciudad Juarez”, ponencia presentada en la *International Studies Association Conference* en Chicago, en febrero-marzo del 2007

amplio de reconocimiento de la violencia de género y la especial vulnerabilidad de las mujeres ante actos como los asesinatos. Si bien las organizaciones activistas en Juárez lograron que se escucharan sus demandas a través de la solidaridad que expresaron organizaciones civiles internacionales, éstas lo hicieron apelando a un marco normativo internacional existente, que no necesariamente fue moldeado por ellas, aunque sí les favoreció.

Aunque se sostiene que las redes no son actores homogéneos y para cambios paradigmáticos no necesariamente reivindican las demandas de los no escuchados en el tercer mundo, el estudio propone una revaloración de los actores transnacionales. Más que como actores que multiplican las voces de los más vulnerables, la importancia de estos actores radica en su carácter único para transmitir y generalizar ideas que, aunque no provengan de los procesos nacionales de los países del “sur” donde hay más grupos vulnerables, sí sirven como armas teóricas que gozan de legitimidad internacional y dan fuerza a la sociedad organizada en sus luchas internas. Por ello, las redes transnacionales son clave para para el contagio de ideas entre organizaciones de la sociedad civil y para el fortalecimiento de los grupos civiles organizados en sí.

Muchos científicos sociales tienden a calificar negativamente la influencia externa en las políticas públicas, pues lo ven como una violación a la soberanía nacional o una alteración de las prioridades, que deberían estar volcadas exclusivamente a las necesidades internas. Sin embargo, no es necesariamente algo perjudicial para la efectividad del Estado ni forzosamente orilla a un gobierno a responder a intereses ajenos. Precisamente, cuando la influencia sucede de un actor de la sociedad civil a otro, los efectos de la transmisión de ideas, conocimiento y estrategias, más que constreñir y limitar a los actores nacionales, los potencializan y fortalecen. De esta forma, los lazos transnacionales para las organizaciones de la sociedad civil

de un país periférico tienen el valor de contagiar ideas, crear lazos de solidaridad y proveer de conocimiento técnico y teórico para una mayor efectividad en su incidencia en las políticas nacionales. Este tipo de consecuencias de los nexos con el exterior implican generar una sociedad civil nacional más fuerte, mejor organizada y con más capacidades de incidir en la política nacional. Esto, más que perjudicar al Estado, en última instancia podría implicar una mejor articulación entre gobierno y sociedad, al tener grupos mejor organizados que comuniquen sus necesidades, aunque esto depende más de cómo los actores gubernamentales reaccionen a las demandas sociales.

Sin embargo, la influencia internacional no se limita a aquella generada mediante lazos transnacionales entre grupos civiles organizados. En muchos casos, los gobiernos adoptan políticas unilateralmente en vista de su posición vulnerable en el sistema internacional. En este caso la ruta para la creación de la política es mucho más corta y poco adecuada a las necesidades internas. Estas son las políticas que pueden llegar a ser perjudiciales para un país, pues tienen la intención principal de aparentar que se está tratando de resolver un problema, sin que en realidad haya un diagnóstico correcto de él, y muchas veces se quedan en una mera declaración de intenciones que en la implementación tiene muy poco efecto para mejorar la vida de la población.

Distinguir entre estos dos tipos de políticas públicas es el objeto de estudio del cuarto capítulo, en el cual, una vez que se sostiene que la influencia externa sobre el Estado mexicano para el caso de las políticas de género respondía más a la lógica instrumentalista de un gobierno vulnerable que buscaba fortalecer su posición, se intenta entonces ver de cerca para qué políticas estas acciones tuvieron mayor efecto y para cuáles se puede decir que más bien hubo una influencia indirecta de contagio de ideas entre grupos de la sociedad civil. Por ello,

en este capítulo también se busca resaltar la influencia que tuvo el ámbito internacional tanto sobre el gobierno como en los grupos de la sociedad civil, y cuáles fueron las políticas públicas que respondían más directamente a sus demandas sociales y cuáles buscaban encajar en un marco normativo internacional bajo una lógica más instrumentalista. Por ello, el capítulo hace un estudio más cercano de las políticas de salud reproductiva y contra la violencia de género, precisamente por ser los temas que cambiaron paradigmas de políticas en el ámbito internacional y fueron el resultado de la movilización de diversas redes transnacionales de organizaciones civiles.

Para el caso de las políticas de salud reproductiva, precisamente por que históricamente ha sido un tema en el que la demanda principal de las organizaciones de mujeres generaba mucha polémica, la despenalización del aborto, los programas que se hicieron no respondían a demandas internas sino que fueron más una reacción instrumentalista al ámbito internacional. Un argumento que sostiene esto es que las políticas más importantes fueron programas lanzados por el gobierno federal, el órgano más sensible al ámbito internacional, y sucedieron casi inmediatamente después de la Conferencia del Cairo. En cambio, las políticas contra la violencia de género tuvieron una trayectoria diferente: por una parte, muchas de ellas fueron programas anteriores a la conferencia de Viena, pues empezaron desde los ochenta. Además, muchos fueron políticas localizadas, especialmente en la Ciudad de México, donde el movimiento feminista era más fuerte, y se trataban de leyes o programas que no provenían directamente de una decisión del ejecutivo federal. Por esto, se puede afirmar que para el caso de las políticas contra la violencia de género hubo mayor respuesta a las demandas de las organizaciones de mujeres, las que se fortalecieron de los procesos internacionales pero en un plano más teórico y metodológico.

Sin embargo, esta conclusión lleva a una gran interrogante: ¿por qué el Estado responde diferente dependiendo del tema? En este caso, ¿por qué no respondió el Estado mexicano de la misma forma ante la Conferencia de Viena que ante la del Cairo y Beijing? La respuesta puede tener relación con la naturaleza del tema. La violencia contra las mujeres es un tema que, finalmente, pone más en evidencia la carencia de autoridad del Estado para defender a sus ciudadanos de abusos e injusticias, por lo que puede provocar más fácilmente una reacción de la sociedad civil organizada. En cambio, el tema de la salud reproductiva está ligado a asuntos morales y religiosos, además de vinculado a una necesidad estatal por controlar las tasas de natalidad de su población. El crecimiento poblacional no sólo está más cercanamente vinculado a los intereses del gobierno del país correspondiente, sino que también lo está a los intereses de los países del primer mundo. Por ello, el concepto de salud reproductiva puede esconder una preocupación de los países desarrollados por la sobrepoblación de los países en vías de desarrollo. Esto puede explicar la mayor presión internacional por tratar el tema sí como la mayor respuesta del Estado mexicano a las directrices internacionales para salud reproductiva. A su vez, para el tema de violencia de género se explica que haya habido demandas civiles mejor articuladas, que generan menos polémica y, además, que gozan de respaldo internacional de las organizaciones que abogaban por una respuesta gubernamental a la violencia de género.

Por último, independientemente de generar análisis de los distintos tipos de influencia del exterior, este estudio busca desmenuzar el impacto que tiene el ámbito internacional sobre las políticas nacionales, pues es importante distinguir que tiene consecuencias diferenciadas, según la etapa de la política pública. De esta forma, se propone que, mientras que para la construcción de agenda y la definición del problema, los estándares del exterior tienen un peso significativo, para la implementación de la política pública los factores internacionales

tienen muy poca influencia. Esto es relevante, pues ayuda a entender las limitantes que tiene la organización transnacional para los grupos nacionales, además de ayudar a los funcionarios a tener conciencia del momento más frágil de unas políticas que en un inicio estaban respaldadas por el mundo exterior. Precisamente por la utilidad para los actores involucrados, es valioso hacer un análisis más minucioso de todo el proceso de las políticas públicas y el posible peso del exterior, una deuda pendiente, pues en la presente tesis se hace de forma general y bastante especulativa.

BIBLIOLGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F (comp.), *El estudio de las políticas públicas.*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- , *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Aikin, Olga, “Transnational advocacy networks and political change in Mexico: towards a process of socialization of international norms of violence against women in the case of murdered women in Ciudad Juárez”, ponencia presentada en la *International Studies Association Conference* en Chicago, en febrero-marzo del 2007.
- Álvarez Enríquez, Lucía , “Mujeres y ciudadanía en la Ciudad de México: la intervención del movimiento feminista en el ámbito público”, en Silvia Bolos, *Mujeres y espacio público: construcción y ejercicio de la ciudadanía*, pp. 175-192.
- Álvarez, Sonia E., “Articulacion y transnacionalizacion de los feminismos latinoamericanos ”, *Debate feminista*, año 8, vol. 15, abril 1997, pp.146-170.
- Álvarez, Sonia E., “Translating the Global: Effects of Transnational Organization on Local Feminist Discourses and Practices in Latin America”, *Cadernos de Pesquisa*, no. 22, octubre 2000.
- Álvarez, Sonia E., “Advocating Feminism. The Latin American Feminist NGO 'Boom'” en Luciana Ricciutelli, *Feminist Politics, Activism and Vision. Local and Global Challenges*, Toronto, Innana Publications and Education Zed, 2005, p. 131.
- Barquet, Mercedes y Sandra Liliana Osses Rivera, “Ciudadanas mexicanas: estrategias para construir la ciudadanía”, *Normas, género y políticas públicas: desafíos de la equidad*, Universidad Central, Bogotá, Colombia, abril 2006, no. 24, 2006.
- Bendell, Jem y Anne Kathrin Ellersiek, *Noble Networks? Advocacy for Global Justice and the “Network Effect”*, UNRISD Programme Paper No. 31, Génova, febrero 2009.
- Bizberg, Ilán, “La sociedad civil en el nuevo régimen político”, *Foro Internacional* 190, XLVII, 2007 (4), pp. 785-816.

- Blacklock, Cathy y Laura Macdonald, "Women and Citizenship in Mexico and Guatemala", en Shirin Rai (eds.) *International perspectives on gender and democratization*, Londres-Nueva York, MacMillan Press-St. Martin's Press, 2000, pp. 19-40.
- Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, trad. José F. Fernández Santillán, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Bunch, Charlotte, "Women and Gender: The Evolution of Women Specific Institutions and Gender Integration at the United Nations" en *Oxford Handbook on the United Nations*, edited by Thomas G. Weiss y Sam Daws, Londres, 2007.
- Bunch, Charlotte, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly (editoras), *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: crónica de una movilización mundial*, Ciudad de México, Edamex, 2000.
- Bunch, Charlotte, Samantha Frosty y Niamh Reilly, "Las redes internacionales y la traducción de las dimensiones globales a las esferas locales (a manera de introducción)" en Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly, *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: Crónica de una movilización mundial*, Ciudad de México, Edamex, 2000, pp. 25-44.
- Campbell, John L. "Ideas, Politics, and Public Policy", *Annual Review of Sociology*, vol. 28 (2002), pp. 21-38.
- Cano, Gabriela, "Más de un siglo de feminismo en México", *Debate Feminista*, septiembre 1996, pp. 345-360.
- Cardaci, Dora, "Visibilidad y protagonismo de las redes y ONG", en Griselda Gutiérrez (coord.) *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, Programa Universitario de Género/UNAM, 2002
- Cerva Cerna, Daniela, "Trayectoria de los mecanismos institucionales a favor de la equidad de género en México", en Comisión de Equidad y Género, *Avance de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio.*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, Editorial Santillana, 2006, pp. 253-271
- Cortassel, Jeff y Laura Parisi, "A Tale of Two UN Decades: Transnational Networks and Mobilization During the Women's and Indigenous Peoples' Decades," ponencia presentada en un Congreso de la Asociación de Estudios Internacionales (International Studies Association), el 15 de marzo del 2005, Honolulu, Hawaii.

- Cos-Montiel, Francisco, "El traje nuevo de la emperatriz: lecciones de la integración de la perspectiva de género en México", *Debate Feminista*, (28) 2003, pp. 211-260.
- Covarrubias, Ana, "Los derechos humanos en la política exterior de México: ¿en defensa propia o de los valores liberales?", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 303-332.
- Craske, Nikki, "Gender politics and Legislation" en Sylvia Chant y Nikki Craske, *Gender in Latin America*, New Brunswick, Rutgers University, 2003.
- , "Ambiguities and Ambivalences in Making the Nation: Women and Politics in the 20th Century Mexico", *Feminist Review*, núm. 79, Latin America: History, war and independence (2005), pp. 116 -133.
- Cunnil Grau, Nuria y Luiz Carlos Bresser Pereira (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del estado*, Buenos Aires, Paidós-Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo, 1998.
- Desai, Manisha, "Gender, Health and Globalization: A critical social movement perspective", *Development*, 2004, 47 (2), pp. 36-42.
- Domínguez Edmé, "Mujeres y ciudadanía en México: reflexiones de algunas participantes a nivel urbano", *Anales*, N°. 2, 1999 (Ejemplar dedicado a: Ciudadanía y nación) , págs. 201-226.
- Dunne, Tim y Brian C. Schmidt, "Realism", en John Baylis y Steve Smith (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 2da ed., Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Eade, Deborah, "Prólogo", en Jenny Pearce (comp.), *Desarrollo, ONG y Sociedad Civil*, trad. Aina Alcover, Barcelona, Intermón Oxfam, 2002.
- Edwards, Michael, *Civil Society*, Cambridge/Malden, Polity Blackwell, 2004.
- Edwards, Michael y David, Hulme, *Making a Difference: NGOs and development in a changing world*, Londres , Earthscan, 1992.
- Finkle , Jason L. y C. Alison McIntosh, "United Nations Population Conferences: Shaping the Policy Agenda for the Twenty-first Century," *Studies in Family Planning*, vol. 33, núm. 1, (marzo 2002) pp. 11-23.

- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, vol. 52, núm. 4, *International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics* (otoño, 1998), pp. 887-917.
- Friedman, Elizabeth Jay, "Gendering the Agenda: The Impact of the Transnational Women's Rights Movement at the UN Conferences of the 1990s", *Women's Studies International Forum*, 2003, Vol. 26, No. 4, pp. 313 – 331.
- Foley, Michael y Bob Edwards, "The Paradox of Civil Society", *Journal of Democracy*, vol. 7, No. 3 (1996), pp. 38-52.
- Fox, Jonathan, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, vol. 46, No. 2 (enero, 1994), pp. 151-184.
- González Montes, Soledad, "El trabajo de las ONG mexicanas sobre salud y derechos reproductivos, 1994-2004. Nuevas áreas de acción y dilemas políticos", ponencia presentada para la reunión de *Latin American Studies Association*, Las Vegas, Nevada, octubre 7-9, 2004.
- Gourevitch, Peter, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, núm. 4 (otoño, 1978), pp. 881-912.
- Granath, Sara, *The Importance of Being Equal: A Case Study of Feminist Policy Making in Mexico*, Tesis (Master Thesis)--Göteborg University, Department of Political Science, Minor Field Study, 2002.
- Gutiérrez, Griselda (coord.), *Feminismo en México. Una revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México D.F., UNAM:PUEG, 2002.
- Hinojosa, Claudia, "El movimiento internacional de mujeres: una nueva lectura del mundo viaja por diferentes idiomas" en Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly, *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: Crónica de una movilización mundial*, Ciudad de México, Edamex, 2000, pp. 45-59
- Incháustegui, Teresa, "Incluir al género. El proceso de institucionalización de políticas públicas con perspectiva de género" en Griselda Gutiérrez (coord.) *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, Programa Universitario de Género/UNAM, 2002.

- y Tania Reneaum Panszi (coord.), "El adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: comentarios a las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados", México D.F., CEAMEG, 2007.
- Joachim, Jutta, "Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs, and Women's Rights", *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 2 (Jun., 2003), pp. 247-274.
- Keck Margaret y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Kardam, Nüket, "The Emergence of a Global Gender Equity Regime ", *International Journal*, Vol. 57, No. 3 (verano, 2002), pp. 411-438.
- Lang, Miriam "¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México", *Iberoamericana*, vol. III, 12, 2003, pp. 63-90.
- Martín Álvarez, Alberto (et. Al), "Redes Ciudadanas, Interacción transnacional y calidad de la democracia en México" (...) ponencia presentada en el XII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España. Santander- España, 21/23 de septiembre de 2006.
- Moghandam, Valentine M., "Transnational Feminist Networks. Collective Action in an Era of Globalization", *International Sociology*, (marzo 2000) vol. 15, núm. 1, pp. 57-85
- Montoya, Celeste, "Patterns and Prospects of Policy Reform: The Role of International and Domestic Advocacy in Combating Violence against Women." Ponencia presentada en la Primer Conferencia Europea en Género, Política y el Consorcio Europeo sobre Investigación de Políticas Públicas, Belfast, Reino Unido, 2009.
- Moravcsik, Andrew "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization*, 54, 2, primavera 2000, pp. 217-252.
- Olvera, Alberto J., "Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto" IV Conferencia Regional ISTR-LAC , San José, Costa Rica , 8-10 de octubre, 2003.
- Petschesky, Rosalind P., "Reproductive and Sexual Rights: Charting the Course of Transnational Women's NGOs", *United Nations Research Institute for Social Development Occasional Paper No. 8*, Geneva, 2000.

- Price, Richard, "Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics", *World Politics*, Vol. 55, No. 4 (jul., 2003), pp. 579-606.
- Putnam, *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, University of Princeton Press, 1993.
- Risse Kappen, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Riquer Fernández, Valentina, *Del movimiento feminista a la institución: ¿Una historia que aún no puede contarse?*, Jalapa, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales Universidad Veracruzana, 2005.
- Rodríguez, Gabriela, "La participación de las ONG y organizaciones comunitarias en la salud reproductiva" en Mario Bronfman y Catalina Denman (editores), *Salud reproductiva. Temas y debates*, Cuernavaca México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2003.
- Serret, Estela, "El feminismo mexicano de cara al siglo XXI", *El Cotidiano*, marzo-abril, año/vol. 16, número 100, UAM, 2000, pp. 42-51.
- Sikkink, Kathryn, "Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America", *International Organization*, vol. 47, 3, verano de 1993.
- Sikkink Kathryn y Martha Finnemore, "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2001. 4:391-416.
- Somuano, Ma. Fernanda, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México D.F., El Colegio de México, 2011.
- Soto, Mireya, "El feminismo en México y su impacto en el discurso jurídico" en Griselda Gutiérrez (coord.), *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, Programa Universitario de Género/UNAM pp. 401-412, 2002
- Tamayo, Sergio, "La ciudadanía civil en el México de la transición: mujeres, derechos humanos y religión", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 1 (ene. - mar., 2000), pp. 61-97.

- Tapia Álvarez, Mónica, “Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas” en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Volúmen XIII. Políticas Públicas*, México D.F., El Colegio de México, 2010, pp. 411-446.
- Tapia Álvarez, Mónica, Beatriz Campillo, Giovanna Morales y Susana Cruickshank, *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, México D.F., Alternativas y Capacidades A.C., 2010.
- Tarrés, Maria Luisa, “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México” en Nathalie Lebon y Elizabeth Maier (Coord.), *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. LASA, UNIFEM, Siglo XXI.
- Tarrés, Maria Luisa, “El proceso de institucionalización de las organizaciones de mujeres en México (1970-2000)”, Ponencia preparada para el XXV Congreso Internacional de LASA, 7-9 Octubre 2004, Las Vegas Nevada, Estados Unidos.
- Tepichín Valle, Ana María, “Política pública, mujeres y género” en Ana María Tepichin, Karine Tinat y Luz Elena Gutiérrez (coord.), *Los grandes problemas de México. Volúmen VIII. Relaciones de Género*, México D.F., El Colegio de México, 2010, pp. 23-58.
- The Economist, “Female Power”, *The Economist*, Londres, 30 de diciembre 2009.
- Torres, Blanca, “Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación”, en José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México D. F., Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 35-61.
- Treviño Rangel, Javier, “Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano”, *Foro Internacional*, 1 77, XLIV, 2004 (3), pp. 509-539.
- Tripp, Aili Mari, “The Evolution of Transnational Feminism: Consensus, Conflict and New Dynamics” en Marx, Ferree, Myra y Aili Mari Tripp, *Global Feminism, Transnational Women's Activism, Organizing and Human Rights*, Nueva York-Londres, New York University Press, 2006, pp. 51-75.
- Verduzco, Gustavo, “La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado”, *Estudios Sociológicos*, XIX: 55, 2001, pp. 27-48.

Zapata Galindo, Martha, "The feminist movement in Mexico: From Self-Awareness Groups to Transnational Networks", consultado en http://www.globaljusticecenter.org/papers2005/zapata_eng.htm

Wallerstein, Immanuel, "World-systems analysis" en George Modelski (editor) *World System History* en *Encyclopedia of Life Support Systems* (EOLSS), Oxford, UNESCO-Eolss Publishers, 2004.

World Bank, *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.

Zoraida Vázquez, Josefina y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, 3ra ed., México D.F., FCE, 2000.