

Igualdad

FEMINISMOS Y DERECHO

Un diálogo interdisciplinario en torno
a los debates contemporáneos



Ana Micaela Alterio
Alejandra Martínez Verástegui
Coordinadoras



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

ITAM

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Derechos
Sexuales
y Reproductivos



Programa de Derecho a la Salud - CIDE

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO

B614.190 Feminismos y derecho : un diálogo interdisciplinario en torno a los debates
F454f contemporáneos / coordinadoras Ana Micaela Alterio, Alejandra
Martínez Verástegui ; esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios
Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ;
presentación Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.-- Primera edición. --
Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019.
1 recurso en línea (xiv, 318 páginas). -- (Igualdad)

ISBN 978-607-552-139-8

1. Feminismo – Derecho a la igualdad – Aspectos jurídicos – Ensayos –
América Latina 2. Delitos de lesa humanidad – Mujeres – Condición jurídica
3. Femicidio – Políticas públicas – Análisis 4. Interrupción legal del embarazo
– Legislación – Crítica 5. Despenalización del aborto 6. Aborto 7. Maternidad
subrogada – Iniciativa de leyes 8. Acoso sexual 9. Madres sustitutas I. Alterio,
Ana Micaela, coordinador II. Martínez Verástegui, Alejandra, coordinador
III. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, 1959- , escritor de prólogo IV. México.
Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales
V. serie
LC HQ1460.5

Primera edición digital: enero de 2020

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Las alianzas feministas
y el nacimiento del crimen
de feminicidio como un dominio
de política pública en México**

Paulina García-Del Moral*

* Doctora en Sociología, Profesora en el Departamento de Sociología y Antropología, University of Guelph, Canadá. Contacto: pgarciad@uoguelph.ca

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Las alianzas feministas y la construcción social del feminicidio como problema nacional. 3. La construcción del crimen de feminicidio como categoría legal. 4. La falta de maduración del crimen de feminicidio como un dominio de política pública.

Palabras clave: feminicidio; dominio de política pública; movilización feminista; tipificación del feminicidio; institucionalización; implementación; resistencia institucional; desigualdad de género.

1. Introducción

En México, así como en otros países latinoamericanos, el término "feminicidio" se ha vuelto de uso común ya no sólo entre activistas y académicas feministas, sino también entre la ciudadanía en general, así como en los medios de comunicación y varios espacios institucionales y/o estatales. En México, el uso común de este término no se puede desligar de la historia de lucha feminista para visibilizar la ola de violencia feminicida y las violaciones a los derechos de las mujeres que azotan el país, más allá de Ciudad Juárez y Chihuahua, con la complicidad del Estado masculinista mexicano. La lucha sigue, día a día, porque esta violencia no es cosa del pasado y a las mujeres y niñas se les sigue asesinando con impunidad. La lucha sigue dados los innumerables obstáculos que impiden el acceso a la justicia y que están comúnmente ligados a la resistencia institucional para implementar el tipo penal de feminicidio en

todos los estados del país, como lo revela el último reporte del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF).¹

En este artículo quiero sugerir que este contexto de lucha denota el proceso de la construcción social de un problema nacional, pero también de una innovación legal feminista que ha resultado en el nacimiento de lo que los sociólogos Ryken Grattet y Valerie Jenness identifican como un "dominio de política pública" (*policy domain*).² En sus estudios sobre la institucionalización del crimen de odio en Estados Unidos, Grattet y Jenness usan este concepto para referirse a dos cosas:

Primero, al rango de actores colectivos —por ejemplo, políticos, expertos, oficiales, ejecutores— que han ganado la suficiente legitimidad para hablar o tomar acciones sobre un problema en particular. Segundo, a las lógicas culturales, teorías, marcos, o ideologías que estos actores traen consigo al construir el problema y la respuesta de política pública.³

Así, Grattet y Jenness estudian cuatro procesos a través de los cuales se institucionaliza un dominio de política pública: 1) el reconocimiento del problema y su posicionamiento en la agenda política; 2) la creación de propuestas de política pública como respuesta legislativa; 3) la selección de estas propuestas; y 4) el cambio de las leyes o políticas públicas conforme se les implementa.⁴

¹ María de la Luz Estrada Mendoza (dir.), *Informe implementación del tipo penal del femicidio en México: Desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017*, OCNF, México, 2018, Disponible en: <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/publicaciones> (última fecha de consulta: 20 de abril de 2018).

² Cfr., Valerie Jenness y Ryken Grattet, *Making Hate a Crime: From Social Movement to Law Enforcement*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2004. Ryken Grattet y Valerie Jenness, "The Birth and Maturation of Hate Crime Policy in the United States", *American Behavioral Scientist*, vol. 45, núm. 4, 2001, pp. 668-696. Valerie Jenness, "The Emergence, Content, and Institutionalization of Hate Crime Law: How a Diverse Policy Community Produced a Modern Legal Fact", *Annual Review of Law and Social Science*, núm. 3, pp. 141-160.

³ Ryken Grattet y Valerie Jenness, "The Birth and Maturation of Hate...", *op. cit.*, p. 670.

⁴ *Ibidem*.

¿Por qué estudiar el crimen de feminicidio no sólo como la manifestación extrema de la violencia contra las mujeres basada en la desigualdad de género, sino como un dominio de política pública? Siguiendo los pasos de Grattet y Jenness, propongo que este marco conceptual nos puede dar nuevas perspectivas para comprender los obstáculos a los que se enfrenta esta innovación legal feminista. Este análisis se enfoca en trazar el nacimiento y desarrollo del crimen de feminicidio como un dominio de política pública haciendo énfasis en las alianzas entre feministas dentro y fuera de las instituciones del Estado. Específicamente, examino de qué forma las alianzas académicas, activistas y legisladoras feministas construyeron al feminicidio como un problema nacional, la respuesta legislativa federal y estatal que se detonó consecuentemente y el rol que aquí jugó el litigio estratégico a nivel supranacional y nacional. Mi propósito es señalar cómo este proceso socio-legal ha ido acompañado de varias transformaciones del concepto de feminicidio, conforme éste ha circulado en estos distintos espacios. A la vez, argumento que la implementación ineficiente de este tipo penal constituye su falta de «maduración»⁵ o bien, su institucionalización incompleta, como dominio de política pública. Por último, abordo preguntas en torno al potencial y límite del derecho como herramienta de cambio social.

2. Las alianzas feministas y la construcción social del feminicidio como problema nacional

La construcción del feminicidio durante las últimas dos décadas como un problema nacional es producto de varias alianzas entre diversas feministas dentro de espacios de activismo, académicos y políticos.⁶ En primera instancia, estas alianzas se desarrollaron a finales de los años

⁵ *Ibidem.*

⁶ No cabe duda que las familiares de las víctimas han sido parte de este proceso. Aquí me refiero a ellas como activistas porque su lucha por el acceso a la justicia ha sido igualmente una lucha por desmantelar la desigualdad de género y su impacto nocivo en la vida de las mujeres.

noventa como respuesta a las desapariciones y los asesinatos de mujeres y niñas en Ciudad Juárez y Chihuahua, y su impunidad. El activismo en contra de esta violencia comenzó aun antes de que se le conociera como 'feminicidio', el término que Marcela Lagarde y Julia Monárrez Fragoso utilizan en su trabajo académico sobre este tema.⁷ Sin embargo, la transnacionalización de este activismo dio pie a que este concepto se adoptara poco después como marco de encuadramiento para denunciar esta violencia y su impunidad, ambas ligadas a la complicidad del Estado por no prevenir las y/o sancionarlas, como una violación de los derechos humanos de las mujeres.⁸ Aunque este marco inicialmente identificaba el feminicidio como un problema exclusivo de Chihuahua vinculado a su condición de estado fronterizo y la presencia de la industria maquiladora y del crimen organizado, su inserción en la esfera política, con el propósito de crear medidas legislativas para su combate, reveló la dimensión nacional de este problema. En esta sección describo estos procesos para después analizar cómo resultaron en la innovación legal feminista del tipo penal de feminicidio y así, en el nacimiento de un nuevo dominio de política pública.

2.1. El reconocimiento del problema del feminicidio y su posicionamiento en la agenda política

La movilización en contra de las desapariciones y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, y luego Chihuahua, a principios de los años noventa, surgió después de que la activista feminista juareense Esther

⁷ Vid. Marcela Lagarde, "Por la vida y libertad de las mujeres. Fin al feminicidio", *Fem*, vol. 28, núm. 255, 2004, pp. 26-34; Julia Monárrez Fragoso, "Feminicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001", *Debate Feminista*, núm. 25, 2002, pp. 279-305; Julia Monárrez Fragoso, *Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, El Colegio de la Frontera Norte/ Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

⁸ Vid. Paulina García-Del Moral, "Transforming *Feminicidio*: Framing, Institutionalization, and Social Change", *Current Sociology*, vol. 64, núm. 7, 2016, pp. 1017-1035. Vid. Olga Aikin Araluce, *Activismo social transnacional: un análisis en torno a los feminicidios en Ciudad Juárez*, ITESO/ El Colegio de la Frontera Norte/Univ. Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2011.

Chávez Cano hubiese establecido la existencia de este patrón de violencia a partir de notas periodísticas.⁹ Además de la brutalidad con la cual las mujeres habían sido asesinadas, otras de las principales preocupaciones de las familiares de las víctimas y las activistas que se unieron a Chávez Cano¹⁰ eran la falta de seriedad con la que las autoridades encargadas de la procuración de justicia realizaban las investigaciones para encontrar a los culpables —si es que las iniciaban—, y las actitudes sexistas y discriminatorias que justificaban esa negligencia. Ellas también criticaron la tendencia de estos servidores públicos a culpar a las víctimas de su propia muerte. Así lo señalaron en una carta dirigida a la entonces presidenta de la recientemente creada Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, la Diputada federal Alma Angélica Vucovich Seele (PRI) en noviembre de 1997.¹¹ La carta, sin embargo, no describía la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez como feminicidio, sino como un producto de la discriminación contra las mujeres en el ámbito privado e institucional.

El concepto de feminicidio tampoco aparece en la Recomendación 44/98 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), producto de la intervención de Vucovich Seele.¹² Para la CNDH, esta violencia y el trato negligente de las autoridades era una clara violación de los derechos humanos de las mujeres consagrados en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (o Convención de "Belém Do Pará"), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAW) de las

⁹ Julia Monárrez Fragoso, *Trama de una injusticia...*, op. cit., p. 71.

¹⁰ Vid. Olga Aikin Araluce, *Activismo social transnacional...*, op. cit.; y Cynthia Bejarano, "Las Super Madres de Latino America: Transforming Motherhood by Challenging Violence in Mexico, Argentina, and El Salvador", *Frontiers*, vol. 23, núm. 1, 2002, pp. 126-150.

¹¹ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año I, núm. 26, 6 de noviembre de 1997. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/1er/1P/Ord/19971106.html> (última fecha de consulta: 12 de junio 2014).

¹² CNDH, Recomendación 44/98, 1998, Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1998/Rec_1998_044.pdf (última fecha de consulta: 2 de febrero 2014).

Naciones Unidas (ONU), entre otros tratados internacionales de derechos humanos, al igual que del principio de igualdad jurídica entre las mujeres y los hombres según el artículo 4o. constitucional. Este argumento también surgió en los primeros reportes que realizaron varias organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, entre ellas Amnistía Internacional, al igual que aquellos realizados por diversos relatores de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), aunque ninguno de estos reportes usó concretamente el concepto de feminicidio.

A la vez, tanto la Recomendación 44/98 como estos reportes señalaron como la base de su argumento la relación entre la discriminación de género y el incumplimiento del principio de la debida diligencia que obliga al Estado a prevenir, investigar y sancionar casos de violencia contra las mujeres, aun cuando éstos no hayan sido cometidos por agentes del Estado, ya sea en espacios públicos o privados.¹³ Este vínculo sería fundamental en los casos de *González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México*,¹⁴ litigado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y de *Paloma Escobar Ledezma y Otros*,¹⁵ resuelto en la CIDH; ambos ahora reconocidos como casos emblemáticos de feminicidio.

Mucho se ha escrito ya sobre las diferencias entre los conceptos de feminicidio y femicidio, o *femicide*.¹⁶ Por lo tanto, en ese artículo me aparto

¹³ Paulina García-Del Moral, *Feminicidio, Transnational Legal Activism and State Responsibility in Mexico*, Tesis doctoral, Universidad de Toronto, Toronto, 2016, pp. 100-104.

¹⁴ Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

¹⁵ CIDH, Informe No. 51/13, *Caso Paloma Angélica Escobar Ledezma y Otros*, 12 de julio de 2013, Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2013/mxpu12551es.doc> (última fecha de consulta: 28 de febrero 2014).

¹⁶ El concepto de *femicide* viene del feminismo radical anglosajón y se refiere principalmente al asesinato misógino de mujeres por hombres. Vid. Jill Radford y Dianna Russell (coord.), *Femicide: The Politics of Woman-Killing*, Twayne Publishers, Nueva York, 1992. Rosa-Linda Fregoso y Cynthia Bejarano (coord.), *Terrorizing Women: Femicide in the Americas*, Duke University Press, Durham, 2010. Martha Patricia Castañeda Salgado, "Femicide in Mexico: An Approach Through Academic, Activist and Artistic Work", *Current Sociology*, vol. 64, núm. 7, 2016, pp. 1054-1070. María Guadalupe

de esta discusión y me enfoco en la circulación del concepto de 'feminicidio' entre la academia y el espacio del activismo, siguiendo su transformación en un marco de encuadramiento y así su reconocimiento como un problema nacional.

A partir del análisis empírico de una base de datos de asesinatos de mujeres, Monárrez Fragoso integró en su definición de feminicidio la dimensión de clase social como vector fundamental para conceptualizar la forma en que los procesos materiales, culturales y sociales se entrelazan para naturalizar la desigualdad de género que subyace "la misoginia, el control y el sexismo", y que resultan en la normalización de la violencia contra las mujeres.¹⁷ Su manifestación más extrema es el "feminicidio sexual sistémico," en donde el carácter sistémico de la violencia sexual misógina derivada de estos procesos es reforzada por la reiterada falla institucional del Estado para responder a ella, aceptándola así y despojando a las mujeres de su ciudadanía.¹⁸ Monárrez Fragoso además desarrolló indicadores para categorizar el 'feminicidio sexual sistémico'. Entre ellos está no sólo la violación o "la penetración de las cavidades corporales de la víctima," sino también el lugar en dónde se arrojó su cadáver, por ejemplo, los lotes baldíos o los basureros, la exhibición del cuerpo desnudo o semidesnudo, y las marcas de tortura y violencia que se le infligieron.¹⁹

Mientras tanto, Lagarde se basó en el derecho penal internacional para definir el feminicidio como el "genocidio misógino contra las mujeres que sucede cuando se atenta contra la integridad, la salud, las libertades

Ramos Ponce, "Mesa de trabajo sobre femicidio/feminicidio: ¿Es conveniente contar con una figura penal sobre femicidio/feminicidio?", en Susana Chiarotti (coord.), *Contribuciones al debate sobre la tipificación penal del feminicidio/femicidio*, Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), Perú, 2011.

¹⁷ Julia Monárrez Fragoso, "Feminicidio serial sexual..." *op. cit.* Esta base de datos tiene su origen en la recolección de notas periodísticas que hizo Chávez Cano y, por lo tanto, en una alianza entre el activismo y la academia.

¹⁸ Julia Monárrez Fragoso, *Trama de una injusticia... op. cit.*, pp. 67-69.

¹⁹ *Ibid.* pp. 74-75.

y la vida de las mujeres".²⁰ Por consiguiente, para Lagarde, el feminicidio constituye un "crimen de Estado", ya que "el Estado no da garantías a las mujeres ni condiciones de seguridad".²¹ Asimismo, Lagarde acuñó otro concepto similar: el de "violencia feminicida", como una violación de los derechos humanos de las mujeres derivada de la violencia de género más extrema que puede resultar en la muerte violenta u homicidio, así como en impunidad.²²

Ambas académicas fueron ponentes durante el primer Tribunal Internacional de Conciencia sobre las Violaciones de los Derechos Humanos de las Mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua en marzo de 2004, el cual fue parte de la campaña de activismo transnacional ¡Alto a la Impunidad: Ni Muerta Una Más!²³ Fue ahí en donde el concepto de feminicidio se transformó en un marco de encuadramiento. Esta transformación fusionó discursivamente varios elementos de las definiciones de Lagarde y Monárrez Fragoso, principalmente, la relación entre la naturaleza sistémica de la violencia misógina, la impunidad y la falla institucional del Estado, con el lenguaje de los derechos humanos que también habían utilizado las organizaciones de la sociedad civil y otros actores internacionales.²⁴ Una vez establecido como marco, el término feminicidio se volvería la palabra clave para referirse al problema de los asesinatos con impunidad de mujeres y niñas de Ciudad Juárez y Chihuahua.

Es necesario señalar aquí que, la transformación del concepto académico de feminicidio en un marco de encuadramiento, claramente, representó

²⁰ Marcela Lagarde, "Por la vida y libertad de las mujeres..." *op. cit.*

²¹ *Ibid.*

²² Cfr. Marcela Lagarde, "Preface: Feminist Keys for Understanding Femicide: Theoretical Political, and Legal Construction", en Rosa-Linda Fregoso y Cynthia Bejarano (coord.), *Terrorizing Women: Femicide in the Americas*, Duke University Press, Durham, 2010.

²³ Vid. Olga Aikin Araluce, *Activismo social transnacional*, *op. cit.*

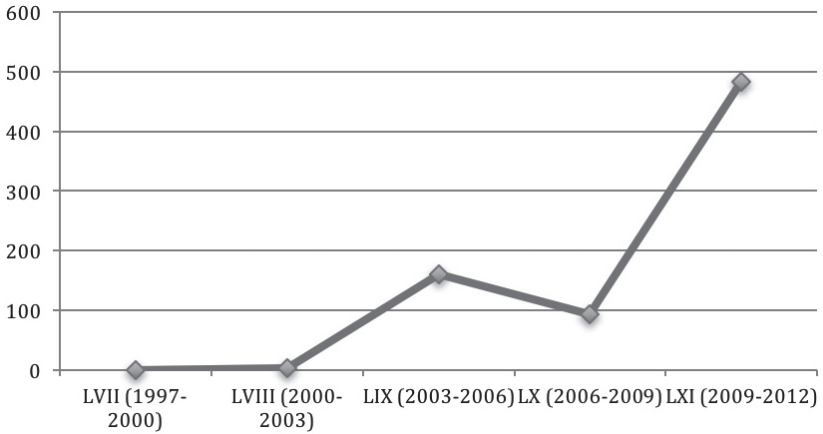
²⁴ Paulina García-Del Moral, "Transforming feminicidio..." *op. cit.*, pp. 1022-1023. Cabe destacar aquí que el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos y el nexo entre la discriminación de género y el principio de la debida diligencia eran ideas que habían tomado fuerza apenas a principios de la década de los años 90 gracias a un movimiento feminista transnacional. Vid. Paulina García-Del Moral y Megan Alexandra Dersnah, "A Feminist Challenge to the Gendered Politics of The Public/Private Divide: On Due Diligence, Domestic Violence, and Citizenship", *Citizenship Studies*, vol. 18, núm. 6-7, 2014, pp. 661-675.

la solidificación de alianzas entre feministas dentro de la academia y el activismo, pero también en la política. Para ese entonces, Lagarde ya era Diputada federal y previamente, el 25 de noviembre de 2003,²⁵ había introducido su definición de feminicidio, misma que fue rápidamente adoptada por otras Diputadas y Senadoras feministas. Esto propagó su difusión tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores durante la LIX Legislatura (2003-2006), como lo demuestran las gráficas 1 y 2.²⁶ Las Comisiones de Equidad y Género en ambas Cámaras jugaron un papel muy importante en este proceso, al igual que la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas a los Feminicidios en la República Mexicana y la Justicia Vinculada de la Cámara de Diputados, presidida por la propia Lagarde.

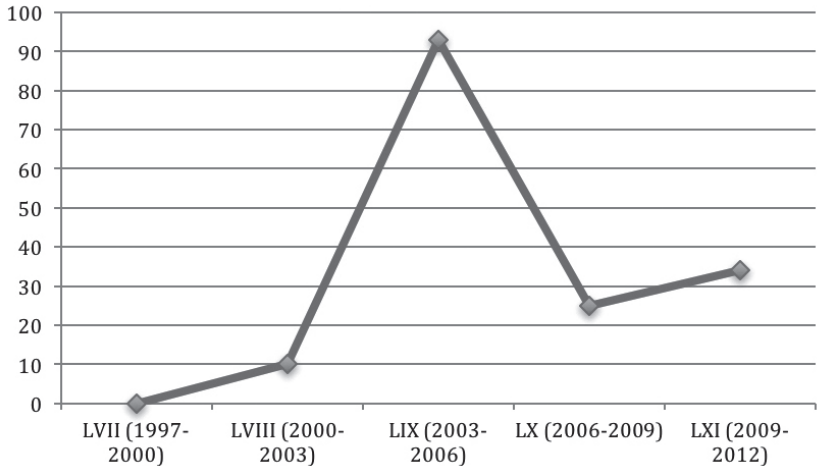
²⁵ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, año I, núm. 27, 25 de noviembre de 2003. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/1er/1P/Ord/nov/00L59A1P127.html> (última fecha de consulta: 12 de junio de 2014). Sin embargo, la Senadora María Del Carmen Ramírez ya había usado el término feminicidio durante la Legislatura anterior, aunque claramente basándose en el trabajo de Lagarde. Vid. Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, año III, núm. 29, 28 de noviembre de 2002. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/58/3/PPO/d29_28_11_2002.pdf (última fecha de consulta: 12 de junio de 2014).

²⁶ Estas gráficas están basadas en mi análisis de 142 versiones estenográficas de las sesiones de la Cámara de Diputados (n= 90) y de la Cámara de Senadores (n = 52) de la LVI a la LXI Legislatura en donde se discutieron los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua, la sentencia de "Campo Algodonero," así como las diversas iniciativas federales para tipificar el feminicidio y la iniciativa de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVIV). El mayor número de referencias a "feminicidio" en la Cámara de Diputados se explica parcialmente dado a que hay más sesiones que se enfocan o mencionan el problema del feminicidio, ya sea en Ciudad Juárez y Chihuahua o a nivel nacional, pero también porque hay más Diputados que Senadores.

Gráfica 1. Referencias a "Feminicidio" en la Cámara de Diputados, LVII-LXI Legislaturas



Gráfica 2. Referencias a "Feminicidio" en la Cámara de Senadores, LVII-LXI Legislaturas



Asimismo, estos espacios legislativos abrieron el camino para que el feminicidio fuera construido como un problema nacional y ya no exclusivo de Ciudad Juárez y Chihuahua, como se refleja en el nombre de la misma Comisión Especial. La Comisión Especial de la LVIII Legislatura (2000-2003) que le precedió estaba dedicada únicamente a los "homicidios"

de mujeres en el estado fronterizo.²⁷ Si bien los asesinatos de mujeres y niñas en Ciudad Juárez y Chihuahua se volvieron el emblema del feminicidio, Lagarde desde un principio lo definió como un problema nacional.²⁸ Como Presidenta de la Comisión Especial de Feminicidios, Lagarde además comisionó un estudio diagnóstico sobre la violencia feminicida, primero en diez entidades federativas y más tarde en todo el país.²⁹ Con base en los resultados de esta investigación, las legisladoras feministas tuvieron la evidencia necesaria para argumentar que, en efecto, la violencia feminicida era una modalidad de la violencia de género que se había normalizado en el país, y así impulsar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).³⁰

Las gráficas 1 y 2 demuestran cómo el feminicidio se transformó en un problema nacional dentro del Congreso de la Unión. En ellas se puede observar cómo el número de las referencias al feminicidio se incrementan entre Diputados y Senadores respectivamente durante la LXI Legislatura (2009-2012), a pesar de su disminución durante el periodo legislativo anterior. Para ese entonces, aunque hubo varios debates con respecto a la obligación del Estado de cumplir con la sentencia de "*Campo Algodonero*", las menciones de feminicidio ya no se refieren exclusivamente a Ciudad Juárez y Chihuahua, sino que reflejan sobre todo los debates en torno a la tipificación del mismo.

La construcción del feminicidio como un problema nacional no fue un proceso exclusivo del ámbito político. Tanto académicas como activistas feministas contribuyeron a él, estudiando y documentando los casos de

²⁷ Aunque es interesante notar aquí que la Comisión Especial del Senado no adoptó el término feminicidio ni la dimensión nacional sino hasta la LX Legislatura.

²⁸ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año I, num. 27, 25 de noviembre, 2003, *loc. cit.*

²⁹ Vid. Comisión Especial para Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, *Investigación diagnóstica sobre violencia feminicida en la República Mexicana*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 2006.

³⁰ Marcela Lagarde, *El feminismo en mi vida: hitos, claves y topías*, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, México, 2012, p. 202.

feminicidio en otras partes del país. Destaca esta colaboración en el trabajo del OCNF, una red nacional conformada por 40 organizaciones en 21 estados del país.³¹ A la vez, la misma historia del OCNF ejemplifica cómo el feminicidio se volvió un problema nacional. De acuerdo con su primer informe, el OCNF originalmente llevaba el nombre de Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los Casos de Femicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua.³² El OCNF se convirtió en una red con enfoque nacional a partir del 2007. Aunado a la construcción social del feminicidio como un problema imperante en todo el país, el marco de feminicidio también adquirió una dimensión nacional. Este es el contexto en el que nació el crimen de feminicidio como un nuevo dominio de política pública.

3. La construcción del crimen de feminicidio como categoría legal

De acuerdo con Grattet y Jenness, la construcción en Estados Unidos del crimen de odio como un problema social basado en la violencia discriminatoria fue producto de la colaboración de varios movimientos sociales que se desarrollaron entre 1960 y 1990, entre ellos, el de los derechos civiles de los afroamericanos, de las mujeres, de los homosexuales y las lesbianas y, finalmente, de las víctimas de crímenes violentos. Una vez reconocido como un problema social, los diferentes grupos que formaron este movimiento fueron buscando oportunidades para "traducir" sus objetivos en una respuesta legislativa y de política pública.³³ Por eso, al trazar la historia las leyes y políticas públicas federales para combatir el crimen de odio y su difusión a nivel estatal, Grattet y Jenness revelan cómo la definición legal del crimen de odio, y el mismo carácter de éste como un dominio de política pública, fueron ensanchándose conforme

³¹ OCNF, *op. cit.*

³² Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los Casos de Femicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua. Informe Preliminar, noviembre 2005. Disponible en: http://catolicasmexico.org/ns/?page_id=3960&paged=2 (última fecha de consulta: 25 de enero de 2010).

³³ Grattet y Jenness, "The Birth and Maturation of...", *op. cit.*, p. 673.

el movimiento se fue desarrollando durante esas tres décadas.³⁴ Por ejemplo, la definición legal del crimen de odio inicialmente enfatizaba la discriminación racial, étnica y/o religiosa, pero no contemplaba categorías como el género, la orientación sexual o la discapacidad. La definición se amplió cuando otros grupos demandaron su inclusión, como los gays y las lesbianas. Después de haber logrado la extensión de la definición legal del crimen de odio, se volvió más fácil incluir a otros grupos marginalizados, como las mujeres y los discapacitados, aún sin tanta presión activista. A la vez fue necesario refinar la definición legal del crimen de odio para mejorar su implementación, la cual denota su maduración como dominio de política pública. El argumento principal de Grattet y Jenness es, por lo tanto, que un dominio de política pública está evolucionando constantemente dependiendo de su relación con los movimientos sociales, la forma en que éstos definen y construyen un problema social, las instituciones involucradas en impulsar una respuesta legislativa y las reformas para mejorar su implementación.

El nacimiento y desarrollo del crimen de feminicidio como un dominio de política pública en México demuestra patrones similares a los descritos por Grattet y Jenness, pero también importantes diferencias. Como sucedió en el caso del crimen del odio, el crimen de feminicidio como un dominio de política pública nació de un movimiento social y a partir de las alianzas entre académicas, activistas y políticas feministas a través de las cuales se le construyó como un problema nacional y un marco de encuadramiento. Si bien este movimiento buscó desde un principio "traducir" sus objetivos a través de la tipificación del feminicidio, el desarrollo de este crimen como un dominio de política pública no estuvo centrado en el ensanchamiento de la definición legal de feminicidio para incluir a otros grupos marginalizados. Más bien, la problemática estuvo vinculada a la creación de una definición legal de feminicidio que se pudiera tipificar.³⁵

³⁴ *Ibidem*, pp. 671-677.

³⁵ Vid. Patsili Toledo Vásquez, *Feminicidio*, Consultoría para la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2009. Disponible en:

Otra diferencia es que este proceso no fue meramente nacional, sino que tuvo una importante dimensión transnacional, dada la intervención de actores y organizaciones internacionales por parte de la campaña ¡Ni Una Más!, así como la sentencia de "*Campo Algodonero*". A continuación trazo la creación y selección de propuestas para tipificar el feminicidio a nivel federal, enfocándome en estas dos dimensiones.

3.1. La creación y selección de propuestas para tipificar el feminicidio como respuesta legislativa a este problema nacional

La tipificación del feminicidio el 12 de junio de 2012 marcó el triunfo de la lucha de las feministas mexicanas por crear una respuesta legislativa a este problema nacional. De acuerdo con el artículo 325 del Código Penal Federal,

Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;

V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.³⁶

Además de sancionar este delito con penas equivalentes a las del homicidio, este artículo sanciona al servidor público "que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia" con prisión, multas y su destitución e inhabilitación para desempeñar cargos públicos.³⁷ Definida de esta forma, la categoría legal de feminicidio puso en práctica la idea del género como una estructura social de poder que subordina a las mujeres por medio de la violencia, así como el rol del Estado en perpetuar esta subordinación.

Sin embargo, la creación de esta categoría legal tuvo una trayectoria larga y difícil, a pesar de que el feminicidio como concepto académico y marco de encuadramiento había cobrado fuerza y se había empezado a popularizar dentro y fuera México. Este hecho indica la necesidad de separar analíticamente el feminicidio como concepto, marco de encuadramiento y categoría legal, aunque en la práctica estén relacionados. No obstante, mi propósito no es presentar un análisis legal de las ocho propuestas federales que se desarrollaron del 2004 al 2011 para tipificar el feminicidio.³⁸ Mi intención es más bien señalar la construcción del significado

³⁶ Congreso General, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, jueves 14 de junio de 2012 párr. 33.

³⁷ *Ibidem*

³⁸ Vid. Toledo Vásquez, *Feminicidio, op. cit.*, para un análisis legal. Tampoco discuto aquí a fondo las sanciones que se propusieron en cada iniciativa.

legal del tipo penal de feminicidio y su transformación dentro del espacio legislativo conforme se fueron elaborando estas propuestas.

Como Diputada, Marcela Lagarde argumentó que la inclusión del feminicidio en la normatividad penal era, desde un principio, una respuesta legislativa necesaria porque contribuiría a "eliminar el silencio social y la falta de acciones concretas [por parte del Estado] y permitir[ía] al ministerio público contar con los instrumentos legales para realizar acciones eficaces y eficientes que sancionen a los responsables de los hechos de criminalidad que hoy día más afectan a las mujeres".³⁹ Asimismo, la movilización en contra del feminicidio estaba preocupada concretamente con la impunidad del Estado vinculada a la falta de la debida diligencia por parte de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia.⁴⁰ Consecuentemente, Lagarde insistió en que el tipo penal de feminicidio sancionara a quienes transgrediesen los derechos fundamentales de las mujeres, "aún tratándose del mismo Estado," y cumpliera con los tratados internacionales ratificados por México en materia de los derechos humanos de las mujeres, como la CEDAW y la Convención de Belém Do Pará.⁴¹ Aquí, cabe destacar que Lagarde no se concentró exclusivamente en tipificar el feminicidio. Con otras legisladoras feministas como las Diputadas Diva Hadamira Gastélum (PRI) y Angélica de la Peña (PRI), así como con el apoyo de la Comisión de Equidad y Género, creó un marco jurídico que tuviera una perspectiva de género y que incorporara estos instrumentos internacionales. El resultado fue la iniciativa de la LGAMVLY como otra respuesta legislativa al feminicidio al incluir el concepto de la violencia feminicida y al crear el mecanismo de la alerta de género. Aunque no discuto esta respuesta a fondo, ésta es, sin duda, parte y consecuencia del desarrollo del feminicidio como dominio de la política pública.

³⁹ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año II, núm. 31, 7 de diciembre de 2004.

⁴⁰ Vid. OCNF, *Una mirada al feminicidio en México 2007-2008*, abril 2018. Disponible en: <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/publicaciones> (última fecha de consulta: 25 de enero de 2010).

⁴¹ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año III, núm. 3, 2 de febrero de 2006.

Lagarde estuvo involucrada en las tres primeras propuestas federales para tipificar el feminicidio: la primera data del 7 de diciembre de 2004; la segunda, del 14 de diciembre de 2005; y la última, del 26 de abril de 2006. Todas establecían sanciones a las y los servidores públicos que no actuasen con la debida diligencia; pero sólo dos de ellas intentaron incorporar implícitamente el lenguaje del crimen de genocidio basándose en la definición académica de feminicidio de Lagarde. Por ejemplo, la primera definía el feminicidio como un atentado "sin importar la finalidad de la acción, en contra de la vida, la dignidad, la integridad física o mental de mujeres en una determinada comunidad o región donde de manera recurrente se hubieran venido cometiendo estos delitos".⁴² Esta amplia definición consideraba además actos de violencia más allá del homicidio, desde la desaparición forzada, la violación, el abuso sexual y la mutilación, hasta a la esterilización y prostitución forzadas, la trata y el tráfico de personas, así como la discriminación por orígenes étnicos, raciales, preferencia sexual o por estado de gravidez. Finalmente, esta definición también incluía a "todas las conductas prohibidas por los tratados internacionales en materia de derechos humanos y protección a la mujer."⁴³ La tercer propuesta, un dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Equidad y Género, fue más explícita al evocar el lenguaje del genocidio: "Comete el delito de feminicidio el que con propósito de destruir total o parcialmente a uno o más grupos de las mujeres por motivos de su condición de género, perpetrase por cualquier medio, delitos contra la vida de las mujeres pertenecientes al grupo o grupos."⁴⁴

Presentada dentro de la iniciativa de la LGAMVIV, la segunda propuesta había tomado una dirección diferente al vincular la definición de feminicidio

⁴² Cámara de Diputados, «Decreto, que adiciona al libro segundo del Código Penal Federal el Título Vigésimo Octavo, "de los delitos de género", y los artículos 432, 433 y 434, para tipificar el delito de feminicidio; y adiciona un numeral 35 al artículo 194 del código federal de procedimientos penales y una fracción vi al artículo 2 de la ley federal contra la delincuencia organizada, suscrita por las diputadas Marcela Lagarde y de los Ríos, Eliana García Laguna y Rebeca Godínez y Bravo", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1642-I, martes 7 de diciembre de 2004.

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ Cámara de Diputados, "Proyecto de Decreto que adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1995-II, miércoles 26 de abril de 2006, cap. 3.

a actos de odio o misoginia.⁴⁵ En esta definición también se consideraba el contexto de la violencia familiar, la violencia sexual, la homofobia y el estado de indefensión de la víctima. Haciendo eco de los indicadores en los que Monárrez Fragoso se basó para categorizar el feminicidio sexual sistémico, esta propuesta además le prestó atención a la relación entre los actos de violencia y la denigración y/o discriminación de la víctima, ya fuese a través de la construcción de la escena del crimen o el tipo de lesiones que se le hubiesen infligido al cuerpo y/o a las zonas genitales.

Si bien estas propuestas fueron dictaminadas y aprobadas el 26 de abril de 2006, no resultaron en la tipificación del feminicidio. Por eso, durante la LX Legislatura (2006-2009), la Diputada Aída Marina Arvizu (Alternativa) presentó otra propuesta el 9 de diciembre de 2008.⁴⁶ Básicamente ésta retomó casi todos los elementos de la propuesta que se había intentado integrar en la LGAMVIV, incluyendo el énfasis en el odio y la misoginia para definir el delito de feminicidio. La única diferencia entre la iniciativa del 2006 y la del 2008 consistió en que la última también contemplaba la privación de la vida de las trabajadoras sexuales o mujeres que prestasen sus servicios en bares o centros nocturnos como feminicidio, pero eliminó la categoría de la indefensión de la víctima. Tampoco establecía sanciones para servidores públicos que no hubiesen actuado con la debida diligencia. Esta propuesta fue dictaminada en sentido negativo y, por lo tanto, fue desechada.

Las últimas cuatro propuestas se elaboraron durante la LXI Legislatura (2009-2012). La primera de ellas, del 17 de febrero de 2011, fue suscrita por la Diputada Mary Telma Guajardo (PRD) como parte de la iniciativa

⁴⁵ Cámara de Diputados, «De Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, suscrita por las Diputadas Diva Hadamira Gastélum Bajo, Marcela Lagarde y de los Ríos y Angélica de la Peña Gómez, Presidentas de las Comisiones de Equidad y Género, especial de feminicidios. En la República mexicana, y especial de la niñez, adolescencia y familias, respectivamente», *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1904-V, miércoles 14 de diciembre de 2005.

⁴⁶ Cámara de Diputados, «Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo de la Diputada Aída Marina Arvizu Rivas, del Grupo Parlamentario de Alternativa», *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2651-II, martes 9 de diciembre de 2008.

de Ley de Emergencia contra los Femicidios.⁴⁷ En ésta ya no se relacionó explícitamente la privación de la vida de una mujer con actos de odio o misoginia para definir el delito del feminicidio, sino con circunstancias como "mutilación, tortura, violación, abuso sexual, secuestro, desaparición forzada, lesiones graves y decapitación." A la vez, retomó la construcción de una escena del crimen denigrante y humillante: el que a la víctima se la hayan infligido lesiones infamantes o en zonas genitales, el contexto de violencia familiar y la inclusión de trabajadoras sexuales como víctimas. Por último, prestó atención a la relación entre la víctima y el agresor. Lo interesante de esta iniciativa es que no tenía como su único propósito la tipificación del feminicidio, sino prevenir este crimen al declarar una alerta de género en todo el país. Además, proponía crear mejores mecanismos para garantizar el acceso a la justicia de los familiares de la víctima. Sin embargo, a esta propuesta se le otorgó una prórroga y no volvió a discutirse antes de que se tipificara el feminicidio en junio de 2012.

Las siguientes tres propuestas fueron presentadas por las Diputadas Gastélum (PRI) (3 de marzo 2011), Teresa Incháustegui (PRD) (9 de marzo 2011) y Laura Elena Estrada (PAN) (17 de marzo 2011). La Diputada Gastélum ya había estado involucrada en la propuesta para tipificar el feminicidio de diciembre de 2005. Aunque su iniciativa del 2011 no menciona a la misoginia, define el delito de feminicidio como la privación de la vida de una mujer por motivo de una violación, desprecio u odio a la víctima, motivado en la discriminación, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y violencia familiar.⁴⁸ De nuevo, esta propuesta identifica la existencia de una relación de pareja o de carácter conyugal entre la

⁴⁷ Cámara de Diputados, «Que expide la Ley de Emergencia contra los Femicidios, y reforma el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada Mary Telma Guajardo Villarreal, del Grupo Parlamentario del PRD», *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3206-A-IV, martes 22 de febrero de 2011.

⁴⁸ Cámara de Diputados, «Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo, del Grupo Parlamentario del PRI», *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3213-VII, jueves 3 de marzo de 2011.

víctima y el agresor, y el estado de indefensión o incapacitación de la víctima como otras circunstancias que resultan en un feminicidio si concurren cuando se le priva de la vida a una mujer. Destaca aquí, por lo tanto, el énfasis que se hace en el odio o desprecio a la víctima y su relación con la discriminación.

Por su parte, la propuesta de la Diputada Incháustegui planteó la definición del feminicidio como la privación de la vida de una mujer "por razones de género".⁴⁹ Además, indicó que había razones de género cuando la relación entre el agresor y la víctima fuese de parentesco, matrimonio, concubinato o amistad; o bien cuando hubiera existido una relación laboral, docente, "o cualquier otro que implique confianza, subordinación, o superioridad", así como cuando las lesiones que se le hubiesen infligido a la víctima fueran denigrantes, infamantes o mutilaciones previas o posteriores a la privación de la vida. Nuevos elementos que se consideraron como razones de género fueron "que el cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público," la existencia de "antecedentes de amenazas, acoso, o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima," y que "la víctima haya sido incomunicada." Esta definición legal del feminicidio propuesta por la Diputada Incháustegui, como sabemos, constituyó la base del tipo penal que se adoptó finalmente.

Por último, la iniciativa de la Diputada Estrada presentó la definición más sencilla, quizá, del delito de feminicidio; proponiendo que se "sanción[e] al hombre, que dolosamente, prive de la vida a una mujer."⁵⁰

⁴⁹ Cámara de Diputados, «Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal para tipificar el feminicidio, así como del Código de Procedimientos Penales y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada Teresa del Carmen Incháustegui Romero, del PRD, en nombre de la Comisión Especial para conocer y dar seguimiento puntual y exhaustivo a las acciones que han emprendido las autoridades competentes en relación con los feminicidios registrados en México, y suscrita por diputadas y diputados de diversos grupos parlamentarios», *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3217-I, miércoles 9 de marzo de 2011.

⁵⁰ Cámara de Diputados, «Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y adiciona la fracción XVIII al artículo 194 del Código Penal Federal de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada Laura Elena Estrada Rodríguez, del PAN, y suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios», *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3223-II, martes 17 de marzo de 2011.

También propuso que las penas se incrementasen dependiendo del tipo de relación que existiera entre el victimario y la víctima. Tanto esta iniciativa como la de la Diputada Incháustegui especificaban sanciones para funcionarios públicos que no actuaran con la debida diligencia para prevenir, investigar, o sancionar el feminicidio. Estas últimas tres propuestas fueron dictaminadas y aprobadas en la Cámara de Diputados y de Senadores para ser devueltas más tarde, de manera combinada, a la Cámara Diputados entre diciembre de 2011 y abril de 2012. Así, en junio de 2012, culminó el proceso para tipificar el feminicidio.

Al trazar este proceso, se puede observar lo difícil que fue traducir los objetivos de la movilización feminista y su preocupación por la impunidad con el feminicidio, al igual que las definiciones académicas de este concepto a una categoría legal viable. Es interesante notar cómo las propuestas intentaron, inicialmente, construir el significado legal del feminicidio poniendo en práctica categorías ya existentes como el genocidio y la misoginia sin tener éxito, a pesar de que se aproximaban más a las definiciones académicas del feminicidio. Ultimadamente, todos los intentos trataron de captar, en diferentes maneras, la relación entre el asesinato de una mujer y el contexto social de la desigualdad de género que estructura la vida de las mujeres y que opera como un obstáculo para el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, la noción de las "razones de género" como el motivo principal subyacente al crimen de feminicidio se mencionó únicamente en la propuesta de la Diputada Incháustegui.

¿De dónde vino esa definición? El análisis de la exposición de motivos de esta iniciativa nos da claves para responder a esta pregunta.⁵¹ Por una parte, la exposición de motivos se apoya en el uso de la categoría de género enmarcado en la LGAMVLV, como un marco jurídico basado en la CEDAW, DEVAW y la Convención de Belém do Pará. Por ejemplo, la LGAMVLV y estos instrumentos identifican claramente la violencia basada en el género y su

⁵¹ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3217-I, miércoles 9 de marzo de 2011, *loc. cit.*

vínculo con la discriminación sistémica contra de las mujeres. Pero la exposición de motivos también devela el impacto de la campaña transnacional ¡Ni Una Más!, como se observa en el siguiente extracto que habla del feminicidio en México:

Esta forma de violencia contra las mujeres que revela en sus manifestaciones un carácter sistemático, se ha identificado a lo largo de casi dos décadas por el trabajo de familiares de las víctimas, de organizaciones de mujeres, activistas defensoras de los derechos de las mujeres y de derechos humanos, logrando llamar la atención de diversos organismos internacionales, como la CIDH, que produjo el *Informe sobre la Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación* (2003), fundamental para visibilizar el problema en la región americana.⁵²

Como bien lo documenta Olga Aikin Araluce, la campaña ¡Ni Una Más! puso en la agenda internacional la respuesta fallida del Estado mexicano a la violencia contra las mujeres y niñas de Ciudad Juárez y Chihuahua.⁵³ Así logró llamar no sólo la atención de la CIDH, sino también la del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de CEDAW) y varios Relatores Especiales de la ONU, entre otras organizaciones de derechos humanos. La intervención de estos actores internacionales resultó en numerosos reportes y recomendaciones que identificaban esta situación como una violación de los derechos humanos de las mujeres. Entre estas recomendaciones se encontraba la urgente necesidad de tipificar el feminicidio como una respuesta de política pública a este gran problema. Así lo especificó el reporte del Comité CEDAW en el 2006⁵⁴ y la Declaración sobre el Femicidio del Mecanismo de Seguimiento de la

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Olga Aikin Araluce, *Activismo social transnacional...*, *op. cit.*

⁵⁴ Comité CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: CEDAW/C/MEX/6, México, 2006, párr. 15. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/Mexico_es.pdf (última fecha de consulta: 6 de noviembre de 2009).

Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (MESECVI) en el 2008.⁵⁵

Es, sin embargo, la sentencia de la Corte IDH en el caso de "*Campo Algodonero*" en donde encontramos más claramente la respuesta a nuestra pregunta. Como lo especifica la exposición de motivos, en esta sentencia la Corte IDH define los feminicidios como "los homicidios de mujeres por razones de género" y especifica que "la investigación de este tipo de crímenes implica obligaciones adicionales para los Estados":

De acuerdo a la CoIDH, cuando un ataque contra una mujer es motivado por un asunto de discriminación, por el hecho de ser mujer, es particularmente importante que la investigación sea realizada con vigor e imparcialidad, ya que existen dos obligaciones adicionales para resolver estos crímenes: 1) reiterar continuamente la condena de los crímenes por razones de género a la sociedad y 2) mantener la confianza de la población en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia. Por ello, la CoIDH señala que la falta de una investigación adecuada conlleva a la impunidad y esta es la principal causa de la continuidad de los crímenes, pero también consecuencia de la violencia estructural contra las mujeres.⁵⁶

¿Por qué es importante analizar de dónde viene la definición del feminicidio como categoría legal? Porque nos demuestra cómo, a través de la elaboración de propuestas para tipificar el feminicidio, este concepto fue transformándose conforme se fue institucionalizando en el espacio legislativo. A la vez, este análisis captura cómo la elaboración y selección de propuestas para tipificar el feminicidio no fue un proceso meramente nacional. Por ejemplo, el litigio estratégico a nivel supranacional fue una

⁵⁵ MESECVI, Declaración Sobre Femicidio, 2008. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecevi/docs/declaracionfemicidio-es.pdf> (última fecha de consulta: 6 de noviembre de 2011).

⁵⁶ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, núm. 3217-I, miércoles 9 de marzo de 2011, *loc. cit.*

importante estrategia que complementó la presión transnacional de la campaña ¡Ni Una Más!, para lograr la tipificación del feminicidio.⁵⁷ Aquí también es importante mencionar que el impacto de esta estrategia y de la campaña tuvo ese resultado debido a los esfuerzos que legisladoras feministas habían hecho por transversalizar la perspectiva de género⁵⁸ y por "socializarla" al Estado mexicano para que éste aceptara las normas internacionales en materia de los derechos humanos de las mujeres.⁵⁹ De esto se desprende que la construcción del significado legal del feminicidio resultó de la interacción transnacional de varios procesos y actores nacionales, internacionales y supranacionales. Aunque no me es posible discutirlo aquí, es importante mencionar que estos esfuerzos desde un principio se llevaron a cabo a nivel local de manera simultánea, logrando la tipificación estatal del feminicidio. De hecho, algunos estados tipificaron el feminicidio incluso antes de que se creara el tipo penal federal, aunque la mayoría lo hizo después. Interesantemente, Chihuahua fue el último estado en tipificar el feminicidio, apenas en septiembre de 2017.

Estos procesos denotan el desarrollo del crimen de feminicidio como un dominio de política pública. También indican la transformación del concepto de feminicidio conforme circuló del espacio de la academia y del activismo al ámbito legislativo. Sin embargo, la tipificación inadecuada, la resistencia a homologar el tipo penal estatal al federal, y su fallida implementación al ignorar la necesidad de adoptar una perspectiva de género,⁶⁰ son algunos factores que representan su falta de maduración.

⁵⁷ Vid. Paulina García-Del Moral, *Feminicidio, transnational legal activism...*, op. cit.

⁵⁸ Vid. Teresa Incháustegui y Yamileth Ugalde, "La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia", en Mercedes Barquet (coord.), *Compendio, Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*. Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2006.

⁵⁹ Vid. Olga Aikin Araluce, *Activismo social transnacional...*, op. cit.

⁶⁰ Vid. OCNF, *Informe implementación...*, op. cit.

4. La falta de maduración del crimen de feminicidio como un dominio de política pública

Para Grattet y Jenness, la implementación de la ley (*law enforcement*) es el último paso en el desarrollo del crimen de odio como un dominio de política pública y, por lo tanto, argumentan que "no debiera de ser sorprendente que estuviera menos institucionalizado que en otros espacios".⁶¹ Sin duda, esta aseveración sería aplicable al contexto mexicano con respecto al desarrollo del crimen de feminicidio como un dominio de política pública. No obstante, aquí quiero sugerir que su implementación ha tendido a ser tan ineficiente, como lo revela el último informe del OCNF, que se debiera considerar más bien como un obstáculo para su maduración o bien, para completar el proceso de su institucionalización.

De acuerdo con el OCNF, existe una relación entre la tipificación inadecuada a nivel estatal y la implementación ineficiente del tipo penal de feminicidio. Muchos de los estados tipificaron el feminicidio incluyendo elementos subjetivos de difícil acreditación, en vez de elementos objetivos.⁶² Esta tipificación inadecuada tiene como consecuencia la impunidad, ya que obstaculiza que los asesinatos de mujeres se investiguen como feminicidio. En efecto, el OCNF encontró que, de un total de 6,297 casos de mujeres asesinadas en 25 estados del país entre el 2014 y el 2017, sólo el 30% fue investigado como feminicidio.⁶³ Esto a pesar de que existen protocolos para la investigación del delito de feminicidio con perspectiva de género, así como estándares de investigación que emanaron de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el caso del feminicidio de Mariana Lima Buendía.⁶⁴ Es decir, existen múltiples "resistencias para reconocer, y por lo tanto investigar y sancionar los

⁶¹ Grattet y Jenness, *op. cit.*, p. 690.

⁶² OCNF, *Informe implementación...*, *op. cit.*, p. 17.

⁶³ *Ibid.* p. 35.

⁶⁴ *Ibid.* pp. 30-33. Vid. Patricia Olamendi, *Feminicidio en México*, Gobierno de la República, INMUJERES, México, 2017.

asesinatos de mujeres por razones de género como feminicidios" —concluye el OCNF—; además de que continúa el patrón de la revictimización de las víctimas basado en la discriminación sistemática de género.⁶⁵

Esta falta de maduración del crimen de feminicidio como un dominio de política pública apunta a un problema que —de acuerdo con Kathleen Staudt— es ignorado frecuentemente en las investigaciones sobre el activismo transnacional en torno a los derechos humanos de las mujeres: la resistencia burocrática a las perspectivas feministas y la igualdad de género.⁶⁶ Para Staudt, "esta resistencia es el producto no sólo de la letargia burocrática, sino de la identificación personal con el privilegio y los valores masculinistas empotrados en las instituciones estatales y la reacción en contra (*backlash*) del cambio institucional [que pretende desmantelarlos]".⁶⁷ Es tal vez por esta razón que, pese a programas de capacitación para Jueces y otros servidores públicos encargados de la procuración de justicia, se sigue careciendo de la voluntad institucional para adoptar una perspectiva de género. Tomar en serio la perspectiva de género requiere, después de todo, tener conciencia de cómo el mismo Poder Judicial y el Derecho, así como cualquier otra institución, están organizados a partir del género como una estructura social que sostiene y reproduce esos valores masculinistas. No es de sorprenderse, por consiguiente, que muchas académicas y activistas feministas expresen su escepticismo por el uso del derecho y la judicialización de problemas sociales como herramientas de cambio social.

¿Significa esto que se deben de abandonar los esfuerzos para mejorar la implementación del tipo penal de feminicidio? Basándome en el trabajo de Grattet y Jenness, aquí argumento que éste no debe de ser el caso. Según estos sociólogos, la maduración de un dominio de política pública

⁶⁵ OCNF, *Informe implementación...*, *op. cit.*, p. 206.

⁶⁶ Kathleen Staudt, "The Persistence of Femicide Amid Transnational Activist Networks", en William Paul Simmons y Carol Mueller (coord.), *Binational Human Rights: The U.S.-Mexico Experience*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2014, p. 166.

⁶⁷ *Ibidem*.

también depende del «asentamiento» del significado de una categoría legal.⁶⁸ Es decir, el asentamiento del significado de una categoría legal es un proceso fundamentalmente interpretativo y, cuando se trata de una innovación legal, existe la posibilidad de que la negociación de éste se prolongue por un tiempo. Para ilustrar este argumento, Grattet y Jenness describen cómo el sistema judicial estadounidense tuvo que enfrentar y sobreponerse a la oposición para implementar el tipo penal del crimen de odio por parte de varios fiscales y policías durante la primera década de su existencia. La resistencia se extendió, inclusive, a la documentación de la incidencia de este crimen. Estos oponentes opinaban que este tipo penal era vago y de difícil acreditación, cuestionando el valor de su implementación. Grattet y Jenness también subrayan que la investigación y la sanción de crímenes de odio a pocos años de su tipificación tampoco fueron particularmente consistentes, numerosas o exitosas. Sin embargo, ellos notan que este patrón de resistencia no ha sido único del crimen de odio; otras innovaciones legales como el acoso sexual y la violencia doméstica han pasado por hechos similares. Pese a esos obstáculos, su proceso de institucionalización se logró completar cuando su significado legal se solidificó y, con ello, las prácticas policíacas, resultando en una notable mejora en su implementación.

Estas observaciones pueden ofrecernos potencialmente otra perspectiva para entender la resistencia a la implementación del tipo penal de femicidio en México. Si bien la sentencia de la SCJN en el caso de Mariana Lima Buendía contribuyó al asentamiento del significado legal del femicidio, al recalcar la importancia de la sentencia de la Corte IDH de "*Campo Algodonero*", éste sigue siendo negociado dentro del espacio del sistema judicial. No cabe duda que esta negociación está profundamente ligada a las dinámicas institucionales de género y a la resistencia burocrática de la cual habla Staudt. Como he expuesto en esta sección, esta

⁶⁸ Ryken Grattet y Valerie Jenness, "The Birth and Maturation...", *op. cit.*, p. 685. *Vid.* Scott Phillips y Ryken Grattet, "Judicial Rhetoric, Meaning-making, And the Institutionalization of Hate Crime Law", *Law & Society Review*, vol. 34, núm. 3, 2000, pp. 567-606.

resistencia claramente constituye un obstáculo para la maduración del crimen de feminicidio como un dominio de política pública. La corrupción sistémica es otro obstáculo más, uno que Grattet y Jenness no contemplan. Sin embargo, el hecho de que este último paso en la institucionalización de esta categoría legal involucre un proceso de negociación significa que sigue habiendo oportunidades para que la sociedad civil feminista intervenga y luche para que el significado legal del feminicidio se solidifique de tal manera que su implementación mejore con los años. Como lo señalan Grattet y Jenness, las políticas públicas van cambiando conforme se les implementa. El litigio estratégico a nivel nacional puede volver a ser una gran herramienta en ese sentido, para así reforzar las sentencias de la SCJN y de la Corte IDH. Estas estrategias reflejan la importancia de la vigilancia constante para el no retroceso. Asimismo, las alianzas entre feministas dentro de los espacios de la academia, del activismo y políticos —tanto legislativos como judiciales y hasta del Ejecutivo— seguirán siendo de gran importancia. A la vez, es necesario reconocer los límites del Derecho y la judicialización como herramientas de cambio social.

5. Conclusión

En este artículo he presentado un análisis del nacimiento y desarrollo del crimen de feminicidio como un dominio de política pública en México. Este proceso dependió de la construcción del feminicidio como un problema nacional a través de alianzas entre feministas posicionadas en espacios dentro y fuera del Estado. La transformación de concepto académico del feminicidio a un marco de encuadramiento ha sido parte y consecuencia de este proceso, así como su traducción en una categoría legal. Esta transformación también se ha visto vinculada a la negociación del significado legal del feminicidio en el espacio legislativo y judicial. En particular, este último espacio representa importantes desafíos para la movilización feminista en contra del feminicidio, puesto que la resistencia a la implementación de este tipo penal está empotrada en la organización de género que estructura el sistema judicial. Por consiguiente,

esta resistencia puede poner en riesgo el último paso del proceso de la institucionalización del tipo penal de feminicidio, con implicaciones reales para el acceso a la justicia y el derecho de las mujeres y niñas mexicanas de vivir una vida libre de violencia. Sin embargo, el trabajo de Grattet y Jenness sobre el crimen de odio como un dominio de política pública en Estados Unidos nos permite vislumbrar las oportunidades que existen para solidificar el significado legal del feminicidio, a través de aportes de la sociedad civil feminista, de tal manera que se pueda ir mejorando su implementación. Pero, a pesar del panorama positivo, o al menos no tan negativo, que presentan Grattet y Jenness, es necesario tomar en cuenta los límites del Derecho como herramienta de cambio social. La tipificación del feminicidio y su implementación necesitan ir de la mano de cambios estructurales, tanto simbólicos como materiales, más profundos.

Referencias

Bibliografía

- AIKIN, Olga, *Activismo social transnacional: un análisis en torno a los feminicidios en Ciudad Juárez*, ITESO/ El Colegio de la Frontera Norte/ Univ. Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2011.
- FREGOSO, Rosa-Linda y BEJARANO, Cynthia (coord.), *Terrorizing Women: Femicide in the Americas*, Duke University Press, Durham, 2010.
- GARCÍA-DEL MORAL, Paulina, *Feminicidio, Transnational Legal Activism and State Responsibility in Mexico*, Tesis doctoral, Universidad de Toronto, Toronto, 2016.
- INCHÁUSTEGUI, Teresa y UGALDE, Yamileth, "La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia", en Mercedes Barquet (coord.), *Compendio, Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2006.

JENNESS, Valerie y GRATTET, Ryken, *Making Hate a Crime: From Social Movement to Law Enforcement*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2004.

LAGARDE, Marcela, "Preface: Feminist Keys for Understanding Femicide: Theoretical Political, and Legal Construction", en FREGOSO, Rosa-Linda Fregoso y BEJARANO, Cynthia (coord.), *Terrorizing Women: Femicide in the Américas*, Duke University Press, Durham, 2010.

—————, *El feminismo en mi vida: hitos, claves y topías*, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, México, 2012.

MONÁRREZ Fragoso, Julia, *Trama de una injusticia: Femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, El Colegio de la Frontera Norte y Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

OLAMENDI, Patricia, *Femicidio en México*, Gobierno de la República, INMUJERES, México, 2017.

RADFORD, Jill y RUSSELL Dianna (coords.), *Femicide: The Politics of Woman-Killing*, Twayne Publishers, Nueva York, 1992.

RAMOS Ponce, María Guadalupe, "Mesa de trabajo sobre femicidio/femicidio: ¿Es conveniente contar con una figura penal sobre femicidio/femicidio?", en Susana CHIAROTTI (coord.), *Contribuciones al debate sobre la tipificación penal del femicidio/femicidio*, Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), Perú, 2011.

STAUDI, Kathleen, "The Persistence of Femicide Amid Transnational Activist Networks", en William Paul SIMMONS y Carol MUELLER (coord.), *Binational human rights: the U.S.-Mexico experience*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2014, pp. 165-180.

TOLEDO Vásquez, Patsilí, *Feminicidio*, Consultoría para la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2009.

Hemerografía

BEJARANO, Cynthia, "Las Super Madres de Latino America: Transforming Motherhood by Challenging Violence in Mexico, Argentina, and El Salvador", *Frontiers*, vol. 23, núm. 1, 2002, pp. 126-150.

CASTAÑEDA Salgado, Martha Patricia. "Femicide in Mexico: An Approach Through Academic, Activist and Artistic Work", *Current Sociology*, vol. 64, núm. 7, 2016, pp. 1054-1070.

GARCÍA-DEL MORAL, Paulina, "Transforming *feminicidio*: Framing, Institutionalization, and Social Change", *Current Sociology*, vol. 64, núm. 7, 2016, pp. 1017-1035.

GARCÍA-DEL MORAL, Paulina y DERSNAH, Megan Alexandra, "A Feminist Challenge to the Gendered Politics of the Public/private Divide: On Due Diligence, Domestic Violence, and Citizenship", *Citizenship Studies*, vol. 18, núm. 6-7, 2014, pp. 661-675.

GRATTET, Ryken y JENNESS, Valerie, "The Birth and Maturation of Hate Crime Policy in the United States", *American Behavioral Scientist*, vol. 45, núm. 4, 2001, pp. 668-696.

JENNESS, Valerie, "The Emergence, Content, and Institutionalization of Hate Crime Law: How a Diverse Policy Community Produced a Modern Legal Fact", *Annual Review of Law and Social Science*, núm. 3, pp. 141-160.

LAGARDE, Marcela, "Por la vida y libertad de las mujeres. Fin al feminicidio", *Fem*, vol. 28, núm. 255, 2004, pp. 26-34.

MONÁRREZ Fragoso, Julia, "Feminicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001", *Debate Feminista*, núm. 25, 2002, pp. 279-305.

PHILLIPS, Scott y GRATTEY, Ryken, "Judicial Rhetoric, Meaning-making, and the Institutionalization of Hate Crime Law", *Law & Society Review*, vol. 34, núm. 3, 2000, pp. 567-606.

Sentencias

Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009." Serie C No. 205. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Informes

CIDH, *Informe No. 51/13, Caso Paloma Angélica Escobar Ledezma y Otros*, 12 de julio de 2013.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 44/98*, 1998.

Comisión Especial para Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, *Investigación diagnóstica sobre violencia feminicida en la República Mexicana*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006.

Comité CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, (CEDAW/C/MEX/6), 2006, párr. 15, consultado en el sitio: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/Mexico_es.pdf (fecha de consulta 6 de noviembre de 2009).

MESECVI, Declaración sobre el Femicidio, consultado en el sitio: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/InformeHemisferico2008-SP.pdf> (fecha de consulta 6 de noviembre de 2011).

Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los Casos de Femicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua. *Informe Preliminar*, noviembre 2005, consultado en el sitio: http://catolicas.mexico.org/ns/?page_id=3960&paged=2 (fecha de consulta: 25 de enero de 2010).

OCNF, *Una mirada al feminicidio en México 2007-2008*, abril 2018. Disponible en: <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/publicaciones> (fecha de consulta: 25 de enero 2010).

OCNF, *Informe implementación del tipo penal del feminicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017*. Abril 2018, consultado en el sitio <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/publicaciones> (fecha de consulta: 20 de abril, 2018).

Otras fuentes

Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año I, núm. 26, 6 de noviembre, 1997.

Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, año III, núm. 29, 28 de noviembre, 2002.

Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, año I, núm. 27, 25 de noviembre, 2003.

Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año II, núm. 31, 7 de diciembre, 2004.

Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año III, núm. 3, 2 de febrero, 2006.

Congreso General, *Diario Oficial de la Federación*, jueves 12 de junio de 2012.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 1642-I, martes 7 de diciembre de 2004.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 1904-V, miércoles 14 de diciembre de 2005.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 1995-II, miércoles 26 de abril de 2006.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 2651-II, martes 9 de diciembre de 2008.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 3206-A-IV, martes 22 de febrero de 2011.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 3213-VII, jueves 3 de marzo de 2011.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 3217-I, miércoles 9 de marzo de 2011.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 3223-II, martes 17 de marzo de 2011.