



EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL ECO DE UNA VOZ ORIGINAL.

**LAS REACCIONES DE LOS ESTADOS ANTE LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO
EN EL DISTRITO FEDERAL**

TESIS QUE, PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PRESENTA:

YASSER MIJAIL MENESES ZEPEDA

DIRECTORA: DRA. LAURA FLAMAND



CIUDAD DE MÉXICO,
ENERO, 2017.

*A mis papas y mami, a quienes les debo lo que soy,
y a Paul, quien me inspira a luchar por lo que quiero ser.*

Agradecimientos

Dejé esta parte a un día de imprimir mi tesis, pues creí que sería algo fácil y rápido; no lo es. A lo largo de esta etapa he conocido personas que ayudaron a que esta etapa llegara a su fin, fue un proceso largo y no fácil; sin embargo, me permitió rodearme de gente que marcó mi vida. En estas líneas quiero agradecer a todos ellos: por su apoyo, amistad, paciencia, consejos y risas. Fue un cambio duro en mi estilo de vida llegar a México y, en especial, a El Colegio de México; sin ustedes, no lo hubiera logrado.

En primer lugar le doy gracias a Dios, quien apretó, pero no ahorcó. Quien me brindó sabiduría y consuelo en estos seis años. A mis padres, quienes me apoyaron desde el principio para emprender este viaje, quienes fueron mi fortaleza en estos años, quienes nunca, a pesar de la distancia, me hicieron sentir solo; gracias papas. De ustedes me llevé todas sus virtudes (que son muchas) y ya mis defectos los he adquirido por la vida, pero gracias a ustedes saqué todo lo bueno que alguien puede reconocer de mí. A mi mami, quien lloró y sufrió conmigo en mis momentos más difíciles, quien con su amor hizo que siempre me sintiera en casa, a quien le debo lo que soy. A mis hermanas, Amy y Priscilla, quienes hicieron que la distancia no me afectara y quienes siempre me hicieron enorgullecerme de mis cualidades y superar mis debilidades. Nunca podré agradecerles todo lo que han dado por mí. Los amo.

A mi abuelita, quien me vio partir por un sueño y hoy no puede ver este logro; gracias por el cariño que siempre me dio. A mi abuelito quien no pudo ver el inicio de esta etapa, pero siempre me animó a estudiar y superarme. A mis tíos, tías, primos y primas quienes estuvieron a mi lado deseándome lo mejor; en especial a Xochitl quien siempre, con su cariño y apoyo, me motivó a salir adelante. A mi papi, quien siempre me daba consejos que me reconfortaban. Nada de esto hubiera sido posible sin el apoyo y confianza que me brindó mi familia.

A El Colegio de México por darme la oportunidad de ampliar mis horizontes. A todos los profesores que me brindaron su sabiduría, aquí deseo agradecer en especial a Marta Tawil, quien

fue mi primer contacto con El Colegio; su amabilidad, confianza y disponibilidad ayudaron a que me hicieran sentir como en casa. Del mismo modo agradezco a Reynaldo Ortega, quien como tutor me ayudó a superarme como estudiante y junto a la profesora Tawil me ofrecieron las herramientas para mejorar mi inglés.

A la profesora Venier, quien no sólo me enseñó a escribir y leer, sino que se convirtió en mi amiga, mi confidente. A la profesora Pardo quien despertó mi interés por la Administración Pública, a Isabelle Rousseau, quien a su peculiar manera, siempre me brindó ayuda, cariño y con la que siempre me sentí en confianza. Al profesor Alba, quien siempre me brindó su apoyo. Deseo agradecer también a todos mis profesores de inglés, quienes me tuvieron paciencia y me dieron las herramientas necesarias para realizar mi intercambio; en especial a la profesora Olivia, mi *dear teacher*, quien tuvo paciencia y una verdadera dedicación para mi aprendizaje, gracias.

A mis lectores, la profesora Tarrés, quien con sus comentarios fortaleció este trabajo. Al profesor Juan, quien siempre me brindó apoyo y con quien logré establecer una relación de amistad y confianza, muchas gracias.

A la profesora Flamand, quien en este proceso de tesis tuvo paciencia infinita. Sus correcciones y consejos no sólo me sirvieron para esta tesis, sino que serán instrumentos que utilizaré en la vida. Sin su firmeza y disciplina hubiera tardado todavía más en terminar este trabajo. Esta tesis hubiera estado incompleta en muchos sentidos sin su guía; sin su apoyo no hubiera sido posible realizar el trabajo de campo; gracias por su confianza y pasión por el tema.

La adaptación a un nuevo país y una nueva universidad hubiera sido más difícil sin la ayuda de muchos trabajadores de El Colegio, quienes se convirtieron en personas muy queridas para mí: Angie, Paty, Lizbeth, Rosi, Janet y Maripaz; gracias por todo su apoyo en estos años. A Gloria, quien desde el primer día me brindó su cariño y amistad. A Jimena, quien desde el primer año que nos conocimos se convirtió en una gran amiga y confidente. Muchas gracias. Tania y Cris, gracias por tantas comidas que compartimos, donde llegué a conocerlas y a apreciarlas mucho.

Colocar a 20 personas en un salón por cuatro años en un ambiente de estrés y competitividad fue algo... interesante. Lloré, me enojé, me deprimí, me estresé; pero, he vivido buenos, grandes e inolvidables momentos con estas personas. A cada uno pude conocerlo y con algunos hice una amistad de vida: Elena, Luis, Ramiro, Oliver, Carlos y José, gracias por los buenos momentos. Eduardo, por las risas que me sacabas aún en momentos estresantes. Santiago, por siempre hacerme reír, por ser mi hombro en el que varias veces me desahugué; sos una de las personas más listas que conozco; gracias por contagiarme tu alegría y manera de ver la vida. Fer, fuiste la primera pap a quien le hablé; desde que me conociste me brindaste tu amistad, apoyo y cariño; te lo agradezco, gracias por siempre motivarme. Priscilla, te agradezco por siempre estar ahí para mí. Vos y tu familia fueron un gran apoyo en estos años que he vivido en México.

Cristina, gracias por toda tu ayuda a lo largo de la carrera; por tus ocurrencias, que siempre me sacan una sonrisa aún en los momentos difíciles y por leer tantas veces fragmentos de esta tesis. Andy, gracias por tu nobleza, cariño y apoyo; esto me hizo ver y sentir mi estancia en El Colegio de manera distinta. Gracias Aura por tu amistad sincera; por los grandes momentos que hemos vivido, la confianza que nos hemos depositado y por compartir conmigo tus logros y no tan buenos momentos. Esteban, gracias por las pláticas y risas que compartimos en el pasto del Colmex, por compartir mis sentimientos hacia los gatos usurpadores y por toda tu ayuda, no sólo en la tesis, sino en la carrera. Mariana, siempre con tu sonrisa sincera y las cosas “bonis” que me decís; gracias por tu amistad y apoyo.

Ricardo, no tengo palabras para agradecer tu amistad. Me hiciste sentir parte de tu familia. Gracias por compartir conmigo momentos inolvidables. Gracias a vos y a tu familia por siempre recibirme con los brazos abiertos. A mi querida amiga Angélica, sigo pensando cuándo fue que nos volvimos inseparables, pero no importa la fecha; ahora sé que sos una amiga para toda la vida. Aunque la distancia hoy nos separe, sé que siempre puedo contar con vos. Gracias amigos por todos los buenos momentos que pasamos juntos.

Ya saben que dicen de los últimos...Paul, he pasado días pensando cómo agradecerle, pero no logro expresarlo con palabras. Hay un antes y un después en mi vida gracias a vos. En poco tiempo te convertiste en mi amigo, mi familia y en un modelo para mi vida. Sé que si decidís regresar a Costa Rica, ese país ganará un inigualable político. Personas como vos tomando decisiones necesitan nuestros países. Cuando vine a México, nunca imaginé la falta que me haría mi familia y mis amigos, hubo un vacío en mí cuando llegué a México. Gracias por llenarlo. Sin tus palabras reconfortantes y tu apoyo (de innumerables maneras) nada de esto hubiera sido posible. Me dabas la confianza que me faltaba y la fortaleza que necesitaba. Si pudiéramos cuantificar las variables que me hicieron terminar esta etapa, vos serías una variable significativa. Le doy gracias a Dios por cruzar nuestros caminos.

Resumen	2
Introducción	3
CAPÍTULO I	
POLÍTICA Y GÉNERO. UN PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS	12
Sistema federal mexicano, políticas públicas y aborto	12
Sexo y Estado	24
Toma de decisiones sobre el aborto: Colombia, Nicaragua y Estados Unidos	32
Conclusiones: una base para el análisis	43
CAPÍTULO II	
LA ENTIDAD DE LA CONTROVERSIA. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL	46
Una breve historia del aborto en México	47
Situación legal del aborto en México	50
La entidad innovadora	53
Conclusiones	72
CAPÍTULO III	
LA OLA DE REACCIONES. RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES ANTE LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO EN EL DISTRITO FEDERAL	75
Reacciones de las entidades federativas ante la despenalización del aborto en la capital	76
¿Se puede encontrar un patrón que explique estas reacciones?	88
Conclusiones	98
CAPÍTULO IV	
EL DEBATE SOBRE EL ABORTO EN HIDALGO Y COLIMA. ESTUDIOS DE CASO	100
Aborto, Iglesia, asociaciones civiles y partidos políticos en Hidalgo	103
Aborto, Iglesia, asociaciones civiles y partidos políticos en Colima	121
Conclusiones	137
Conclusiones	141
Epílogo	156
Anexos	
Anexo 1. Decreto que permite la interrupción del embarazo en el Distrito Federal	159
Anexo 2. Iniciativa de ley para la despenalización del aborto en Hidalgo	162
Anexo 3. Dictamen que rechaza la despenalización del aborto en Colima	168
Anexo 4. Descriptivos de la muestra	176
Anexo 5. Siglas y acrónimos	177
Bibliografía	179

RESUMEN

El objetivo de esta tesis es analizar la influencia que tuvo la despenalización del aborto en la Ciudad de México sobre las legislaciones locales, en materia de interrupción legal del embarazo. La autonomía de los estados para regular su constitución y código penal garantizó su capacidad de legislar a favor o en contra del espíritu de la iniciativa de la capital. En el primer caso, no se ha escrito casi nada al respecto ni, mucho menos, se ha tratado de explicar. En el segundo, a las reacciones en contra se les ha llamado *leyes antiaborto*. La mayoría de lo que se ha escrito sobre éstas (principalmente, artículos de revista o periódico) trata este tema como una acción preventiva de los legisladores locales;¹ sin embargo, no se ha profundizado en sus explicaciones.

De manera que la pregunta que motiva esta investigación es: ¿Qué factores influyeron en la reacción diferenciada frente a la despenalización del aborto en la Ciudad de México? La intención es documentar y analizar el vacío que hay en la literatura sobre las discusiones actuales del aborto en México. El argumento principal de la tesis es que la ideología del partido en el poder y su control en el ejecutivo y legislativo explica el tipo de leyes sobre la materia que serán aprobadas, esto me lleva a dos hipótesis: 1) la variable más influyente en los estados para que aprobaran leyes para proteger la vida desde la concepción —al contrario del Distrito Federal— fueron gobiernos unificados del PAN; 2) la aprobación de leyes similares a la del Distrito Federal se podría explicar por los gobiernos unificados del PRD. Es decir, concentrar el análisis en un tema ideológico. No obstante, estas hipótesis se verificaron sólo de manera parcial, pues la ola de reacciones depende de una serie de factores diferenciados y complejos.

En este sentido, la investigación revela que la ideología puede explicar las reacciones en una primera etapa, cuando se proponen, pero no puede explicar los resultados finales. Se constató que, en las ocasiones en las que diputados del PRD votaban una propuesta relacionada, no lo hacían según su declaración de principios o plataforma electoral; la indisciplina partidaria fue la regla. En el PAN, por el contrario, siempre votaban de manera disciplinada y cumplían con lo establecido en su declaración de principios. Con todo, en la mayoría de los casos, el PRD y el PAN no fueron factores explicativos relevantes para entender las diversidad de reacciones, sino el control del PRI en la legislatura local; ya por su dominio político, ya porque podía desempatar posiciones polarizadas. Este partido, mediante un cálculo electoral y sin mucha ideología de por medio, definió la dirección que tomaron ciertos estados frente a la despenalización del aborto en la capital. Para llegar a estas conclusiones, este estudio se fundamentó en una combinación de métodos. Entre ellos, una profunda revisión de literatura, un modelo estadístico² y entrevistas realizadas a actores clave, como miembros de la Iglesia católica, de organizaciones feministas y diputados que participaron en legislaturas que reaccionaron a la innovación capitalina.

¹ Véase: Mary Cuddehe, "Mexico's Anti-Abortion Backlash", *The Nation*, Los Ángeles, 23 de enero de 2013, (sec. Mundo), Kathryn Joyce, "Mexican Abortion Wars. American-Style", Los Ángeles, 16 de septiembre de 2013, (sec. Mundo) o diarios nacionales: Surya Palacios, "Las leyes antiaborto restringen la libertad de la mujer", CNN, México, 30 de septiembre de 2011, (sec. Opinión), Katia Torres, Luigi Rivera y Xóchitl Álvarez, "Debaten por leyes antiaborto", *El Universal*, México D.F., 05 de Agosto de 2013, (sec. Estados), entre otros.

² Construí una base de datos tipo panel con un total de noventa y tres observaciones. La base acumula información de treinta y un estados desde 2007 hasta 2015; y los cortes corresponden a periodos legislativos, tres en cada entidad.

INTRODUCCIÓN

En abril de 2007, los legisladores del Distrito Federal, definiendo el aborto clandestino como problema de salud pública, reformaron su código penal y sanitario para garantizar un aborto gratuito y seguro para toda mujer que lo demande, siempre que no sobrepase la doceava semana de gestación. La innovación de la capital no se recibió positivamente entre todos sus habitantes; incluso, hubo protestas por la decisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Sin embargo, las reacciones no se limitaron a la capital.

Ante esta nueva ley hubo dos respuestas entre los estados: una a favor, otra en contra, y en cada una se presentaron dos tipos de escenarios. Los dos tipos de la reacción a favor fueron los siguientes: 1) en Colima, Hidalgo, Tlaxcala y Michoacán, si bien no se despenalizó la práctica del aborto, hubo reformas a los códigos penales estatales para ampliar las condiciones en las que se podría abortar legalmente; 2) en 12 estados (Colima, Veracruz, Baja California Sur, Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Oaxaca, Estado de México, Coahuila, Nayarit y Guerrero), se presentó una iniciativa de ley, idéntica a la del Distrito Federal, que buscaba despenalizar el aborto sin importar los motivos que tuviera la mujer para desear practicarlo; no obstante, en ningún estado se aprobó la iniciativa. Estos casos llevan a preguntarse, ¿qué variables influyeron en que los cuatro primeros estados reformaran su código y ampliaran la regulación para abortar legalmente y que en los otros se presentara la iniciativa para la despenalización y la respuesta fuera distinta a la de la capital?, ¿Cómo explicar estas variaciones?

Por otro lado, se encuentran las reacciones en contra, que según algunos estudiosos adquirieron carácter “preventivo” para asegurarse de que, en el futuro, no se propusieran reformas similares a la de la capital en los estados. Según estas posturas, el Estado debía proteger la vida desde que el espermatozoide fecunda el óvulo hasta la muerte natural. 1) La primera manifestación adversa tuvo lugar en las entidades que decidieron reformar la constitución estatal, entre las cuales estuvieron 16 gobiernos estatales (Baja California, Chiapas, Colima, Durango,

Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán) 2) En otros estados, la iniciativa para defender la vida desde la concepción se debatió, pero sin éxito, pues se delegó a comisiones legislativas para que la revisaran. Estos casos fueron 11 en total: Aguascalientes (en dos legislaturas distintas), Baja California Sur, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa (en dos legislaturas distintas), Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas. Como se puede observar, las reacciones en contra lideran la escena política; no obstante, éstas han provocado la indignación de grupos que luchan por los derechos reproductivos de las mujeres, captando la atención de medios de comunicación, organizaciones internacionales y legisladores. En atención a esto, se pretende encontrar el *porqué* de este fenómeno. ¿Qué factores han motivado a los gobiernos estatales a proteger constitucionalmente el derecho a la vida desde la concepción?

Resulta interesante la evolución de dos olas paralelas de reacciones frente al mismo fenómeno político. Es poco lo que se ha escrito sobre el tema. Algunos periodistas han identificado las reacciones en contra la Ley de ILE de la capital y las han llamado “leyes antiaborto”; la mayoría de las fuentes sobre ellas (casi todos artículos de revista o periódico) trata la acción preventiva de los legisladores,³ pero no se ha hablado ni escrito acerca de las respuestas positivas que surgieron. Además, si bien se ha identificado el *qué*, no se ha analizado el *porqué*. Ésta es la principal contribución de esta tesis: documentar y analizar este vacío causal en la literatura sobre el aborto en la actualidad mexicana.

En esta investigación estudio ambas situaciones: respuestas a favor y en contra, para ofrecer una explicación sustentada en evidencia. De esta forma, la pregunta que guía el análisis es: ¿por qué las distintas legislaturas estatales han reaccionado de manera diferente ante la despenalización del aborto en la capital? Establezco una relación, donde *X* es la reforma

³ Véase: Mary Cuddehe, “Mexico’s Anti-Abortion Backlash”, *The Nation*, Los Ángeles, 23 de enero de 2013, (sec. Mundo), Kathryn Joyce, “Mexican Abortion Wars. American-Style”, Los Ángeles, 16 de septiembre de 2013, (sec. Mundo) o diarios nacionales: Surya Palacios, “Las leyes antiaborto restringen la libertad de la mujer”, CNN, México, 30 de septiembre de 2011, (sec. Opinión), Katia Torres, Luigi Rivera y Xóchitl Álvarez, “Debaten por leyes antiaborto”, *El Universal*, México D.F., 05 de Agosto de 2013, (sec. Estados), entre otros.

innovadora del Distrito Federal (variable independiente), y las reacciones observadas en ciertos gobiernos estatales son la dependiente. Es importante subrayar que al fenómeno del aborto subyacen temas no sólo políticos, sino morales, éticos, de salud y religiosos, lo que lo vuelve un tema controversial *per se*. Sin embargo, esta investigación no versa sobre el debate pro vida contra pro elección ni trata de resolver el dilema de cuándo empieza la vida; por lo tanto, no se debate si la decisión del Distrito Federal fue acertada ni tampoco se trata de promover la ley en el ámbito federal. El centro de este proyecto es identificar las variables que explican las decisiones tomadas por las legislaturas estatales ante una política controversial e innovadora.

Comúnmente, se tiende a explicar las decisiones innovadoras de la capital —aprobación de matrimonios paritarios, sociedades de convivencia, ley de voluntad anticipada y despenalización del aborto— argumentando que el Distrito Federal es liberal; del mismo modo, para explicar decisiones como las reformas estatales para proteger la vida, se señala el conservadurismo de las entidades. Sin desestimar estas opiniones, amplío la explicación con el estudio de otras variables, a fin de entender la relación entre la Ley de ILE del Gobierno del Distrito Federal (GDF) y las respuestas de otros gobiernos subnacionales.

El argumento principal de esta tesis es que la ideología del partido en el poder y su nivel de control legislativo explica el tipo de leyes que serán aprobadas; esto me lleva a dos hipótesis: por un lado, en gobiernos unificados⁴ de derecha se aprobarán leyes para proteger la vida desde la concepción —al contrario del Distrito Federal; por otro, en gobiernos unificados de izquierda se aprobarán leyes acordes a la del Distrito Federal.

Para comprobar estas hipótesis, trabajo con las ideologías manifestadas por los partidos políticos; para esto, reviso la declaración de principios de los partidos políticos en cada Congreso estatal y verifico si estos lineamientos se ponen en práctica durante las votaciones para este tema en específico. Cabría esperar que en las entidades federativas donde los partidos de izquierda —Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT)— tengan mayoría en la

⁴ Por gobierno unificado se entenderá cuando el partido del gobernador sea el mismo que el de la mayoría del Congreso.

cámara de diputados y el gobernador sea del mismo partido, haya una reacción positiva respecto a la despenalización del aborto; y que en las entidades donde el partido de derecha —Partido de Acción Nacional (PAN)— tenga la mayoría y la gubernatura, la reacción sea adversa. Esta hipótesis surge, en parte, por el argumento de que los gobiernos de izquierda tienden a aprobar políticas progresistas. Mala Htun, en su libro *Sexo y Estado*, afirma que la mayoría de los regímenes socialistas, comunistas y socialdemócratas han despenalizado el aborto. El propósito de esta investigación es poner a prueba esta afirmación para el caso mexicano.

Por supuesto, no se trata de una sola variable explicando las reacciones de los gobiernos estatales, por lo tanto se proponen respuestas alternativas, las cuales influyen en el fenómeno estudiado. No obstante, avanzo la hipótesis de que la ideología política tiene un gran valor explicativo.

La primera respuesta alternativa involucra el peso social de las creencias: la religión católica. Es casi imposible dejar de lado esta variable, ya que México es el país latinoamericano con más católicos (82.7% de su población⁵). El supuesto es que donde haya mayor porcentaje de ciudadanos católicos “practicantes”, es decir, que confiesen la doctrina católica⁶ habrá mayor propensión a crear “candados legislativos”. Es importante justificar la elección de la religión católica. Por un lado, se debe a que, según el censo de 2010, ésta es la religión predominante en México; por otro, se debe a que, en esta parte del documento, revisé literatura acerca de la despenalización del aborto en otros países donde el Vaticano tiene gran influencia sobre las decisiones legislativas.

La segunda respuesta alternativa, para explicar las respuestas de gobiernos estatales, es el tema de salud pública. En los casos recientes de despenalización del aborto en Uruguay (2012)⁷ y

⁵ INEGI, *Panorama de las religiones en México 2010*, México, Secretaría de Gobernación e INEGI, 2011.

⁶ Es importante recalcar la heterogeneidad de católicos; algunos defienden la sacralidad de la vida, otros están de acuerdo con el aborto (como las católicas por el derecho a decidir), por eso me enfoco en “católicos practicantes de las doctrinas de la Iglesia Católica Apostólica y Romana, donde la vida es sagrada. Es por eso, que en vez de estudiar a las personas que se declaran católicos en México, se estudiará a las personas que se han casado por la iglesia católica (y demuestran así un compromiso mayor con los dogmas de la Iglesia).

⁷ Nelson Fernández, “Uruguay: Mujica promulgó la ley que despenaliza el aborto”, *La Nación*, Buenos Aires, 22 de octubre de 2012 (sec. Mundo).

la ampliación de causales para abortar en Colombia (2006), los legisladores justificaron su aprobación con base en el alto porcentaje de mortalidad materna ocasionado por complicaciones en abortos clandestinos. Por tanto, puede suponerse que aquellas entidades federativas en donde haya menor incidencia de mujeres hospitalizadas por complicaciones de un aborto inducido será donde se aprueben, o propongan, reformas “antiaborto”, pues los gobernantes estatales no verán el aborto como problema de salud pública y, por lo tanto, no considerarán permitir o despenalizar la práctica. En la parte empírica y analítica de esta tesis observo cómo esta variable no guía la toma de decisiones de los legisladores estatales, pues en algunos casos el dato (estimado) de abortos clandestinos es desconocido.

A lo largo del estudio encuentro otras variables políticas que explican el comportamiento de los legisladores al modificar sus leyes en temas referentes al aborto. Conceptos como el de ventanas de oportunidad, jugadores con veto, empresarios de política y liderazgos utilicé para explicar la toma de decisión. Desde luego, para explicar por qué los assembleístas tomaron ciertas decisiones, es necesario entender la coyuntura que vive cada entidad.

Con una combinación de metodologías (revisión documental, análisis estadístico, entrevistas), analizo la reacción de los dieciséis estados que protegen, constitucionalmente, la vida desde la concepción y de los nueve que propusieron esta iniciativa de ley, pero no se aprobó. Mala Htun afirma que el aborto en América Latina, por lo controversial que es y la división social que ha producido, ha aumentado los costos políticos asociados a su defensa y se han reducido sus beneficios, pues afirma que los políticos temen la ira de los movimientos antiaborto y del poder de la Iglesia y, juzgando que poco se ganaría en términos políticos al apoyar la liberalización de las leyes del aborto, la mayoría de los partidos y de los políticos intenta evitar este tema.⁸ En esta tesis demuestro cómo esta teoría no se comprueba para la legislación del Distrito Federal, Colima,

⁸ Mala Htun, “¿Por qué no se ha despenalizado el aborto en América Latina?”, *Sexo y Estado: Aborto, divorcio y familia bajo dictaduras y democracias en América Latina*, Cambridge, University Press, 2003, p. 197.

Hidalgo, Michoacán y Tlaxcala, pues son casos donde la despenalización y la liberalización se llevaron a cabo.

Asimismo, a lo largo de esta tesis, demuestro cómo ciertas promesas del federalismo se ponen en práctica en el caso del aborto: por ejemplo, el vínculo directo entre gobernantes y gobernados, cómo los gobiernos estatales pueden servir como laboratorios en los que se experimentan nuevas políticas y se aprenden otras más, y la defensa o inclusión de una minoría. En esta tesis propongo no ver a la mujer como minoría, sino como un grupo que ha sido vulnerable a lo largo de los años y que enfrenta desventajas en determinadas situaciones sociales.

La laicidad, o la no laicidad, en la mayoría de los estados mexicanos es otro asunto que revela el análisis de las variables explicativas. Sale a la luz si en México las entidades federativas cumplen y respetan el artículo 40 de la CPEUM (donde se define la República como laica); es decir, en qué medida los estados se apartan de los lineamientos religiosos y debaten temas como la despenalización del aborto fuera del ámbito ideológico. El papel del Vaticano como empresario de políticas es un tema interesante que sobresale en la investigación.

Para demostrar, analizar y describir estos temas, la tesis se organiza en cuatro capítulos. El primer capítulo le da a la tesis un sistema coordinado y coherente de definiciones y proposiciones, el cual permite entender la problemática de la despenalización del aborto en el Distrito Federal y las réplicas que provocó en los estados mexicanos. Ésta no es solamente una tesis sobre el aborto, sino sobre las reacciones provocadas ante la implementación de una política innovadora y controversial en la capital de un sistema federal; por lo tanto, es necesario definir qué se entenderá por federalismo y las promesas que este arreglo ofrece. Defino qué se entiende por reacción y distingo entre términos como transferencia y difusión de políticas públicas, ambos estudiados en la literatura sobre federalismo.

Al estudiar un tema como el aborto, es necesario entrar en la discusión sobre las teorías de género en la política. El estudio sobre divorcio, aborto y familia de Mala Htun me ayuda a introducir el tema. Las cuatro tradiciones normativas que ella expone me permiten entender por

qué el Estado se atribuye el derecho de regular la vida familiar y las relaciones de género. El capítulo hace una revisión de tres casos: la liberalización de las leyes del aborto en Colombia, la decisión que prohíbe cualquier tipo de aborto en Nicaragua y el controversial resultado del juicio de Roe vs. Wade en Estados Unidos, donde se despenalizó el aborto en todos los estados de la federación. Estos tres casos resultan de gran relevancia para encontrar variables que influyen en decisiones como éstas y saber si calzan o no en el caso mexicano.

En el segundo capítulo expongo el caso del Distrito Federal. Empiezo estudiando cuál es la situación del aborto en el país y cómo la capital toma la decisión en 2007 de despenalizar la práctica. Para esto analizo las políticas y convenciones de salud y población que refieren al aborto y explico cómo el delito del aborto es castigado de diferente manera en cada entidad federativa. Para el caso de la Ciudad de México, me baso en la literatura existente, documentos oficiales y entrevistas, y demuestro cómo los cambios al código penal surgen de distintos frentes, no del partido mayoritario de izquierda. El objetivo de este capítulo es exponer qué variables, actores y contexto fueron relevantes para la modificación del código penal y Ley de Salud del Distrito Federal, y así, a continuación, exponer las reacciones que se generaron.

El objetivo del tercer capítulo fue introducir al lector al estado de la cuestión. ¿Qué pasa en México con el aborto? Para esto, recolecto información antes y después de la promulgación que garantiza la ILE en el Distrito Federal. El enfoque de esta primera parte es de desarrollo, es decir, pretendo brindar información y explicaciones sobre los cambios ocurridos en determinados fenómenos observables a través del tiempo. Al final de este capítulo, muestro los resultados del análisis estadístico de datos panel; en éste, introduzco datos para treinta y un entidades federativas y las variables expuestas fueron relevantes para ver el peso de cada respuesta alternativa. Estimo un modelo *logit* para identificar la variable más significativa; los resultados obtenidos son de utilidad para explicar las réplicas ocurridas en los estados.

En el cuarto capítulo, utilizando métodos cualitativos, avanzo una explicación sobre por qué las variables más significativas son más influyentes que las otras que se incluyeron en el

modelo estadístico. Es importante recordar las variantes que conservan distintas reacciones. Por un lado, la reacción en contra se refiere a las reformas aprobadas por dieciséis estados para defender la vida desde la concepción y a las iniciativas presentadas por el congreso de otros nueve estados. Por otro, la reacción positiva se refiere a estados que han ampliado las causales por las cuales las mujeres pueden abortar legalmente o de entidades donde se propuso despenalizar el aborto, tal y como se hizo en la capital.

Para profundizar el análisis, estudio tres casos: Distrito Federal, Hidalgo y Colima. El estudio de caso de la capital se debe a que es el epicentro de la controversia, el estado de la innovación y gracias al análisis de la ILE en la Ciudad, se puede entender a qué reaccionan los demás estados. Colima se eligió porque reaccionó de ambas maneras: reformó su Constitución en febrero de 2009, defendiendo la vida desde el momento de la concepción, y, dos años después, en agosto de 2011, incluyó una nueva causal para que las mujeres en esta entidad pudieran abortar legalmente; además, antes de que se reformara la constitución, se propuso despenalizar el aborto, siendo esta propuesta rechazada. Hidalgo fue el primer estado en modificar su Código Penal para ampliar las causales para el aborto no punible; sin embargo, en 2011 hubo dos acciones más relacionadas con el aborto: por un lado, una diputada del PRD propuso despenalizar el aborto en su totalidad, tal y como se hizo en la capital; por otro, una diputada del PAN presentó la iniciativa para reformar la Constitución y proteger el producto desde el momento de la concepción; ambas propuestas se enviaron a la comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para su revisión.

Para la construcción de casos realizo entrevistas en los estados (para complementar los resultados cuantitativos); además, hago una revisión hemerográfica y documental de la situación del aborto en las entidades estudiadas. El perfil de los entrevistados es similar en las tres entidades federativas (Distrito Federal, Hidalgo y Colima): representantes de organizaciones que defienden los derechos reproductivos de las mujeres, un ex diputado del PAN y otro del PRD, que estuvieron presentes en reformas que modificaron su constitución o código penal o cuando se propusieron y la reforma no se aprobó. Con la información de estos actores construyo una versión

final de los hechos. Además, en el caso de Colima, entrevisté al vocero de la Iglesia católica, obteniendo información relevante para estudiar el papel de esta institución como empresario de política.

El estudio revela que la ideología política no necesariamente determina la acción de los legisladores cuando se legisla sobre el aborto. Aunque el PRD y el PAN tengan lineamientos precisos sobre el tema, la votación de sus miembros es personal y no partidista. La investigación me permite afirmar que la ideología puede explicar las reacciones en una primera etapa (propuestas de iniciativas), pero no puede explicar los resultados finales.

Otro punto interesante que salió a la luz con esta tesis, es que el número de católicos practicantes no suele ser una variable explicativa crucial para dar cuenta de las reacciones estatales ante la innovación de la capital; sin embargo, la negociación y la organización de los jerarcas católicos (como empresarios de política) con actores políticos clave resulta relevante en el caso de Colima.

Al final del estudio, se puede observar que, en el tema del aborto, la fuerza y la organización de los grupos feministas, las ventanas de oportunidad, un estudio del contexto (periodo de elecciones, jugadores con veto, entre otros) son variables que explican la decisión de los políticos.

CAPÍTULO I. POLÍTICA Y GÉNERO:

UN PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS

Para entender la toma de decisiones de los gobernantes estatales ante la despenalización del aborto en el Distrito Federal, es importante construir un punto de partida con antelación. De manera que el objetivo de este primer capítulo es doble; por un lado, proporcionar un sistema coordinado y coherente de definiciones, proposiciones y teorías, las cuales permitirán entender el problema que supone la innovación en la capital y las respuestas que se originaron en las entidades federativas; y, por otro lado, reconocer las variables que parecen contribuir a la penalización o la liberalización del aborto, analizando tres casos situados en diferentes países.

Por tanto, este capítulo se divide en tres apartados: en el primero se definen, y relacionan con el aborto, conceptos cardinales para esta tesis: federalismo, relaciones intergubernamentales, transferencia y difusión de política pública, así como reacción.⁹ También se relatan las ventajas y desventajas de los sistemas federales ante una política innovadora. El apartado “Sexo y Estado” fundamenta la comprensión de la relación Estado-aborto, del mismo modo que destaca el papel que juegan las organizaciones civiles en el debate. El tercer y último apartado ofrece al lector una perspectiva internacional acerca de la toma de decisiones para reformar leyes sobre el aborto en Colombia, Nicaragua y Estados Unidos; este apartado confirma las variables más pertinentes para construir y analizar la base de datos del siguiente capítulo.

SISTEMA FEDERAL MEXICANO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ABORTO

CONCEPTOS

A. FEDERALISMO

⁹ Este concepto será de gran importancia en todo el texto, por lo tanto, se usará respuesta como sinónimo, para no ser repetitivo.

Los procesos políticos, legislativos o judiciales en sistemas políticos unitarios y federales son considerablemente distintos. Por ejemplo, en el año 2006, Nicaragua reformaba su código penal y penalizaba todo tipo de aborto; antes, la legislación sólo permitía el aborto terapéutico.¹⁰ Como Nicaragua es una república unitaria, la legislación aplica para todas las mujeres del país. La situación legal del aborto en México es distinta, pues, como es un sistema federal, los estados gozan de autonomía para legislar sobre su territorio y población en esta materia; así este primer apartado sirve para definir los conceptos que se emplean a lo largo de la tesis para adentrarse a la situación legal del aborto en el sistema federal mexicano.

William Riker define federalismo como un “gobierno nacional con un sistema de niveles de gobierno dual (o múltiples), donde cada uno ejerce autoridad exclusiva sobre territorios constitucionalmente determinados, no obstante sólo un nivel de gobierno, el central, es internacionalmente soberano”.¹¹ En México hay 31 estados y el Distrito Federal, todos, excepto el último¹², tienen constitución política estatal, en la cual se establecen los derechos y las garantías de los ciudadanos de cada estado, y, que en principio, no debe contradecir artículo alguno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La CPEUM no incluye un apartado sobre el aborto, pues se le considera un delito, categoría perteneciente al Código Penal, pues la CPEUM solo otorga derechos y garantías. Por lo tanto, el aborto es un tema de regulación estatal, es decir que “cada entidad federativa establece cuándo el aborto es delito y cuándo no, qué procedimientos debe seguir una mujer para solicitar la interrupción legal del embarazo y cómo debe prestarse el servicio en las instituciones de salud”.¹³ De manera que el aborto es regulado por la normatividad en materia penal y de salud de cada entidad federativa. La competencia de los estados en temas como el aborto es lo que genera distintas reacciones ante la ILE.

¹⁰ Camilla Reuterswärd, Pär Zetterberg, *et al.* “Abortion Law Reforms in Colombia and Nicaragua: Issue Networks and Opportunity Context”, *Development Changes*, 42 (2011), p. 817.

¹¹ William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Brown, 1964.

¹² Hasta 2015. Después de la reforma política del Distrito Federal, se redactará una constitución para la capital.

¹³ GIRE, “Aborto legal y seguro”, *Omisión e indiferencia, derechos reproductivos en México*, México, 2013, p. 18.

Es importante recordar que en México conviven dos órdenes jurídicos (federal y estatal) y tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). Tanto en el federal como en el estatal coexisten tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), mientras que en el municipal hay un ejecutivo (presidente municipal) y un cabildo. El sistema federal ofrece autonomía relativa a cada ámbito de gobierno y esto ocasiona una compleja red de relaciones intra e intergubernamentales, donde las políticas públicas se formulan, implementan y coordinan.

B. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Según el libro *Para entender las relaciones intergubernamentales*, éstas tienen dos dimensiones básicas: “en primer lugar, hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno (incluyendo estados y municipios); la segunda dimensión se refiere a que las relaciones no solo se dan entre órdenes distintos de gobierno, sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado, municipio-municipio). El concepto se refiere entonces a relaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etc.”¹⁴

Cada ámbito de gobierno tiene, constitucionalmente, competencias que le permiten legislar en su espacio territorial y jurisdiccional. Por ejemplo, los asuntos de política exterior son competencia del gobierno federal, el agua potable y alcantarillado son competencia del gobierno municipal, la administración del sistema penal compete al gobierno estatal. En esta investigación, el foco de atención es el gobierno estatal, pues en cuanto al aborto, ningún otro nivel de gobierno puede intervenir. Una de las ventajas de las RIGs es que “hacen valer la personalidad jurídica de los gobiernos, no como objetos sino como agentes activos y conscientes.”¹⁵ No obstante, podemos encontrar un vacío en esta competencia, pues aunque el aborto se considera un delito, en la actualidad el aborto también se considera como un problema de salud pública (la justificación que

¹⁴ Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, coord. Mauricio Merino, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 8-9.

¹⁵ *Ibid.* p. 48.

ofrecieron los legisladores de la capital para reformar el código penal en 2007). Las políticas de salud y educativas son facultades concurrentes entre el gobierno central y el estatal. Aunque en el tema del aborto, el gobierno central no debe inmiscuirse sobre las decisiones que toman los estatales, las discusiones no solo ocurren entre gobiernos sino entre sociedad civil y gobierno estatal. La sociedad civil (mediante organizaciones, asociaciones y grupos de presión), puede demandar a sus respectivos gobiernos el respeto de sus derechos y exigir respuestas ante sus inquietudes. Esta proximidad entre gobierno y sociedad civil facilita el dialogo; Uvalle afirma que con el federalismo “la cercanía con el proceso de gobierno es más real y auténtica, evitando así, una diversidad de filtros e interlocutores centralistas que únicamente divorcian al gobierno de los ciudadanos.”¹⁶

C. LAS VENTAJAS DE REGIRSE POR UN SISTEMA FEDERAL EN EL CASO DE UNA INNOVACIÓN

Las RIGs son un factor importante en un país tan heterogéneo como México y, por tanto, una de las ventajas de regirse por un sistema federal es que los acuerdos entre gobernantes y gobernados ocurren de manera más localizada y con un vínculo directo, pues las autoridades se encuentran más cerca de los ciudadanos.¹⁷ Así, cada entidad puede optar por una legislación que se adapte a su coyuntura. Gracias a esta cercanía, la participación ciudadana para identificar problemas del estado se facilita; asimismo aumentan las oportunidades de acompañar al gobierno en proponer, desarrollar o evaluar políticas. En el tema del aborto, con frecuencia surge un debate entre distintos grupos de la sociedad civil y el gobierno, quizás por la transversalidad de temas que atañen a la discusión: moralidad, ética, política, salud, religión, derechos reproductivos, entre otros. Esta multitud de actores e intereses dificulta la toma de decisiones de los políticos a la hora de modificar las leyes relacionadas al aborto.

¹⁶ Ricardo Uvalle, *Descentralización Política y Federalismo: consideraciones sobre el caso de México*, *Gestión y estrategia*, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>, consultado el 05 de agosto de 2014.

¹⁷ Alberto Díaz Cayeros, *Federalismo y convergencia regional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 149.

En esta tesis, el federalismo se considera una válvula de escape para sectores minoritarios o vulnerables de la población. Numerosos trabajos identifican esta ventaja del sistema federal (protección o inclusión de minorías), casi siempre relacionándola con sectores de distintas etnias, religiones, lenguas, así como zonas con diversas culturas. Bakke y Wibbels, Guillermo Trejo y Henry Hale, en tres textos distintos, discuten acerca de estos temas en los sistemas federales; pues el propósito de regirse con una constitución federal es respetar heterogeneidades para mantener al país unido.¹⁸

Si bien las mujeres no pueden considerarse una minoría, (según el censo de 2010, hay más mujeres que hombres en México, un poco más de 57 millones de mujeres), sí se pueden entender como un grupo que ha sido vulnerable a lo largo de los años y que presenta desventajas en determinadas situaciones sociales (inserción laboral, salarios, derecho a decidir, entre otros). Aunque la ley sólo tenga vigencia en la capital, gracias a la libre movilización, los ciudadanos pueden moverse a otros estados para protegerse por su legislación; sin embargo, esta “válvula” presenta un problema, pues las mujeres que no son del Distrito Federal y hacen uso de esta opción, normalmente son mujeres con mejor posición económica, por lo que, la libre movilización es contingente a disponer de los recursos financieros necesarios.

Otra de las promesas del federalismo es que los gobiernos estatales pueden servir como laboratorios donde se experimentan nuevas políticas y se aprenden otras más.¹⁹ Para responder la pregunta principal de esta investigación, es importante ahondar más en esta promesa del federalismo. Los regímenes centralistas pueden analizar políticas que se llevan a cabo en otros países, y estudiar las ventajas y las desventajas de implementarlas en su país; en el caso de sistemas federales, estos “análisis” de cierta política no sólo se pueden realizar a nivel país, sino a nivel estatal. En esta tesis se estudia la reacción de gobiernos estatales ante una política

¹⁸Bakke y Wibbels, “Diversity, Disparity and Civil Conflict in Federal States”, *World Politics*, 59(1), 2006; Guillermo Trejo, “Religious Competition and Ethnic Mobilization in Latin America: Why the Catholic Church Promotes Indigenous Movements in Mexico”, *American Political Science Review* 103 (2009), y en Henry, Hale, “Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse”, *World Politics*, 56 (2004).

¹⁹ Charles Shipan R. y Craig Volden, “The Mechanisms of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4 (2008), pp. 840-857.

innovadora: la despenalización del aborto. La capital sirvió como laboratorio, siendo referente nacional a la hora de debatir reformas acerca de las leyes del aborto en las entidades.

D. TOMA DE DECISIONES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Al estudiar la innovación de la capital y analizar las reacciones de la periferia, debemos entender la complejidad de la toma de decisiones en México, ya que aumenta por la pluralidad de la sociedad, es decir, se espera que los gobiernos actúen considerando las necesidades e intereses de los distintos grupos de la sociedad.

Debido a la heterogeneidad de México, existen diferentes partidos políticos que atienden las distintas demandas de los mexicanos. Teóricamente, cuando un político toma una decisión debe definir un problema, identificar alternativas y elegir la mejor (muchas veces basados en costos y beneficios). Por sencillo que parezca el proceso, hay un número importante de factores que incrementan la complejidad. En este apartado mencionaré solo algunos de ellos, los cuales ayudan a explicar los estudios de caso; por ejemplo: la existencia de múltiples tomadores de decisiones, cabildeo/empresario de políticas y jugadores de veto.

Existen ocasiones en las que se aprueban leyes con casi la totalidad de votos de los legisladores; no obstante, existen ciertos temas que dividen a éstos (muchas veces por los principios que declaran en sus documentos oficiales), como es el caso de la despenalización del aborto. Adelante podremos observar cómo dentro del mismo partido existe división y falta de apoyo en temas como en la liberalización de los artículos del código penal para permitir la ILE. Mancur Olson nos recuerda que los individuos no actuarán a favor de los intereses del grupo a menos que haya coerción o incentivos selectivos que los motiven a cargar con los costos o cargas que implica el alcance de los objetivos, aparte del incentivo que representa el bien común en sí mismo.²⁰ Por lo tanto, y según esta teoría, los legisladores no tomarán una decisión referente al

²⁰ Mancur Olson, *A Theory of Groups and Organizations, The Logic of Collective Action*, Massachusetts, Harvard University Press, 2002, p. 8.

aborto si los demás integrantes del partido no llegan a un acuerdo y estudian los beneficios que podrían tener sus decisiones (éstos pueden ser votos, cumplir con la plataforma electoral, ser reconocido como partido progresista, reconocimientos por seguir recomendaciones de organismos internacionales, entre otras).

Sin embargo, para que una iniciativa de ley se apruebe no solo son necesarios los votos de la mayoría, ni el consenso de los legisladores, pues el ejecutivo local tiene poder de veto. Estos actores son relevantes para un cambio del *statu quo*. Los jugadores con veto pueden lograr que un cambio en la política pública se realice o se impida dependiendo de sus preferencias o aversiones políticas.²¹ En ocasiones, los legisladores anticipan la posición del gobernador o jefe de gobierno, ya sea por el partido al que pertenece, ya sea por los discursos promulgados sobre el tema. Los actores interesados en que una ley se apruebe deben analizar el contexto antes de actuar; éstos son los empresarios de política. John Kingdon los describe como actores que utilizan su conocimiento (en un tema en específico) para favorecer sus propios fines políticos. Están atentos al contexto social, político y económico y se acercan a los tomadores de decisiones con soluciones en la mano. Los empresarios de política pueden ser políticos, líderes de los grupos de interés o portavoces de causas particulares; estos son personas con el conocimiento, poder y tenacidad para aprovechar ventanas de oportunidad y ofrecer su agenda.²² En el caso del aborto, los empresarios de políticas pertenecen a grupos de interés tanto a favor de la despenalización, cuanto a la defensa de la vida desde la concepción.

NI DIFUSIÓN, NI TRANSFERENCIA: LOS DOS TIPOS DE REACCIONES ANTE LA INNOVACIÓN

La despenalización del aborto en el Distrito Federal es un tema nuevo en la legislación mexicana, pero no en el mundo. Por lo tanto vemos que esta “innovación” no es creación o invención propia

²¹ George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutional Work*, New Jersey, Princeton University Press, 2002, p. 27.

²² John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Addison- Wesley, 1995.

de la capital. Se toma el concepto de innovación, James Ian Gow lo define como “el proceso mediante el cual una organización (entidad, país) adopta/toma prestada/imita, por completo o en parte, una idea o un instrumento que ha sido inventado en otro lugar.”²³ Según Mauricio Dussauge, el concepto de Gow establece que la política innovadora no es nueva en sentido absoluto, pero sí para la región que la está adoptando. Lo importante en esta tesis es responder ¿por qué frente a un mismo fenómeno político se desarrollan dos olas de reacción en paralelo? En esta tesis se documenta que ante la despenalización del aborto en la capital ocurrieron dos tipos de reacciones: unas acordes a la aprobada en la Ciudad de México (ampliando las causales para interrumpir un embarazo legalmente) y otras en contra de las aprobadas en el Distrito Federal (modificando la constitución local para defender la vida desde la fecundación).

En 2007 se despenalizó el aborto en el Distrito Federal. Tres años más tarde, 16 estados reformaron sus constituciones con reformas referentes a la vida, cuatro más reformaron sus códigos penales y en otros se presentaron iniciativas de reformas relacionadas al tema (para proteger la vida o para despenalizar el aborto). ¿Se puede hablar de una transferencia de política? ¿De una difusión de política? Ahora procedo a discutir qué se entiende por difusión y transferencias de políticas.

Mauricio Dussauge define transferencia de política como un “proceso mediante el cual los gobiernos usan, de forma intencional, ideas/lecciones acerca del funcionamiento de las políticas e instituciones existentes en otros países (entidades para motivos de esta tesis) para informar el (re)diseño/implementación de sus propias políticas.”²⁴ En el caso de la ILE no hubo transferencia de política, pues la implementación de la política innovadora no ocurrió en ningún otro estado de la república; además, los gobiernos estatales no contaron con el tiempo suficiente para estudiar las ventajas o las desventajas que tendrían sus estados al implementar la política del Distrito Federal, ya que estudios acerca de la ILE se publicaron años después la aprobación de la ley (como

²³ James Ian, Gow, *Learning from Others: Administrative Innovations Among Canadian Governments*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 1994, p. 2.

²⁴ Mauricio Dussauge, “La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 19 (2012), p.54.

laboratorio nacional, los resultados de la capital eran más precisos que experiencias internacionales).

Se acepta que hubo una respuesta relacionada con la política existente en el Distrito Federal, pero, siguiendo las hipótesis de la tesis, las reacciones se explican por ideologías políticas; sin embargo, no se puede hablar de un aprendizaje político por parte de los estados que reformaron sus legislaciones, pues el primer estado en reaccionar ante la ILE lo hizo pocos meses después de su promulgación, cuando todavía no existían estudios acerca de las consecuencias económicas, de salud, sociales o políticas de la ILE.

¿Se puede hablar entonces de una difusión? Según Weyland, una política se difunde si las influencias derivadas de la decisión de una entidad aumentan significativamente la probabilidad de que una segunda entidad federativa adopte tal innovación; asimismo, puede haber difusión como resultado de los esfuerzos proselitistas, ya sea de la entidad que adoptó la innovación, o de la entidad que la creó;²⁵ no obstante, este autor se refiere a una “difusión copia” por principio o modelo, es decir que las entidades aplican la misma política que la entidad innovadora. Es importante recalcar que no existe una difusión “copia” a la perfección, pues los países o entidades que adoptan esta política deben ajustarla a sus realidades sociales, económicas y culturales, así que, la implementación de política sufre cambios de estructura, pero no de contenido. Al aumentar causales para que las mujeres puedan abortar sin castigos legales, pudo haberse difundido el problema público origen de la política innovadora, es decir, definir al aborto clandestino como problema de salud pública en la entidad o la defensa de los derechos reproductivos de las mujeres. No obstante, la política como tal no se difundió, es decir, no se aprobó en otra entidad una ley que permitiera el aborto.

Para establecer una difusión de política pública respecto a la ILE, alguna entidad federativa debió permitir el aborto hasta la doceava semana de gestación. Sin embargo, hubo una difusión en cuanto a iniciativas de reforma de ley, pues en doce estados se propuso despenalizar el

²⁵ Kurt, Weyland, *Bounded Rationality and Policy Diffusion*, Estados Unidos, Princeton University Press, 2007.

aborto como había ocurrido en la capital, aunque las iniciativas no fueron aprobadas por los legisladores.

Lo que ocurrió en algunas entidades fue una “liberalización”: es decir, se promulgaron leyes menos restrictivas, ampliando la legislación existente con causales adicionales para el aborto no punible. Por tanto, en los estados donde se reformó el código penal, no se puede hablar de una difusión de la ILE del Distrito Federal; sin embargo, en los estados donde se presentaron iniciativas idénticas a la del Distrito Federal, es posible identificar la definición de difusión copia que brinda Weyland: estas iniciativas de ley son idénticas a la ley de ILE que se aprobó en la Ciudad de México. En los siguientes capítulos documento las experiencias de estados y muestro que sus propuestas eran una copia de la capital.

En consecuencia, analizaré el fenómeno de respuesta a la ILE del DF con el concepto de reacción, es decir, la respuesta pronta que una entidad federativa tiene ante la innovación de política pública que otra entidad realiza en su jurisdicción²⁶. En el capítulo siguiente, se explica la manera en que la ley que garantiza la ILE se recibió en diferentes estados: algunos con respuestas a favor y otros con reacciones adversas.

Esta “reacción a favor” se refiere a una respuesta que comparte los propósitos de la política innovadora. En este trabajo, la política innovadora surge en el Distrito Federal y se trata de despenalizar el aborto siempre que no sobrepase la doceava semana de gestación. Esta reforma surge de dos exigencias: el aborto clandestino como problema de salud pública, así como el respeto de los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres. Por lo tanto, un escenario de las reacciones a favor podrá tener las mismas exigencias (resolver problemas de salud pública o el respeto de derechos); sin embargo, el tratamiento a éstas es distinto y de menor magnitud que en la ciudad de México: la incorporación de nuevas causales al código penal para que el aborto no sea castigado por la ley, la reducción de sanciones a las mujeres que se practiquen un aborto y la

²⁶ Término creado con base en la definición de Weyland de difusión de política. Con modificación en la parte de “difusión copia”.

ampliación del período durante el cual las mujeres que sufrieron una violación puedan practicarse una ILE. El otro escenario de reacción a favor son los estados que propusieron despenalizar el aborto tal como pasó en la capital.

Al contrario de estas reacciones a favor, la respuesta adversa será impedir la difusión de la política innovadora: la entidad federativa considera que esta innovación es una amenaza (por motivos económicos, sociales o culturales) y aprobará leyes que impidan/difículten la difusión de esa política. En este trabajo, se muestra que la mitad de los estados mexicanos aprobaron y promulgaron “contra-reformas” para evitar la despenalización del aborto en estas entidades. Es decir, estos gobiernos estatales defienden, constitucionalmente, el derecho de la vida desde el momento de la concepción/fecundación.

Según Klarman, la reacción adversa (o *backlash* en literatura estadounidense) es un concepto que se comienza a estudiar aunque no es un fenómeno contemporáneo. La reacción adversa es un “contragolpe” a cierta política pública,²⁷ ya sea para impedir su difusión o dificultar su implementación. En el caso mexicano, diversos actores que defienden los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres argumentan que las reformas constitucionales realizadas en los dieciséis estados son candados legislativos, pues mediante estas modificaciones los legisladores previenen propuestas de reformas similares a las de la capital en sus respectivos estados. Del mismo modo, estos obstáculos legislativos, en adelante, asegurarán que no se puedan legalizar otras causales que eximirían a la mujer de estar cometiendo un delito castigado por la ley.²⁸ Algunas organizaciones temen que este contragolpe realizado por los gobiernos estatales sea un parteaguas en el tema de aborto en el sistema federal. Sin embargo, más adelante mostraré cómo estas afirmaciones no son del todo precisas.

Aunque no se use el concepto de *difusión de políticas*, emplearé elementos cruciales de esta literatura; por ejemplo, se ha reconocido la importancia que tienen los actores políticos que

²⁷ Michael Klarman, “Why Backlash? Part II: Politics and Federalism”, *From the Closet to the Altar*, Nueva York, Oxford University Press, 2013, pp.184.

²⁸ Katia Torres, Luigi Rivera y Xóchitl Álvarez, “Debatén por leyes antiaborto”, *El Universal*, México D. F., 05 de agosto de 2013, (sec. Estados).

promueven o frenan la adopción de alguna política pública. Los actores políticos pueden conceptualizarse como coaliciones, las cuales se integran con personas de organizaciones públicas y privadas que comparten creencias normativas y se involucran en actividades coordinadas en el tiempo. En suma se movilizan racionalmente con el objetivo de influir en el gobierno para conseguir que se aplique su sistema de creencias.²⁹ La iglesia católica y los grupos feministas son actores importantes cuando se estudian tanto las reacciones a favor como en contra de los gobiernos de las entidades federativas.

El tema de difusión de política pública se estudia normalmente entre países, pero, recientemente, se han realizado estudios sobre la difusión entre entidades federativas.³⁰ No obstante, como se mencionó en la introducción, en México no hay estudios sobre el efecto de la ILE en los estados. Esta tesis comienza a llenar este vacío, pues estudia las decisiones de los estados para defender la vida desde la concepción, proponer la despenalización del aborto y ampliar causales para el aborto no punible.

Recientemente, se han realizado estudios acerca de reacciones adversas de políticas públicas (*backlash*), aunque, insisto, no hay estudios del caso mexicano. Diarios en México y en Estados Unidos han publicado artículos³¹ que presentan las reacciones de los 16 estados que respondieron defendiendo la vida desde la concepción; no obstante, no se detienen a explicar por qué reaccionan de esta manera, sólo a enumerar los casos. Esta tesis propone y analiza explicaciones considerando factores políticos, de salud pública y religiosos. De este modo, se reforzará el principio que Lax y Phillips establecen: “el federalismo es una forma de organizar el gobierno que permite maximizar la creación de bienestar, pues entrega políticas liberales a los

²⁹ Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press, 1993, p. 55.

³⁰ Un claro ejemplo es el del matrimonio entre parejas del mismo sexo en Estados Unidos. Debido a la jurisprudencia de Goodridge vs. Departamento de Salud Pública en Massachusetts, el matrimonio paritario se legalizó en este estado, diez años después, la política se había difundido a 18 estados más. Véase, Lax, Jeffrey R. y Justin H. Phillips, “Gay Rights in the States: Public Opinion and Policy Responsiveness”, *American Political Science Review*, Vol. 103, No. 3 (2009), pp. 377-378.

³¹ Como el de Mary Cuddehe, “Mexico’s Anti-Abortion Backlash”, *The Nation*, Los Ángeles, 23 de enero de 2013, (sec. Mundo)

estados liberales, y políticas más conservadoras a estados más conservadores.”³² Se desea ir más allá de explicaciones como: “En el DF se despenalizó el aborto porque es más liberal” o “en los demás estados se penaliza el aborto porque son conservadores.” Más adelante mostraré cómo algunas entidades “conservadoras” tomaron medidas liberales ante las leyes del aborto.

Una vez definidos los conceptos que se utilizarán a lo largo de la tesis y antes de pasar al tema de la legislación del aborto en México, surge otra inquietud: ¿por qué, en pleno siglo XXI, el Estado se atribuye el derecho para regular la vida familiar y las relaciones de género? ¿Es una situación que viene de siglos atrás o es un tema novedoso? Aborto, métodos anticonceptivos, matrimonio entre parejas del mismo sexo, adopción, divorcio, entre otros, son los asuntos en los cuales el Estado tiene jurisdicción. ¿Estas cláusulas están implícitas en el contrato que firmamos con el *Leviatán*? En el siguiente apartado se presenta una explicación de la teoría de género y su relación con el Estado, entendiendo género como algo fragmentado, no homogéneo, pues hay diversos temas en la política que se relacionan con el género: equidad de género en el ámbito laboral y educativo, matrimonio paritario, entre otros.

SEXO Y ESTADO

Según Mala Htun, históricamente, en la mayor parte de los países del mundo las leyes que regulaban asuntos relacionados al género se sujetaban a modelos religiosos y patriarcales, pero gracias al movimiento feminista surgieron nuevas ideas con respecto al papel y derechos de la mujer.³³

Para proponer asuntos relacionados con el aborto, los legisladores deben reformar sus códigos penales; no obstante, esta decisión no sólo atañe temas políticos, pues según Hall y Taylor “los códigos penales proporcionan estructuras para la acción social en diferentes períodos, operan como transmisores de valores comunes y representan modelos morales o cognitivos para

³² Jeffrey Lax, art. cit., p. 371.

³³ Mala Htun, “Sex and State in Latin America”, *Sex and State: Abortion, Divorce and the family Under Latin American Dictatorships and Democracies*, Cambridge University, 2003, p. 19.

la interpretación y la acción.”³⁴ Del mismo modo, Glendon argumenta que la “ley narra historias acerca de la cultura que contribuyó a darle forma y que a su vez contribuye a formar; historias acerca de quiénes somos, de dónde venimos y hacia a dónde nos dirigimos.”³⁵ Esto explicaría que al momento de debatir leyes controversiales como eutanasia, matrimonio paritario y aborto, la discusión tome tintes éticos.

¿Qué contribuyó a dar forma a México? Podríamos enumerar un sinnúmero de situaciones, entre ellas la conquista española y el poder de la iglesia católica en España. En la Constitución de 1824 se declaraba que la religión oficial de la república sería la católica. ¿Es la marca que dejó la entrada de españoles a tierras mexicanas lo que define y definirá la ley? La propuesta de Glendon y Taylor parece diferir en un sistema federal como México, donde la legislación de la capital despenaliza el aborto y permite el matrimonio paritario; ¿qué distingue a esta entidad y sus políticas innovadoras de las demás?

En temas de género es importante recalcar que no hay homogeneidad: las políticas de género incluyen desde leyes del divorcio hasta la despenalización del aborto; el movimiento feminista posee distintas formas de actuar. La teoría de Glendon no explicaría la promulgación de leyes controversiales; no obstante, la globalización podría hacerlo. La internacionalización del tema del aborto ha hecho que los actores interesados en la cuestión aprendan de las experiencias de otros países. Mala Htun habla acerca de redes temáticas y según Heclo estas se definen como “subculturas especializadas de observadores políticos altamente informados.”³⁶ Estas redes son responsables del proceso de aprendizaje y permiten utilizar los procesos internacionales para incidir sobre los cambios políticos internos mediante exigencias;³⁷ así, las redes temáticas (que

³⁴ Peter Hall y Rosemary Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, 44(1996), p. 939, cit. Por Mala Htun, *op. Cit.*, p. 21.

³⁵ Mary Ann Glendon, *Abortion and Divorce in Western Law*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, p.8, cit. Por Mala Htun, *op. Cit.*

³⁶ Hugh Heclo, “Issue Networks and the Executive Establishment”, *The New American Political System*, Washington, 1990, p. 102, cit. por Mala Htun, *op. cit.*, p. 38.

³⁷ En el siguiente capítulo se detallará las conferencias en las que México participó y firmó acuerdos en temas de género, una de ellas fue la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en la cual la despenalización del aborto era un tema principal.

pueden estar compuestas por feministas, abogados, jerarcas religiosos y legisladores) se encargan de exigir al gobierno que respete los acuerdos internacionales firmados.

Otra situación en la que se aprecia cómo las experiencias internacionales influyen sobre las exigencias de sectores para reformas de política interna se refiere a los años setenta y ochenta, cuando la mayoría de países europeos promulgaron leyes para permitir el divorcio, hicieron reformas sobre las relaciones familiares y el aborto; “muchos integrantes de las redes temáticas de América Latina sostuvieron que sus países debían adoptar reformas similares para no quedarse atrás con respecto al resto del mundo civilizado.”³⁸ En la literatura acerca de difusión de política se habla acerca de *policy learning*, que, según Rubio, es un proceso de cognición y cambio de acciones con base en nuevos conocimientos adquiridos, los cuales moldean las creencias esenciales y las ideas que fundamentan cierta política.³⁹ Aunque normalmente se habla de un aprendizaje político entre naciones, se puede ver que también las redes temáticas son receptoras de esta información y usan las experiencias internacionales como respaldo para proponer políticas de igual envergadura.

Sin embargo, tomar experiencias internacionales para proponer reformas no significa su aprobación por el gobierno correspondiente. Una variable importante, sobre todo en países de América Latina, es el poder de la Iglesia Católica. Al tocar el tema de la ILE, los jerarcas religiosos abogan por la protección del no nacido. Cuando se aprobó la despenalización en la capital, se sustituyó un código inspirado, a través de los años, en la ética católica tradicional que aboga por la sacralidad de la vida, por uno basado en el progresismo y el feminismo. El fenómeno del Distrito Federal fue una batalla ganada para los grupos feministas que luchaban por el respeto de los derechos reproductivos de las mujeres y una batalla perdida para los jerarcas religiosos. No obstante, esta amenaza de sus principios centrales generó decisiones para impedir que ocurriera lo

³⁸ Mala Htun, *op. cit.*, p. 39.

³⁹ Eulalia Rubio, “Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25(2002), p. 23.

mismo en otras entidades, por lo que, la influencia de los jerarcas católicos es una de las variables explicativas de la reacción de los gobiernos estatales que considero en el estudio.

CUATRO TRADICIONES NORMATIVAS

En su libro *Sexo y Estado*, Mala Htun propone cuatro tradiciones que, a lo largo de la historia, han ofrecido modelos sobre cómo tratar problemas de género, entre ellos el aborto. Catolicismo, feminismo, liberalismo y socialismo contextualizan las luchas políticas que han surgido en los distintos gobiernos ante leyes como la despenalización del aborto. A continuación presento brevemente cada una de las tradiciones normativas, pues ofrecen variables que ayudan a explicar cómo se percibe el tema del aborto desde miradores distintos.

A. CATOLICISMO

La tradición católica es relevante porque México es el país con más católicos en América Latina como proporción de la población total (en el censo realizado del año 2010, se reportó que México tenía casi noventa y tres millones de católicos, 82.7% de la población).⁴⁰ Htun afirma que “la filosofía de Santo Tomás de Aquino y la doctrina católica de la moralidad sexual constituyen el telón de fondo histórico y cultural para la definición de leyes y políticas como la despenalización del aborto;”⁴¹ esto sólo en países latinoamericanos, donde, según la autora, la ideología religiosa está inmersa en las leyes de estos países desde muchos años atrás.

La iglesia católica ha cambiado a través del tiempo, ya que siglos atrás era un modelo patriarcal; recientemente, ha defendido el “feminismo esencialista de la diferencia”, es decir, que la mujer es igual al hombre, aunque los distingue su esencia. Según la doctrina católica, la esencia de la mujer es la capacidad reproductiva y su papel de madre; así, la Iglesia utiliza esta esencia, y la sacralidad de la vida, como herramientas para impedir la liberalización de las leyes del aborto.

⁴⁰ INEGI, *Panorama de las religiones en México 2010*, México, Secretaría de Gobernación e INEGI, 2011.

⁴¹ Mala Htun, “Cuatro tradiciones normativas”, *op. cit.*, p. 59.

Las doctrinas de Santo Tomás de Aquino sostenían que el mando en una familia era exclusivamente del hombre, tanto la toma de decisiones en el hogar, como las reproductivas.⁴² México es un Estado laico, por lo tanto, las decisiones políticas no deberían mezclarse con la religión; sin embargo, la ética católica, en el tema de la reproducción tiene influencia en las políticas no sólo mexicanas, sino en toda América Latina, pues la inmensa mayoría de latinoamericanos son católicos y los jerarcas de La Iglesia gozan de enorme autoridad moral. Como se mencionó anteriormente, hay actores que influyen en el proceso de política, los llamados empresarios de políticas. Los jerarcas católicos fungen como empresarios de políticas, pues poseen medios importantes para difundir un mensaje, siendo la homilía sólo uno de ellos.

Además del número de católicos en el país, Htun menciona dos elementos de la teoría católica del Estado que realzan la importancia de su ética cuando se trata de aprobar una política pública o reforma al código penal. Primero, la idea de que el Estado tiene una función moral, consistente en realizar el bien común, a pesar de la amplia dimensión relativa que tiene esto. Segundo, el concepto del derecho natural como base normativa para la creación de leyes: “las leyes humanas son legítimas en cuanto defienden los preceptos del derecho natural.”⁴³ Tanto “bien común”, cuanto “derecho natural” (donde el derecho a la vida es el primero y más importante) son términos que dificultan el debate sobre la liberalización o penalización del aborto en la sociedad, debido a su amplio rango de interpretación.

B. FEMINISMO

La segunda tradición es el feminismo, el cual se define como “la convicción de que la mujer no debe estar en desventaja por el hecho de ser mujer; se le debe reconocer igual medida de dignidad humana que al hombre y debe gozar de la oportunidad de vivir la vida de manera satisfactoria y

⁴² Khaterine Archibald, “The Concept of Social Hierarchy in the Writings of St. Thomas Aquinas”, *St. Thomas Aquinas, on Politics and Ethics*, New York, W.W. Norton, 1988, p. 141, cit. Por Mala Htun, *op. Cit.*, p.58.

⁴³ Mala Htun, “Cuatro tradiciones normativas”, *op. Cit.* p. 63.

libremente elegida, como el hombre.”⁴⁴ Este movimiento estableció que la decisión respecto al aborto corresponde exclusivamente a la mujer. El feminismo cambió la manera en que el aborto se discute en la actualidad. Anteriormente, la preocupación del aborto era “por salud pública y por el hecho de que el mercado negro del aborto alimentaba la corrupción judicial y socavaba el estado de derecho.”⁴⁵ Hoy por hoy, se trata del derecho a decidir de la mujer.

C. LIBERALISMO

El liberalismo insiste en la separación del Estado y la Iglesia. “Las decisiones políticas deben ser independientes de cualquier concepción específica de la buena vida o de lo que da valor a la vida.”⁴⁶ Según Htun, los partidos políticos liberales de América Latina casi nunca han apoyado la despenalización del aborto o la liberalización de las leyes del aborto.

D. SOCIALISMO

De igual manera, el socialismo “rechaza todo fundamento religioso en torno a la naturaleza sagrada de la vida del feto”.⁴⁷ Según Htun, a diferencia de los partidos liberales, la mayoría de los regímenes socialistas, comunistas y socialdemócratas han despenalizado el aborto. Estas tradiciones son relevantes para el estudio de esta tesis, pues, como se mencionó en la introducción, las hipótesis principales de este trabajo de investigación es que las reacciones estatales ante la ILE en la capital, están guiadas por la ideología política del partido en el poder y su control legislativo.

Si bien la autora atribuye al socialismo la tolerancia al aborto, para el caso de América Latina, se limita únicamente a estudiar las propuestas liberales. Resulta interesante resaltar que en la región sólo dos gobiernos de izquierda han despenalizado el aborto: Cuba y Uruguay. Mientras

⁴⁴ Susan Okin, “Is Multiculturalism Bad for Women?”, *Is Multiculturalism Bad for Women?*, Princeton, University Press, 1999, p. 10, cit. Mala Htun, *op. cit.*, p. 68.

⁴⁵ Mala Htun, “Cuatro tradiciones normativas”, *op. cit.* p. 70.

⁴⁶ Ronald Dworkin, “Liberalism”, *Liberalism and its Critics*, New York, University Press, 1984, p. 64, cit. por Mala Htun, *op. cit.*, p. 66.

⁴⁷ Mala Htun, “Cuatro tradiciones normativas”, *op. cit.* p. 75.

que gobiernos como Venezuela (gobernado por un partido de índole socialista por más de una década), Nicaragua (desde 2006 un partido de izquierda ostenta el poder), o El Salvador (que desde el año 2009 es gobernado por un partido de izquierda), no han despenalizado, ni las leyes se han liberalizado.

POLÍTICA Y ORGANIZACIONES CIVILES ANTE EL ABORTO

En su libro, Htun explica cómo han cambiado las políticas de género, enfocándose en divorcio, aborto y equidad en familia; la autora afirma que el caso del aborto es más polémico que cualquier otra política de género, pues la fortaleza de los movimientos antiaborto junto con la ambivalencia de la población respecto del asunto “han hecho que aumenten los costos políticos asociados a la defensa del aborto y se reduzcan los beneficios. Temiendo la ira de los movimientos antiaborto y de la iglesia, y juzgando que poco se ganaría en términos políticos al apoyar la despenalización, la mayoría de los partidos y de los políticos intenta esquivar este tema.”⁴⁸ Por lo tanto, Mala Htun afirma que en América Latina la liberalización o despenalización del aborto es un tema que llevará mucho tiempo y complicaciones. También sostiene que a medida que pasa el tiempo se hace más difícil modificar las políticas del aborto. No obstante, su estudio se realizó en 2003, y una década después de su publicación han ocurrido sucesos que pueden refutar su argumento. En 2007, el aborto se despenalizó en el Distrito Federal, en 2011 en Uruguay; en 2006, en Colombia se aumentó el número de causales donde el aborto no es punible y, entre 2008 y 2014, Hidalgo, Colima, Tlaxcala y Michoacán en México hicieron lo mismo. Por lo tanto, estos “costos políticos”, así como el papel dominante de la iglesia católica en las legislaciones de los países latinoamericanos, parecen no explicar totalmente las políticas de penalización del aborto.

⁴⁸ Mala Htun, “¿Por qué no se ha despenalizado el aborto en América Latina?” *op. cit.*, p. 197.

La creciente participación de organizaciones antiaborto ha sido fundamental para impulsar políticas que adopten legislaciones restrictivas, pues su argumento es que al despenalizar el aborto se comete asesinato, por lo tanto “la protección constitucional de la vida fetal es necesaria si se han de implementar los principios generales que establece la Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU).”⁴⁹ Htun hace hincapié en que las demandas de los movimientos antiaborto, formuladas en los términos retóricos de los derechos humanos, pueden ser argumentos significativos en sociedades que conservan recuerdos amargos de los mandatos autoritarios y totalitarios, por ejemplo, “en Alemania, el Tribunal Constitucional revocó una ley a favor del aborto explicando que la protección constitucional de todas las formas de la vida constituía una respuesta explícita a la experiencia del holocausto.”⁵⁰ En la sociedad mexicana, la “retórica de los derechos humanos”, con énfasis en la protección de la vida del no nacido, tienen alta relevancia en los congresos locales, a pesar de que México no ha sufrido alguna experiencia que se pueda relacionar con un fenómeno como el holocausto.

El tema de la liberalización o despenalización del aborto provoca múltiples cuestionamientos, pues le atañen muchos temas; Luker afirma que estas discusiones acerca de la legislación sobre las reformas del aborto representa sólo la punta del *iceberg* y que debajo “se encuentran cosmovisiones complejas acerca de la maternidad y la moralidad.”⁵¹ Algunos autores han argumentado que los problemas morales constituyen un área distinta de política pública no sólo por su contenido, sino por los procesos que transcurren para tratar estas políticas.

Las cuatro tradiciones normativas descritas por Htun son de gran importancia, pues afirma que son variables significativas al momento de estudiar las políticas de género. A continuación, se analizan tres casos donde las leyes sobre el aborto se han modificado, y se presta atención especial a las variables que parecen más influyentes en las reformas a las leyes.

⁴⁹ Roberto Barra, *Los derechos del por nacer en el ordenamiento jurídico*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 1997, cit. por Mala Htun, “¿Por qué no se ha despenalizado el aborto en América Latina?” *op. cit.*, p. 208.

⁵⁰ Mary Ann Glendon, *op. cit.*, p. 6.

⁵¹ Kristin Luker, *Abortion and the Politics of Motherhood*, Berkeley, University of California Press, 1984, cit. por Mala Htun, “¿Por qué no se ha despenalizado el aborto en América Latina?” *op. cit.*, p. 228.

TOMA DE DECISIONES SOBRE EL ABORTO: COLOMBIA, NICARAGUA Y ESTADOS UNIDOS

En este apartado se estudian tres situaciones en las cuales el Estado actúa ante políticas de género. Colombia con la liberalización de las leyes del aborto, Nicaragua con la restricción del aborto y, finalmente, el aborto en Estados Unidos. Esta sección sirve para conocer cuál es la posición de los gobiernos ante este tema, es decir, qué lleva a actuar de cierta manera a los tomadores de decisiones ante temas relativos a género. Alcanzar el objetivo principal de este apartado es crucial para la tesis, pues se trata de seleccionar las variables más influyentes en la toma de decisiones para restringir, liberalizar, difundir o reaccionar negativamente ante políticas de género. Las variables identificadas resultan de gran importancia para construir la base de datos que analizo con métodos estadísticos para intentar explicar las reacciones de las entidades federativas mexicanas ante la despenalización del aborto en la capital.

COLOMBIA

En el año 2006, en Colombia se despenalizó el aborto siempre y cuando se presentaran tres situaciones específicas: violación, cuando la salud de la madre corre peligro y en caso de malformaciones o problemas graves de salud del feto. Antes de ese año, el aborto en Colombia era penalizado sin importar las circunstancias. Las variables que influyeron en la liberalización de la ley fueron: el papel del poder judicial, tratados internacionales, el papel de los grupos feministas y la perspectiva con el que tratan el tema del aborto. Se hará un breve recuento del proceso para la reforma y se observará cómo intervienen las variables mencionadas.

En 2005, Mónica Roa, directora de la organización internacional de los derechos humanos de la mujer, presentó ante la Corte Constitucional una demanda en la cual se apelaba a la

liberalización de la ley del aborto en Colombia, pues la ley actual violaba derechos de las mujeres garantizados en tratados internacionales que Colombia había firmado.⁵²

Según R. Jones, quienes apoyaban la liberalización de la ley alejaban el debate de temas éticos o morales y centran sus argumentos en temas como la igualdad de género, las complicaciones en la salud por causa de abortos clandestinos y la justicia social.⁵³ J. Getgen afirma que tratar al aborto clandestino como problema de salud pública permitió que el tema entrara en el debate público con diversidad de actores, desde médicos hasta académicos. Con esta nueva visión del problema, el aborto trascendió del terreno dogmático.⁵⁴

Por un lado, asociaciones civiles que estaban en contra de la liberalización del aborto argumentaban la defensa de la vida del no nato, diciendo que no hay excusa para asesinar a un ser humano; por el otro, las organizaciones que deseaban la liberalización de la ley mostraban cifras de mortalidad materna a causa de abortos mal practicados. Según G. Kane, el aumento del apoyo público a la liberalización se confirmó en una encuesta nacional que se realizó en 2006.⁵⁵ Mientras tanto, la iglesia católica comenzó una campaña mediática para contrarrestar la fuerza de organizaciones promotoras de la liberalización. Las campañas a favor y en contra de la reforma a la ley fueron relevantes para que el tema del aborto se colocara en las campañas presidenciales de finales de 2006.

Según N. Karsin, la mayoría de los colombianos deseaban la reforma a la ley que prohibía el aborto. No obstante, el presidente Uribe fue a contracorriente y afirmó que estaba en contra de la liberalización, pues “ésta podría ser manipulada por las mujeres para abortar sin importar la causa”.⁵⁶

A finales de 2006, la Corte Constitucional retrasó el fallo en el caso y se abstuvo de

⁵² Camilla Reutersward, art. cit., p. 813.

⁵³ R. Jones, “Desafíos de la ley del aborto en Colombia: Entrevista con Monica Roa, cit. por Camilla Reutersward, art. cit, p.814.

⁵⁴ J.E., Getgen, “Reproductive Injustice: An Analysis of Nicaragua’s Complete Abortion Ban”, *Cornell International Law Journal*, 41(2007), p. 145, cit. por Camilla Reutersward, *Op. cit.*

⁵⁵ G., Kane, “Abortion Law Reform in Latin America: Lessons for Advocacy”, *Gender and Development*, 16(2008), p.366, cit. por Camilla Reutersward, *op. cit.*

⁵⁶ N., Karsin, “Abortion Adds to Colombia’s Election Turmoil”, *Women’s*, cit. por Camilla Reutersward, art. cit, p.815.

debatir el tema por razones de procedimiento. Según Camilla Reutersward, los jueces consideraron que la demanda de Mónica Roa por la legalización parcial del aborto era incompatible con la ley que prohíbe el aborto en el país. Ante esta situación, Roa utilizó dos elementos jurídicos colombianos que podían llevar a un fallo favorable. Roa se basó en el artículo constitucional que exige a Colombia cumplir con todos los tratados internacionales firmados y trajo a colación al Tribunal Constitucional cuya función es “mantener la integridad y supremacía de la Constitución y que se pronuncie sobre la constitucionalidad o no de las leyes, enmiendas y los tratados internacionales”.⁵⁷ Por consecuencia, en mayo del 2006, el Tribunal decidió derogar la ley que restringía todo tipo de aborto y permitió el aborto en las situaciones especificadas anteriormente. El Tribunal declaró que la antigua ley violaba los derechos fundamentales de las mujeres que estaban protegidos por la Constitución de 1991 y ratificados en tratados internacionales.

En el caso colombiano, el Tribunal tomó su decisión con base en el respeto a la Constitución, pues exigía el cumplimiento de los tratados que Colombia firmó y comprometió. En el siguiente capítulo menciono ciertos tratados internacionales que México ha suscrito también. No obstante, como Colombia tiene un sistema político unitario, el cumplimiento del tratado y la reforma al código penal permite que todas las mujeres se amparen bajo esta nueva ley. En el caso de México, el gobierno federal firmó diversos tratados, pero la autonomía que posee cada entidad federativa, incluso en materia penal, dificultan el cumplimiento de estos compromisos adquiridos por el gobierno central.

Reutersward y et. Al. afirman que otra variable que influyó en la liberalización de la ley del aborto en Colombia fue sacar al aborto de los campos éticos y morales e incluirlo en las agendas de salud pública y de los derechos de las mujeres, pues gracias a esta campaña se logró cambiar las percepciones de la sociedad ante el aborto.^{58, 59} Antaño, el debate sobre el aborto se

⁵⁷ Camilla Reutersward, art. cit, p. 816.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 817.

desarrolló en un marco religioso; en esta ocasión, el papel de médicos y académicos permitió ver el problema desde una perspectiva diferente. Este cambio de perspectiva en el tema del aborto se debe a los esfuerzos de grupos feministas.

En cambio, en Nicaragua, tratar el aborto clandestino como problema de salud pública y verlo desde una lente de derechos humanos no tuvo las mismas consecuencias, y tampoco el argumento del respeto de tratados internacionales. A la inversa, en el mismo año que Colombia despenalizó el aborto, el código penal nicaragüense lo restringió en todas las circunstancias.

NICARAGUA

Al contrario de Colombia, en Nicaragua se reformó la ley para prohibir todo tipo de aborto. Los factores que jugaron un papel importante en este proceso son: el poder de la Iglesia en la política y la sociedad, el clima electoral y la ideología política de los partidos. Enseguida detallaré el proceso que llevó a prohibir todo tipo de aborto en Nicaragua.

Antes del 2006, el código penal nicaragüense permitía el aborto terapéutico. El artículo 165 estipulaba que “el aborto terapéutico será determinado científicamente, con la intervención de tres facultativos, por lo menos, y el consentimiento del cónyuge o pariente más cercano a la mujer, para los fines legales”;⁶⁰ no obstante, el 26 de octubre del año 2006, se aprobó por la Asamblea Nacional la Ley 603 que derogaba el artículo 165.

En ese mismo año, tiempo de campañas presidenciales, el debate llegó a la legislatura nacional. Las iglesias católicas y evangélicas presentaron una iniciativa para penalizar el aborto terapéutico, pues argumentaban que este artículo se utilizaba para realizar abortos rutinariamente.⁶¹ El Partido Liberal Constitucional (PLC), que estaba en el poder, y el Frente

⁵⁹ Los grupos feministas eran los actores interesados en sacar el tema del campo ético, pues deseaban que la sociedad, al debatir sobre el tema, se despegara de la religión y viera el aborto clandestino como problema de salud pública.

⁶⁰ Melba de la Cruz Barrantes y Elizabeth Mercado, “El aborto terapéutico en Nicaragua: el diálogo como parte de la solución al conflicto”, *Acta Bioética*, 14(2008), p.108.

⁶¹ L. Orlandi, “Nicaragua’s Abortion Ban Faces Legal Blockade”, *Women’s E-News*, <http://www.womensnews.org/story/abortion/061117/nicaraguas-abortionban-faces-legal-blockade>, cit. por Camilla Reuterswärd, art. Cit, p.818.

Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) eran los partidos con más poder en el país y los que se debatían las elecciones presidenciales. Ambos se declararon, públicamente, a favor de la vida.

Según S. Lord, en Nicaragua, la iglesia siempre ha ocupado un papel poderoso en la sociedad y, por tanto, en la política.⁶² Al igual que en Colombia, el ambiente electoral significó una ventana de oportunidad para que grupos interesados establecieran el tema del aborto en la palestra pública. El FSLN fue gran crítico de la iglesia católica en los años de la revolución, y viceversa. No obstante, la campaña presidencial del partido de izquierda era de “reconciliación y unidad nacional”, por tanto, se reconcilió públicamente con la iglesia católica y, como evidencia, apoyó la propuesta de los jerarcas religiosos, declarándose a favor de la vida.

El candidato del FSLN, Daniel Ortega, afirmaba que no sólo por su valor cristiano estaba en contra del aborto, sino por razones políticas y económicas; pues, según Ortega, el aborto era una “herramienta imperialista para los programas de planificación familiar impuestas a los países en desarrollo por parte de Estados Unidos para mantenerlos débiles y pocos poblados”.⁶³ J. Reploge explica esta “devoción al catolicismo” como una estrategia para ganar electorado, pues Ortega sabía que la población nicaragüense es mayoritariamente católica y que los jerarcas de la iglesia tienen gran influencia.⁶⁴

La iglesia católica ya contaba con el apoyo de los candidatos presidenciales y de la iglesia evangélica; también poseía “recursos e influencia considerable sobre los medios de comunicación, hasta tenía su propia estación de radio. En una primera etapa, se lanzó una campaña de largo alcance que utilizó la retórica anti-aborto sensacionalista.”⁶⁵ Estos eran canales de suma importancia para llegar a todos los hogares nicaragüenses.

Según Reutersward, la Asamblea Nacional escuchó la propuesta y explicación de los que presentaron la iniciativa para derogar el artículo 165, pero se negó a reunirse con los grupos

⁶² S., Lord, “The Nicaraguan Abortion Ban: Killing in Defense of Life”, *North Carolina Law Review*, 87(2009), p. 543, cit. por Camilla Reutersward, art. Cit, p.819.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ J., Reploge, “Nicaragua Tightens up Abortion Laws”, *The Lancet*, 369(2007), p.16, cit. por Camilla Reutersward, art. cit, p.819.

⁶⁵ L. Rayas, D. Catotti y A. Cortés, “Achieving ICPO Commitments for Abortion Care in Latin America: The Unfinished Agenda”, cit. por Camilla Reutersward, art. cit, p.820.

feministas, representantes de asociaciones médicas profesionales o expertos en salud y los derechos humanos, los cuales explicaban las consecuencias de penalizar el aborto terapéutico.⁶⁶

Diez días antes de las elecciones, la asamblea legislativa aprobó por unanimidad la ley para penalizar el aborto terapéutico. A partir de entonces, Nicaragua entra en la pequeña lista de países que prohíbe totalmente el aborto en su legislación. El presidente Enrique Bolaños (PLC) firmó la Ley una semana después.

Daniel Ortega ganó las elecciones en 2006 y en 2007 reformó el código penal, estableciendo las sanciones penales que recibirían las mujeres que se provocaran un aborto, y los médicos o parteras que les ayudaran. La propaganda de “reconciliación” del FSLN fue tan vasta, que días antes de las elecciones Ortega y Rosario Murillo se casaron por la iglesia católica, con el fin demostrar su devoción.⁶⁷ La actual primera dama declaró antes de las elecciones:

Nosotros, precisamente porque tenemos fe, tenemos religión; porque somos creyentes, porque amamos a Dios sobre todas las cosas, es que hemos sido capaces de sobrellevar tantas tormentas, ¡sin inmutarnos! [...]. El Frente dice: ¡No al aborto, sí a la vida! Nuestros candidatos, nuestros líderes, nuestros alcaldes, nuestros diputados... nuestra bancada va a emitir un pronunciamiento el día de hoy. Somos enfáticos: ¡No al aborto, sí a la vida! Sí a las creencias religiosas, sí a la fe, sí a la búsqueda de Dios, que es lo que nos fortalece todos los días para reemprender el camino⁶⁸

Estos discursos eran transmitidos por prensa escrita y audiovisual, aunque el artículo 14 de la Constitución declara que Nicaragua no tiene religión oficial. Antes de las elecciones presidenciales, los obispos hicieron comerciales y notas en radios donde recordaban a los nicaragüenses cómo votar en noviembre próximo:

A la hora de votar tengamos como parámetros algunos principios que Su Santidad Benedicto XVI ha enfatizado con firmeza. Estos son: la protección de la vida en todas sus fases: desde el primer momento de su concepción hasta su muerte natural, el reconocimiento y promoción de la estructura de la familia, como una unión entre el hombre y la mujer, basada en el matrimonio y la protección del derecho de los padres a educar a sus hijos.⁶⁹

⁶⁶ Camilla, art. cit., p. 821.

⁶⁷ Karen, Kampwirth, “Abortion, Antifeminism, and the Return of Daniel Ortega”, *Latin American Perspectives*, 35(2008), p. 122

⁶⁸ Sofia Montenegro, “Nicaragua: el aborto en la batalla electoral del 2006”, *Debate Feminista*, 34 (2006), p. 159.

⁶⁹ *Ibid.*

En estos dos casos podemos ver que la ideología de los partidos políticos no es una variable explicativa: en Colombia se aprobó la liberalización de la ley del aborto en el mandato de Álvaro Uribe, del Partido Liberal Colombiano, de derecha; mientras que la penalización del aborto en Nicaragua se consolidó en el partido declarado “socialista”. En estos casos se observa que pueden influir variables diferentes a la ideología política cuando el Estado tome decisiones en políticas de género.

Reutersward y coautores identifican variables precisas en el caso de Nicaragua. Al igual que en Colombia, el clima político jugó un papel importante: las reformas se aprobaron días antes de las elecciones presidenciales. En Nicaragua, los candidatos conocían la influencia de la iglesia católica en los ciudadanos, y no podían ir contra el electorado. “La iglesia podía utilizar el tema del aborto como una herramienta en la elección para atraer votantes.”⁷⁰ Según las autoras, los sandinistas estaban desesperados por el retorno de Ortega al poder, por tanto, ir en contra de la Iglesia no era lo adecuado.

El papel de la iglesia católica es importante en esta reforma, pues la iniciativa que aprobó el poder legislativo muestra su influencia en la política interna. Las autoras recalcan que las iglesias católica y evangélica vieron una ventana de oportunidad y la supieron usar. Los jerarcas católicos como empresarios de políticas fueron el factor clave para que la asamblea legislativa aprobara unánimemente la ley que prohibía el aborto.

El papel de los tratados internacionales no es relevante en el caso nicaragüense, pues aunque firmó los mismos que Colombia, la Asamblea Nacional no los acata. Según Getgen, la prohibición del aborto en Nicaragua está en oposición a las obligaciones del Estado nicaragüense.⁷¹ “Los magistrados del Tribunal de Colombia podían tomar decisiones de acuerdo con la Constitución y no tenían que considerar las implicaciones políticas de ir en contra de actores políticos clave como la Iglesia.”⁷² Al contrario, al ser la Asamblea Nacional de Nicaragua

⁷⁰ Camilla, art. cit., p. 822.

⁷¹ Getgen, art. cit.

⁷² Camilla, art. cit. p. 826.

un instrumento distinto al Tribunal de Colombia,⁷³ los costos políticos de ir en contra de la iglesia eran altos para los diputados (pues la reelección inmediata es posible) y candidatos presidenciales.

El discurso de las feministas nicaragüenses de liberalizar el aborto por cuestiones de salud pública y derechos humanos no fue relevante en el debate. Diputados opinaban que despenalizar el aborto no disminuiría la mortalidad materna, un mejor sistema de salud sí:

Hoy día las mujeres tienen salud gratuita, tienen estos programas [...], tienen a un Ministerio de Salud con un modelo de salud comunitaria, buscando a la mujer, para que la mujer embarazada, [con riesgos o no]; [así], la que tiene riesgo obstétrico, puede tratarse adecuadamente y la mujer sana puede tener su bebé en condiciones buenas para que ese niño nazca sano.⁷⁴

Al ser Estados unitarios, las reformas en ambos países deben cumplirse en todo el territorio colombiano o nicaragüense. Como se ha visto, por el modelo federal que rige México, aunque en ciertas entidades se endurezcan las leyes del aborto, las mujeres pueden movilizarse a una legislación que cubra sus necesidades e interrumpir su embarazo.

Lo importante de estos casos latinoamericanos son las variables que influyeron para que el gobierno tome decisiones en temas como el aborto. El caso mexicano es distinto por el sistema federal, pero las variables pueden tener significancia: el poder de La Iglesia en un país con 80 por ciento de la población que se declara católicos, los tratados internacionales firmados por México en temas de aborto, el contexto político, las organizaciones (a favor o en contra de la despenalización del aborto) y la ideología política de los partidos. A continuación, reviso un caso más parecido al mexicano, en términos de organización política, territorial: Estados Unidos.

ESTADOS UNIDOS

Las entidades federativas de los Estados Unidos de América tienen soberanía y pueden dictar leyes para sus territorios en asuntos que no se encuentren expresamente supeditados a la

⁷³ Dado que la asamblea legislativa es un órgano politizado, los diputados siempre buscan votos para reelegirse.

⁷⁴ Roberta Granelli, *La penalización del aborto en Nicaragua. Una práctica de feminicidio de Estado*, tesis para optar a la maestría en estudios de las mujeres y género, Managua, Università Di Bologna, 2011.

competencia federal, según la Constitución, las leyes federales o los tratados internacionales ratificados por el Congreso.

Antes de 1973, al igual que los estados mexicanos, las entidades federativas estadounidenses dictaban si el aborto era legal o no, y bajo qué circunstancias. No obstante, en 1973, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos (CSJEU) decidió que la ILE era un derecho constitucional de las mujeres. La resolución se hizo después del caso *Roe vs. Wade*. Jane Roe era una mujer que exigía un aborto, pues alegaba estar embarazada a causa de una violación por pandilleros.⁷⁵ Según la legislación en Texas, el aborto estaba prohibido bajo cualquier circunstancia. La Corte estableció que era deber de todos los estados permitir la ILE, pues alegó que la mujer, bajo la cláusula del debido proceso de la décimo cuarta enmienda, era la encargada de decidir si continuaba con el embarazo o no.

Según Driscoll de Alvarado, el derecho de la privacidad fue considerado fundamental y, por tanto, los otros estados no podían legislar en contra. Al igual que Colombia, un órgano judicial tomó la decisión y debía acatarse en todo el país. Las respuestas en contra de la decisión de la Corte no se hicieron esperar. El número de organizaciones defensoras de la vida aumentó de manera considerable después de *Roe vs. Wade*. “Los obispos católicos utilizaron los recursos financieros de la iglesia, la influencia que tenían en la esfera pública y sus redes sociales para instrumentar una oposición amplia a una reforma de las leyes del aborto.”⁷⁶

En Colombia, la liberalización del aborto llegó por la demanda de una abogada miembro de una asociación defensora de los derechos de las mujeres; en Nicaragua, el tema del aborto entró en la agenda pública desde las élites: la iniciativa para prohibir todo tipo de aborto llegó por empresarios de política (iglesia católica); y, en Estados Unidos, la ILE a nivel federal fue consecuencia de una jurisprudencia de un caso en específico, *Roe vs. Wade*. No se desestima la influencia de los grupos a favor de la despenalización del aborto; sin embargo, el resultado final

⁷⁵ Jack Balkin, “*Roe v. Wade: An engine of controversy*”, *What Roe v. Wade Should Have Said*, Nueva York, University Press, 2005, p. 11.

⁷⁶ Bárbara Driscoll de Alvarado, “La reacción religiosa y la militancia de la iglesia católica”, *La controversia del aborto en Estados Unidos*, México, UNAM, 2005, p. 114.

no fue consecuencia de sus acciones. En realidad, el papel de estos movimientos fue relevante después de la victoria de Roe, pues según Driscoll, se movilizaron para la apertura de clínicas para practicar abortos e informaron a la sociedad.

Aunque los políticos acataban el resultado de la Corte, sus opiniones eran diversas. En 1976, el presidente Jimmy Carter, del Partido Demócrata, se opuso a designar fondos federales para el aborto.⁷⁷ Por lo tanto, en ese momento, los estados debían designar cierto monto de la transferencia que el gobierno central les daba para clínicas de aborto, causando el descontento de la mayoría.

No sólo el presidente Carter tenía esta opinión. Henry Hyde, del Partido Republicano fue uno de los principales políticos que, después de la victoria de Roe, buscaba medidas para eliminar o restringir la ley que permitía la ILE. En 1977 se propuso la enmienda Hyde, la cual cortaba los fondos federales para la realización de abortos.⁷⁸ No obstante, el Congreso permitió el uso de fondos públicos para aborto en las siguientes circunstancias: violación, incesto y cuando la mujer corriera peligro de muerte. Según Gates, cada año se revisaba este apartado de la enmienda y, en 1980, la única causal para la cual se usarían fondos públicos sería para salvar la vida de la madre.⁷⁹ Es posible observar cómo el cumplimiento de la jurisprudencia se enfrentó al contraataque de una parte del poder legislativo.

Después de la victoria de Roe, el aborto fue utilizado como arma política. Según Alvarado, “la experiencia electoral de un senador conservador destacado en 1974 ilustra el efecto casi inmediato del aborto en la vida política”.⁸⁰ Robert Dole, de Kansas, dio la vuelta a todas las encuestas y ganó las elecciones de legislador en ese estado cuando introdujo el tema del aborto en

⁷⁷ Bárbara, art. Cit. p. 108.

⁷⁸ Donald Critchlow, *The Politics of Abortion and Birth Control in Historical Perspective*, Pennsylvania, University Press, 1996, p.202.

⁷⁹ Rosalinda Pollack Pechesky, “Abortion Practice in the 1970s”, *Abortion and Woman's Choice. The State, Sexuality and Reproductive Freedom*, Broadway, Longman, 1984, p. 167.

⁸⁰ Driscoll, art. Cit. 120.

una sociedad opuesta a la sentencia de Roe. Después de estar abajo en las encuestas, los votantes le dieron la victoria a Dole y las campañas antiaborto empezaron a inundar Kansas.⁸¹

Las reacciones en contra de la sentencia de la Suprema Corte en los estados continúan hasta la fecha. Diversos estudiosos afirman que la sentencia fue un grave daño por la intervención judicial en toda la sociedad, pues alegan que la Corte resolvió “mucho” muy “pronto.”⁸² Decidir una política de esta naturaleza en un sistema federal, tiene consecuencias distintas que en un uno unitario, pues los estados tienen soberanía para legislar y oponerse a la Ley dictada por la Corte. Hoy por hoy, diferentes estados han aprobado leyes restrictivas para el aborto.⁸³ Académicos afirman que la radicalización de políticos, organizaciones y leyes es un costo por la intervención de la CSJEU en políticas de género, cuyo principal distintivo es el escozor que causan en la sociedad.⁸⁴

“En mayo de 2012, la encuestadora Gallup afirmó que sólo 41% de los ciudadanos estaba a favor del aborto, la cifra más baja nunca registrada (en 1995 era de 56%), mientras que 50% se oponía (hace 18 años sólo representaban 33%).”⁸⁵ Según datos el Instituto Guttmacher, en 2013 se aprobaron 43 disposiciones legales para dificultar el aborto; las leyes van desde exigir a las clínicas de aborto ciertas dimensiones de estacionamiento o puertas hasta la prohibición a las aseguradores médicas de reembolsar el dinero de las cirugías a los pacientes, pasando por la obligación de realizar una ecografía. Los legisladores estatales saben que no pueden ir en contra de la sentencia de la Corte, pero, según Kelly, estos legisladores trabajan etapa por etapa, estado por estado para entorpecer la sentencia dictada por la Corte.⁸⁶

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Mary Ziegler, “Beyond Backlash: Legal History, Polarization, and Roe v. Wade”, *Washington and Lee Law Review*, 969 (2014), p. 970.

⁸³ Hasta 2013, Alaska, Alabama, Arizona, Arkansas, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Florida, Georgia, Idaho, Indiana, Iowa, Kansas, Luisiana, Maryland, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, New Hampshire, Ohio, Oklahoma, Pensilvania, Tennessee, Texas, Utah, Virginia, Wisconsin habían puesto de 1 hasta 12 restricciones al aborto; más del 50% de las entidades federativas se dificultan la sentencia de la corte. http://www.forumlibertas.com/frontend/forumlibertas/noticia.php?id_noticia=29340

⁸⁴ *Ibid.*, p. 1015.

⁸⁵ Fabienne Faur, “Aborto en Estados Unidos, un derecho garantizado y discutido 40 años después”, *El Nuevo Herald*, 01 de enero de 2013.

⁸⁶ *Ibid.*

CONCLUSIONES: UNA BASE PARA EL ANÁLISIS

En este primer capítulo, se observa que el sistema político federal en México complejiza la situación legal del aborto, ya que, a diferencia de otros países latinoamericanos con régimen federal, México es el único sistema federal en América Latina donde cada estado tiene su código penal y civil, lo cual hace el estudio más atractivo. La no intervención del gobierno federal en el aborto, respetando así las competencias entre gobiernos, ha generado heterogeneidad de respuestas ante la despenalización del aborto en la capital. Ya que la decisión la tomó el poder legislativo y ejecutivo local y no la Suprema Corte como en Estados Unidos, la legislación solo ampara a las mujeres capitalinas; la Ciudad de México se ha convertido en una válvula de escape para las mujeres de las entidades federativas que toman la decisión de interrumpir su embarazo.

En este capítulo retomé conceptos y teorías para entender cómo los estados pueden reaccionar ante una política innovadora. Al definir federalismo como un sistema de niveles de gobierno múltiples, donde cada uno ejerce autoridad exclusiva sobre territorios constitucionalmente determinados, abrí camino para explicar cómo las entidades, legalmente, reaccionaron de manera distinta. Ver a la capital como un laboratorio de política pública, me permitió ahondar en conceptos como difusión, innovación, jugadores con veto, acción colectiva, entre otros y esto me ayudó a explicar no solo mi objeto de estudio, sino las variables que influyen en el fenómeno.

Con estos cimientos, ahora se procede a estudiar los tipos de reacciones de los estados ante la despenalización del aborto en el Distrito Federal; y al estudiar estas reacciones, se comprenderá por qué la Ciudad de México se convirtió en la válvula de escape donde miles de mujeres acuden a interrumpir su embarazo. Al retomar literatura sobre políticas públicas, se puede ver por qué no se habla de una difusión de la ILE, sino de reacción, de distintas respuestas de los estados; sin embargo, también se pudo ver cómo la iniciativa de la capital sí tuvo una difusión en cuanto a iniciativas de leyes. El Distrito Federal sirve, desde 2007, como laboratorio de política

pública, en el caso del aborto, y las acciones legislativas referentes al tema en las entidades federativas tomarán como referente la acción de la capital, ya sea para criticar su acción y prevenir, legalmente, a su estado de una política similar, ya sea para concordar con los resultados de la política innovadora y tratar de implementarla o asimilarla en su entidad.

El papel de la Iglesia en esta tesis es relevante, no sólo porque México es el país con más católicos de la región, sino porque, retomando la teoría de Glendon y Taylor⁸⁷, ¿sigue la iglesia inmersa en las leyes mexicanas a pesar de la laicidad del país? Es importante señalar que lo que se investiga es si la jerarquía católica influye en decisiones legislativas, no si influye en la sociedad. Se pudo ver el papel de la Iglesia en los tres países estudiados. ¿Transforman los representantes católicos ese 82% de fieles en poder en la política? ¿Y cómo se explica el caso de la capital?

Un punto relevante de los casos internacionales, es encontrar como dos partidos con ideologías totalmente distintas (PLC y FSLN) se unieron públicamente para defender la vida y penalizar todo tipo de aborto en Nicaragua. En el tercer capítulo, se observa cómo esta situación se asemeja un poco con lo sucedido en México: la unión de dos partidos para la defensa de la vida; y, en ambos casos, esta alianza ocurrió a sólo días de elecciones; la capitalización política de la “moralidad” es una herramienta con la cual partidos y empresarios de política decidieron jugar en México, al igual que en Nicaragua.

En este capítulo, se muestra que en Colombia y Nicaragua las ideologías políticas no se desplegaron de acuerdo a la literatura: el partido de derecha liberalizó las leyes, mientras que el llamado socialista las restringió. ¿El supuesto de Htun se ajusta a la situación legal del aborto en México? O ¿la refuta como pasó con Colombia y Nicaragua?

Las decisiones en los tres países estudiados sobre leyes del aborto comparten variables explicativas. En los tres casos, el papel de la iglesia católica como empresario de políticas es relevante: con recursos financieros, iniciativas y movimientos han influido en la escena política cuando se trata de políticas de género. El papel de instituciones democráticas (apartidistas) es

⁸⁷ Mary Ann Glendon, *op. cit.*

crucial en el caso de Colombia y Estados Unidos, pues tanto el Tribunal Constitucional en Colombia, cuanto la CSJEU actuaron sin importar las reacciones futuras. El ambiente político de elecciones presidenciales adquirió suma importancia en los países latinoamericanos, pues los votantes, en medio de un ambiente electoral competitivo, fueron determinantes para el curso de acción de diputados y candidatos presidenciales en Nicaragua.

En el siguiente capítulo analizo el caso del Distrito Federal. Demuestro que los artículos referentes al aborto en el país datan desde 1931 y cómo su penalización varía de estado a estado. En el caso del Distrito Federal, estudio las reformas que sirvieron de antesala para la ILE en 2007 y cuestiono el compromiso del PRD para llevar estos temas a discusión. Más allá de los votos, ¿se le debe al PRD la liberalización de los artículos referentes al aborto? En el capítulo siguiente relaciono la declaración de principios de los partidos con su plataforma electoral, discursos y votos.

CAPÍTULO II. LA ENTIDAD DE LA CONTROVERSIA

EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

En el capítulo anterior, se explicó cómo funciona el federalismo en México. A diferencia de otros Estados con régimen federal, México es el único en América Latina donde cada entidad tiene su propio código civil y penal, lo cual hace este caso de estudio más interesante y complejo. Se definió el núcleo de este trabajo investigativo, qué se entiende por reacción y por qué se afirma que hubo dos reacciones distintas en los estados ante la ILE en el Distrito Federal y no una difusión de política pública; además, se estudiaron las cuatro tradiciones que contextualizan las luchas políticas surgidas ante leyes como la despenalización del aborto. También se revisaron algunos casos donde las leyes del aborto se debatieron, identificando variables que jugaron un papel importante en la liberalización o restricción de éstas. A continuación, me adentro en el caso que generó diversas reacciones estatales ante la promulgación de una ley controversial.

De este modo, este capítulo tiene dos objetivos: primero, estudiar cómo los artículos relacionados al aborto han cambiado a lo largo de los años en México y cómo se rigen actualmente los códigos penales de las entidades federativas; después se discute la experiencia del Distrito Federal. Además de estudiar el momento en que se aprueba la ILE, también se analizan dos legislaturas anteriores que modificaron de manera considerable el código penal de la capital y fueron muy relevantes para la despenalización en 2007. Del mismo modo, analicé la declaración de principios y plataforma electoral de los partidos políticos para saber si sus acciones eran congruentes con éstos. Este capítulo nos da la base para entender las reacciones que se generaron en el sistema federal mexicano respecto a la ILE en la Ciudad de México, además de observar características (jugadores con veto, empresarios de política) que definieron la aprobación de la ILE en la capital.

UNA BREVE HISTORIA DEL ABORTO EN MÉXICO

El debate sobre el aborto en México parece reciente; no obstante, desde 1871, se estableció en la legislación penal federal qué se entendía por aborto y cuáles eran las consecuencias legales para aquellas mujeres que decidieran realizarse uno. Según Alicia Márquez, en el siglo XIX, el aborto se penalizaba mucho menos internacionalmente si la mujer presentaba las atenuantes conocidas como *honoris causa*, las cuales representaban la preocupación por proteger el honor de la mujer y cuidar la institución familiar. Otras atenuantes que se consideraban eran el aborto como producto de un accidente o cuando la mujer embarazada corriera peligro de muerte.⁸⁸

En 1974, el gobierno mexicano, preocupado por las políticas de población, reformó el artículo 4° constitucional, para dejarlo como sigue: “decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos”. Según María Luisa Tarrés, esta modificación abrió las puertas para que, años más tarde, se llevaran a cabo debates sobre el derecho de la salud y la libertad sexual de las mujeres. Esta reforma fue necesaria para introducir en el debate público aspectos de la vida privada de los mexicanos, como la sexualidad y la reproducción.⁸⁹

Otra muestra de la preocupación del gobierno por la acelerada tasa de crecimiento poblacional fue la derogación del artículo del Código Sanitario que prohibía la venta de anticonceptivos.⁹⁰ Las consecuencias del acelerado crecimiento poblacional llevaron al gobierno federal a separar ideas religiosas y moralistas del tema de reproducción, para dar paso al diseño de políticas públicas poblacionales adecuadas para enfrentar esta situación. En 1981, el gobierno federal se involucró en la defensa de los derechos humanos de las mujeres de manera más

⁸⁸ Alicia Márquez, “Aborto y derechos reproductivos: leyes y debates públicos”, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. 8: Ana María Tepichin et al. (coords.), *Relaciones de Género*, México, Colmex, 2010, p. 184.

⁸⁹ “Escenario político del debate sobre el aborto”, en Sara Elena Pérez-Gil Romo (coord.), *Género y salud femenina. Experiencias de investigación en México*, México, Colmex, 1995, p. 29.

⁹⁰ A. Márquez, op. cit., p. 184.

directa.⁹¹ Ese año, México asistió a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), donde se comprometió a defender a las mujeres contra todo tipo de discriminación.

Según Jorge Carpizo, la Convención señala que los Estados tienen la obligación de reformar o derogar aquellas disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer; del mismo modo, el Estado garantizará la salud y el bienestar de la familia, no sólo brindando servicios de salud pública, también asesorando en cuestiones de planificación familiar. El artículo dieciséis del documento establece que los Estados deben permitir a las mujeres decidir libre y responsablemente el número de hijos, el intervalo entre los nacimientos, además de tener acceso a información, educación y medios para ejercer estos derechos.⁹²

El gobierno federal de esta época (con el Partido Revolucionario Institucional, PRI, al frente) manifestó interés por adoptar medidas benefactoras para la mujer, al asistir y aceptar las recomendaciones de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo celebrada en El Cairo, Egipto, en 1994. Leticia Calvario señala que esta fue la primera conferencia sobre población donde se trató el tema de los derechos reproductivos: “de esta forma se estableció una relación entre políticas públicas relacionadas con el control de natalidad y la preocupación por el bienestar de las mujeres.”⁹³ En el primer capítulo, discutí cómo el hecho de que Colombia firmara el mismo tratado constituye una variable explicativa para la liberalización de las leyes del aborto en ese país.

Otro compromiso del gobierno mexicano con la defensa de los derechos de las mujeres se concretó en la Cuarta Conferencia Internacional de Mujeres, que tuvo lugar en Beijing, en 1995. Los derechos reproductivos también fueron tema central de la Conferencia y la delegación de México, mostrando su interés, firmó el documento final. Márquez señala que el aborto es un tema

⁹¹ María Luisa Tarrés, “Escenario político del debate sobre el aborto”, en *Género y salud femenina. Experiencias de investigación en México*, Sara Elena Pérez-Gil (coord.), México, El Colegio de México, 1995p. 193.

⁹² Jorge Carpizo, “La interrupción del embarazo antes de los doce semanas”, *Aborto, eutanasia y derechos humanos*, México, UNAM, 2008, p. 37.

⁹³ Leticia Calvario, *Políticas de salud reproductiva en México y los acuerdos de El Cairo y Beijing*, tesis, México, Colmex, 1998, cit. por A. Márquez, art. cit., p.188.

relevante en ambos documentos, pues todos los gobiernos que firmaron el documento debían hacer una revisión de los artículos referentes al aborto en sus respectivos países, para reducir las malas prácticas⁹⁴. Así, se definió al aborto como un problema de salud pública, al indicar que los abortos clandestinos (consecuencia de la penalización del aborto en algunos países) representaban un gran porcentaje de las cifras de mortalidad materna.⁹⁵

En virtud de diversos acontecimientos, el tema del aborto en México se ha introducido, aunque de manera pasiva, en los debates entre sociedad y política, por lo que no es un tema novedoso en la agenda. No obstante, para muchos estudiosos el tema del aborto y su revisión legal se colocaron en el debate público en todo el país a partir del año 2000. El caso Paulina originó esta discusión, por lo menos de manera indirecta.

La publicidad del caso de Paulina tuvo la incidencia que conferencias, protestas, propuestas de la sociedad civil y otras organizaciones no habían logrado hasta el momento: generar empatía y poner en la mesa nacional el tema del aborto. Paulina era una niña de trece años que quedó embarazada por una violación. La familia denunció el hecho ante el ministerio público de Mexicali, en Baja California, y solicitó ante la autoridad correspondiente un aborto no penalizado, pues una ginecóloga informó a la familia de la joven que en caso de violación, la ley no sólo no castigaba un aborto, sino que la Secretaría de Salud de Baja California debía practicarle un legrado gratuito.⁹⁶

Aunque su caso cumplía con los requisitos establecidos por el Código Penal de Baja California, el aborto no se realizó. Medios de comunicación, ONGs y movimientos feministas siguieron el caso de cerca y expusieron públicamente las irregularidades ocurridas en Baja California, lo cual sirvió para que otros ciudadanos se identificaran con la “herida de Paulina”, como Elena Poniatowska denominó el caso.

⁹⁴ Con malas prácticas se refiere a aborto clandestino.

⁹⁵ Calvario, *op. cit.*

⁹⁶ A. Márquez, *El aborto en el México del siglo XXI: acontecimiento y problema público en el Caso Paulina: de víctima a protagonista*, México, Instituto Mora, 2013, p. 21.

Según el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), al conocer el caso de Paulina, la mayoría de la sociedad mexicana se manifestó a favor del aborto, por lo menos en casos de violación.⁹⁷ Que no se respetara la ley en esta situación derivó en discusiones relacionadas de una forma u otra con el tema: la laicidad del Estado, la violación de los derechos de las mujeres, la corrupción en las instituciones públicas y el reconocimiento de otras situaciones donde el aborto no debía castigarse.

Otra situación que avivó el debate fue la iniciativa de reforma sobre el aborto en Guanajuato, el mismo año en que ocurriera el caso de Paulina. La iniciativa especificaba que la única causal⁹⁸ por la cual la práctica no se castigaba legalmente era el “aborto imprudencial”; es decir, cuando la interrupción del embarazo derivara de un accidente. Así, Guanajuato se convertiría en el único estado donde el aborto en caso de violación podría penalizarse. La iniciativa se anuló, pero la propuesta abrió el debate sobre las leyes del aborto en las esferas estatal y federal.⁹⁹

SITUACIÓN LEGAL DEL ABORTO EN MÉXICO

Antes de 2007, el aborto en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal se consideraba un delito. Sin embargo, los códigos penales de las entidades contemplan ciertas circunstancias en las cuales el Estado no castiga la práctica. La regulación local del aborto permite a los legisladores establecer cuándo una mujer debe ser castigada, cuándo no y qué procedimientos debe seguir para que hospitales públicos interrumpan el embarazo. En otros términos, se establecen causales que no son motivo de castigo en caso de recurrir a un aborto; en derecho penal se conocen como “excusas absolutorias” —es decir, hay exclusión de pena, aunque haya un comportamiento delictivo. A pesar de establecer estas situaciones de excepción, cuando el aborto aparece en el código penal significa que se considera un delito.

⁹⁷ *Loc. cit.*

⁹⁸ En el siguiente apartado se hablará sobre la situación legal del aborto en las entidades federativas.

⁹⁹ GIRE, art. cit. p. 16.

Según GIRE, en el plano estatal, el aborto se regula por dos normatividades: penal y de salud. Por una parte, en los códigos penales estatales se establecen “las conductas que califican como delito de aborto, las sanciones correspondientes, así como los casos en los que dichas conductas excluyen de responsabilidad penal a la persona que las lleva a cabo.”¹⁰⁰ Por otra, el ámbito de salud regula la forma de proveer los servicios de atención médica. Estas dos esferas se complementan, pues, para que el sector salud cumpla con sus responsabilidades, el código penal debe establecer las medidas correspondientes.

La penalización, causales y sanciones del aborto varían de estado a estado, por lo cual se produce una situación de discriminación jurídica, “en que las mujeres tienen más o menos derecho a interrumpir un embarazo dependiendo del lugar de su residencia.”¹⁰¹ En las 32 entidades federativas el aborto es legal cuando la mujer es víctima de violación. Existen otras causales que permiten el aborto legal, en diversas entidades (ver el cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Causales del aborto legal en el sistema federal mexicano¹⁰²

Causales	Número de entidades (n=32)
Violación	32
Aborto imprudencial	30
Riesgo para la vida de la mujer	25
Malformaciones congénitas o genéticas	14
Riesgo para la salud de la mujer	13
Inseminación artificial no consentida	11
Razones socioeconómicas graves (cuándo la mujer tiene 3 o más hijos)	2

Fuente GIRE, “Aborto legal y seguro”, *Omisión e indiferencia, derechos reproductivos en México*, México, GIRE, 2013, p. 20.

Como se puede observar, violación, riesgo para la vida de la mujer y aborto imprudencial son las causales que la mayoría de los estados comparten. No obstante, sólo Yucatán y Michoacán consideran que es pertinente realizarse un aborto cuando la madre no puede mantener económicamente al no nacido.¹⁰³ Esta heterogeneidad en las restricciones causa que muchas

¹⁰⁰ GIRE, “Aborto legal y seguro”, en *Omisión e indiferencia, derechos reproductivos en México*, México, GIRE, 2013, p. 17.

¹⁰¹ GIRE, art. cit. p. 18.

¹⁰² Estas causales son “excusas absolutorias”, aunque interrumpan su embarazo (que es un delito), habrá exclusión de pena.

¹⁰³ Hasta diciembre de 2014 esto era así. A finales de diciembre, Michoacán se suma a Yucatán, y ambos son los estados que permiten abortar a las mujeres con “situación económica precaria”.

mujeres opten por abortos clandestinos, los cuales, en muchos casos, pueden terminar en complicaciones de la salud o hasta la muerte.

Al igual que las causales, las sanciones varían dependiendo de la entidad federativa; hay sanciones desde trabajos comunitarios, hasta más de seis años de cárcel a la mujer que aborte o al sujeto que realice el aborto. En el libro segundo, capítulo VI del Código Penal Federal (CPF), se establecen los temas relacionados al aborto. Según GIRE, “la regulación del aborto como delito corresponde al ámbito local, sin embargo el CPF también contempla la tipificación del delito de aborto.”¹⁰⁴ A continuación se presenta cómo el CPF contempla el aborto:

Cuadro 2.2 Sanciones al aborto y causales que contempla el Código Penal Federal

Código Penal Federal Artículos 329, 330, 331, 332, 333 y 334	
Se define aborto como la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez	
Sanciones a la mujer	• 1 a 5 años • Aborto <i>Honoris Causa</i>, es decir, a la madre que voluntariamente procure su aborto o consienta en que otro la haga abortar, si concurren estas tres circunstancias: que no tenga mala fama, que haya logrado ocultar su embarazo y que éste sea fruto de una unión ilegítima
Sanciones a tercera persona	• Con consentimiento de la mujer: de 1 a 3 años. • Sin consentimiento de la mujer: de 1 a 6 años. • Con violencia: de 6 a 8 años. • Médico, cirujano, partera, comadrón: además de la pena, se le suspenderá el ejercicio de la profesión de 2 a 5 años.
Causales	• Imprudencia de la mujer • Violación • Peligro de muerte

Fuente: GIRE, “Aborto legal y seguro”, *Omisión e indiferencia, derechos reproductivos en México*, México, GIRE, 2013, p. 19.

Nótese que las causales que se estimulan en el CPF son las causales que la mayoría de las entidades federativas comparten en sus códigos penales. A continuación se presentan las sanciones estatales para las mujeres que abortan y terceras personas (las cuales ayudan en las prácticas abortivas):

¹⁰⁴ GIRE, art. Cit. p. 19.

Cuadro 2.3 Tipo de sanciones penales por entidad federativa en caso de realizarse un aborto.

Sanciones penales estatales por el delito del aborto	
Sanción	Entidad Federativa
Pena privativa de libertad	• 15 días a dos meses: Tlaxcala • 4 meses a un año: Jalisco • 6 meses a un año: Nuevo León y Aguascalientes. • 2 meses a dos años: Baja California Sur • 6 meses a dos años: Campeche y Quintana Roo • 8 meses a dos años: Zacatecas • 6 meses a tres años: Chihuahua, Guanajuato, Sinaloa y Tabasco • 1 a tres años: Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí • 1 a cinco años: Baja California, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Yucatán • 1 a seis años: Sonora
Trabajo a la comunidad	Campeche
Multa	Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí y Sonora
Tratamiento médico (evaluaciones psicológicas)	Chiapas, Jalisco, Morelos, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Fuente: GIRE, "Aborto legal y seguro", *Omisión e indiferencia, derechos reproductivos en México*, México, GIRE, 2013, p. 23.

LA ENTIDAD INNOVADORA

Distrito Federal*	Reforma legislativa
II Legislatura (2000-2003)	Ley Robles: se agregaron tres causales para abortar legalmente. También aumentaron los días para que una mujer se practique un aborto en caso de violación. La propuesta fue presentada por Robles (PRD) basada en la antigua demanda de la OSC <i>Acceso a la Justicia</i> .
III Legislatura (2003-2006)	Reformas técnicas: se eliminaron los vacíos legales que existían en el código penal, y se reguló la objeción de conciencia de los médicos. Fue el PRD quien hizo la propuesta.
IV Legislatura (2006-2009)	Reforma al código penal y Ley de salud de la capital: se modifica el término "aborto", y se permite la Interrupción Legal del Embarazo en las primeras 12 semanas de gestación. La propuesta se presentó desde dos frentes: Armando Tonatiuh (PRI) y Coalición Parlamentaria Socialdemócrata (CPS), conformada por Alternativa, Partido del Trabajo (PT) y Convergencia.

*Este cuadro resume las acciones del gobierno capitalino en torno al aborto

En el año 2007, en el Distrito Federal el aborto se despenalizó, siempre y cuando la práctica no se realizara después de la doceava semana de gestación. Hoy en día, el Distrito Federal es la válvula de escape para cientos de mujeres que viven en entidades donde las leyes del aborto son restrictivas. Desde este año, más de 37 mil mujeres no capitalinas¹⁰⁵ han interrumpido su embarazo cobijadas por la ley del Distrito Federal. Para entender las reacciones de los gobiernos estatales ante la despenalización del aborto en el Distrito Federal, es indispensable conocer el proceso político dentro de la IV Legislatura de la ALDF y, más aún, estudiar sucesos previos que permitieron la aprobación de la ILE en 2007.

EL CAMINO A LA DESPENALIZACIÓN

1. LA CAPITALIZACIÓN POLÍTICA DE LA INJUSTICIA

Hubo dos momentos clave para que las leyes del aborto en México se debatieran en el ámbito nacional. Como mencioné anteriormente, los casos de Paulina y de Guanajuato fueron el motor de la discusión acerca de la revisión de las leyes que regulaban el aborto en las entidades federativas. Los grupos de interés supieron aprovechar el momento y lograron que, en el 2000, el tema del aborto estuviera en la prensa y en los debates civiles, propiciando, una ciudadanía informada y crítica.¹⁰⁶

El caso Paulina incentivó el debate a nivel nacional sobre el aborto, y los grupos feministas aprovecharon la injusticia para exponer algo que habían denunciado durante décadas: en México los derechos reproductivos de las mujeres se violan de manera sistemática. El caso de una niña a quien se negó el derecho a la ILE permitió que millones de mexicanos escucharan sus demandas y simpatizaran con su causa.¹⁰⁷

En el caso de Guanajuato, se mencionó que la reforma (la cual proponía penalizar la ILE en caso de violación) se anuló, pero es necesario saber que el veto del ejecutivo estatal obedeció a los

¹⁰⁵ GIRE, http://www.gire.org.mx/images/stories/com/EstadistILE_web_febrero15.pdf, consultado el 13 de abril de 2015.

¹⁰⁶ GIRE, *Temas para el debate...*, p. 16.

¹⁰⁷ Según el documento “¿Qué piensan y opinan las y los mexicanos sobre el aborto? Realizado por Population Council y Grupo IDM de México, 65% de mexicanos entre 15 y 55 años opinaron que el aborto debe ser legal en algunas circunstancias.

votantes, pues el *Population Council* y el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Guadalajara [a solicitud del gobernador panista] realizaron una encuesta en la entidad, donde se encontró que 60% de la población guanajuatense desaprobaba la reforma; mientras 84% opinaba que los diputados debían elaborar las leyes alejados de sus creencias personales.¹⁰⁸ Con esta encuesta, se ve una sociedad más reactiva en un tema *tabú*, también se observa el cansancio de la sociedad guanajuatense por el atropello de los derechos de las mujeres; finalmente, mostró a los grupos feministas un ejemplo claro de cómo los políticos legislaban basados en los principios de sus partidos, y no considerando las preferencias de la población. De hecho, la reforma presentada violaba el principio constitucional de progresividad.¹⁰⁹

¿De qué manera los grupos feministas, ayudados por los medios de comunicación, capitalizaron políticamente estas injusticias? Al debatir sobre el aborto, exponiendo los abusos de autoridad, se preparó a la población para que en el Distrito Federal se liberalizaran las leyes, aumentando causales para que el aborto fuera legal. Las feministas vieron una ventana, una oportunidad para promover sus soluciones, o canalizar la atención pública hacia ciertos temas. A veces, la apertura de estas ventanas es muy previsible, aunque, muchas otras es impredecible.¹¹⁰ En este caso, los grupos feministas aprovecharon las injusticias en el caso de Paulina y en el de Guanajuato para que el aborto no se discutiera en términos morales y religiosos, sino como un problema de justicia social.

Gracias a estas polémicas, Rosario Robles adecuó el discurso de su iniciativa a las injusticias demandadas. Los grupos feministas actuaron como *empresarios de política*, pues éstos, cuando surgen *ventanas de oportunidad*, trabajan para que un asunto pase de la agenda pública a la decisoria. Cuando un problema captura la atención de la sociedad, los “empresarios” ofrecen

¹⁰⁸ *Loc. cit.*

¹⁰⁹ El Estado tiene la obligación de generar una mayor y mejor protección de garantías individuales, de tal forma, que siempre estén en constante evolución y bajo ninguna justificación en retroceso. (Roberto Mancilla, “El principio de progresividad en el ordenamiento constitucional mexicano”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, num. 33, 2015, p. 84).

¹¹⁰ John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Addison- Wesley, 1995.

alternativas para estos problemas.¹¹¹ Robles aprovechó la coyuntura nacional y presentó al congreso de la capital su iniciativa para modificar el código penal del Distrito Federal en materia de aborto.

2. TRANSITANDO EN LAS LEYES DEL ABORTO

Antes de tener la legislación más progresista dentro del sistema federal mexicano, la Ciudad de México tenía el código penal más restrictivo en cuanto a temas de aborto. El código penal vigente data de 1931, y según Marta Lamas “aunque había sido reformado muchas veces, las cláusulas referentes al aborto habían permanecido intactas”.¹¹² Antes del 2000, el Distrito Federal era la entidad que tenía menos causales para abortar legalmente,¹¹³ y en apenas siete años, el código sufrió grandes reformas en este tema.

Rosario Robles (Jefa de gobierno interina del Distrito Federal, pues Cuauhtémoc Cárdenas, quien era jefe de gobierno, pidió licencia para presentarse a las elecciones presidenciales del 2000) aprobó la primera de estas reformas. En 1999 una coalición de organizaciones no gubernamentales agrupadas en la campaña *Acceso a la justicia para las mujeres* presentó una propuesta a la ALDF para que se legalizara el aborto cuando la salud de la mujer estuviera en peligro, el producto tuviera anomalías o la mujer tuviera problemas socioeconómicos.¹¹⁴ La reforma no llegó al pleno; sin embargo, Robles se comprometió con las organizaciones para promover esas reformas al código penal durante su mandato.

Después de lo sucedido con Paulina y Guanajuato, Robles cumplió y se agregaron tres causales al código penal con voto favorable de la bancada del PRD, PT y la mitad de la bancada del PRI.¹¹⁵ La capital se convirtió en la entidad con más causales que permitían a las mujeres abortar y no ser castigadas por la ley. La conocida “Ley Robles” indicaba la legalidad del aborto en caso de malformaciones genéticas o congénitas graves del feto; cuando la mujer corriera

¹¹¹ *Loc. cit.*

¹¹² Marta Lamas, “La despenalización del aborto en México”, *Nueva sociedad*, 220 (2009), p. 161

¹¹³ En el Distrito Federal se permitía el aborto cuando la vida de la mujer corriera peligro, cuando el aborto fuera resultado de una imprudencia o cuando el embarazo producto de una violación.

¹¹⁴ GIRE, *Temas para el debate*..., p. 13.

¹¹⁵ GIRE, *Temas para el debate*..., p. 17.

peligro grave de salud si el aborto no se efectuaba; cuando el embarazo fuese resultado de una inseminación artificial no consentida.¹¹⁶ La Ley Robles también resolvió un tema de procedimiento, pues ahora sería el Ministerio Público (MP) el encargado de autorizar el aborto, cuando el embarazo fuera producto de una violación, “resolviéndose así un vacío legal que obstaculizaba el acceso a una ILE en dicha circunstancia.”¹¹⁷

Los diputados del PAN y PVEM presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN. “Esta fue la primera vez que en materia de aborto tuvo que resolver la SCJN en México. Teniendo en cuenta la importancia jurídica y la repercusión política de la resolución, lo que resolviera la corte sería, a partir de entonces, un referente ineludible para todo el país, aunque el alcance de su decisión sólo afectara al Distrito Federal”.¹¹⁸ La SCJN falló a favor de la reforma, pues aunque reconoció que la vida es un bien protegido, también concedió que esta garantía no es irrestricta y que en los distintos códigos penales existen excepciones.

¿Por qué tuvo éxito la propuesta de Robles y la de la coalición de Organizaciones de la sociedad civil no? El PRD controlaba el ejecutivo local, así como la mayoría simple en la ALDF, por lo tanto, las feministas tenían de su lado al partido que apoya la maternidad voluntaria. Para el caso del aborto, además de estudiar ideologías y creencias, el debate debe analizarse a partir del contexto político donde se presenta. En 1999 se aproximaban las elecciones federales, por lo tanto, ningún partido deseaba poner en la mesa temas controvertidos, pues eso debilitaría al partido electoralmente, por eso Robles presentó la propuesta meses después de que Fox ganara las elecciones presidenciales.¹¹⁹

En la siguiente legislatura, el código penal también se reformó para cambiar artículos relacionados con el aborto. Así como la reforma de Robles tuvo como antecedente la propuesta de *Acceso a la justicia*, la reforma de 2003 tuvo como antesala la propuesta de la diputada priista

¹¹⁶ María de la Luz Tesoro, *Nueva Ley del aborto apegada al 4to constitucional*, México, CIMAC, 2007, p. 7

¹¹⁷ GIRE, “Antecedentes”, *Constitucionalidad de la Ley sobre el aborto en la Ciudad de México*, México, GIRE, 2009, p. 7.

¹¹⁸ *Loc. Cit.*

¹¹⁹ Ana Cortés y Sharon Bissell, “Las reformas a la legislación sobre aborto en la Ciudad de México, agosto de 2000: una lucha larga y difícil”, en Barbara Klugman y Debbie Budlender (comps.), *Estrategias para el acceso al aborto legal y seguro. Un estudio en once países. Buenos aires. Foro por los Derechos Reproductivos*, 2001, p. 268

Norma Gutiérrez de la Torre, quien proponía la legalización del aborto en las primeras doce semanas. La propuesta de la priista no prosperó, pero gracias a la “preocupación por reformar el código penal”, la diputada del PRD, Maricela Contreras, propuso reformas a los artículos referentes al aborto, tanto en el código penal, cuanto en la Ley de Salud del Distrito Federal.

La reforma consistió en cuatro apartados relevantes: 1. Se aumentó el castigo para quien hiciera abortar a una mujer sin su consentimiento y, si mediaba la violencia física o psicológica, el castigo aumentaba, 2. Se estableció que las instituciones públicas de salud en el Distrito Federal debían, en un plazo no mayor de 5 días, realizar gratuitamente la interrupción del embarazo, en los supuestos permitidos por la ley vigente, 3. Se reguló la objeción de conciencia de los médicos; se precisó que la SSDF deberá contar permanentemente con personal no objetor, y 4. Se eliminó el carácter de delito del aborto, estableciendo que las razones por las cuales éste no se castiga en la capital eran excluyentes de responsabilidad penal.¹²⁰ El cuarto punto fue de gran relevancia, pues aunque la ley permitiera abortar legalmente en ciertas ocasiones, estos casos eran considerados delitos; sin embargo, con esta reforma, interrumpir el embarazo por las causales estipuladas en la ley no era delito.

GIRE considera que la propuesta de Contreras fue “conservadora”, comparada con la propuesta de la diputada priista, pero “era claro que ése era el límite hasta donde estaba dispuesto a llegar el PRD con su mayoría de votos en la ALDF”.¹²¹

En 2000, 2003 y 2007, el PRD actuó para que se reformaran artículos relacionados al aborto en la capital; sin embargo, estas propuestas surgieron de asociaciones civiles u otros partidos políticos. ¿Por qué estas iniciativas no surgieron del PRD, el único de los tres partidos estudiados, que en su declaración de principios apoya el derecho a decidir de las mujeres?

3. LA IZQUIERDA TEMEROSA

¹²⁰ GIRE, *Temas para el debate*..., P.20

¹²¹ GIRE, *Temas para el debate*..., p. 19.

Como se discute en el primer capítulo, Htun afirma que los gobiernos socialistas son tolerantes respecto al aborto, y la mayoría de ellos ha despenalizado la práctica. En México, el origen del PRD fue el Partido Mexicano Socialista (PMS), y actualmente es miembro de la Internacional Socialista cuyo lema es “Políticas progresistas para un mundo más justo.” El Distrito Federal está gobernado por el PRD desde 1997, y después de más de siete décadas de que las leyes del aborto permanecieran intactas en la capital, este gobierno liberalizó la legislación hasta 2007.

El partido prefirió ir “pasito a pasito” en temas como el aborto, pero ¿por qué no se comprometió con su declaración de principios y despenalizó el aborto en su totalidad? En este breve apartado resaltaré dos factores que no se consideraron para las hipótesis, pero fueron relevantes para que la ILE llegara diez años después de que el gobierno perredista tomara la capital: ventanas de oportunidades y jugadores con veto.

Como se mencionó antes, la reforma de agosto del 2000 se debió a la iniciativa que presentó la coalición *Acceso a la justicia* y, en ese momento, no se aprobó en la ALDF, porque se avecinaban las elecciones federales y los legisladores no deseaban apoyar una reforma de un tema controversial para no comprometerse electoralmente. Algo interesante es que la Ley Robles se aprobó en agosto de 2000, cuando faltaba un mes para que la II Legislatura de ALDF tomara protesta y un mes después de las elecciones, y justo después de que el tema del aborto estuviera en el diario o televisión de la mayoría de la población por los dos casos mencionados.¹²² Por lo tanto, Robles y su bancada no tenían que preocuparse por los votos al aprobar la reforma, pues las elecciones ya habían ocurrido y su partido tenía el control político en la capital.

El PRD fue estratégico al rechazar la demanda de la coalición de OSC en 1999 y liberalizar las leyes del aborto cuando su partido ya tenía asegurado el gobierno unificado en la capital; algo similar ocurrió en 2003. En julio de ese año hubo elecciones en la capital, se elegían 66 asambleístas para la III Legislatura de la ALDF y se votaba por 16 jefes delegacionales. En el

¹²² En las elecciones del 2000 también se elegía Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 16 jefes delegacionales y 66 diputados que conformarían la II Legislatura de la ALDF.

primer semestre de la legislatura, el PRD realizó modificaciones “técnicas” al código penal en materia del aborto, pues no se avecinaban elecciones. En estas circunstancias, ¿por qué el PRD no apoyó la propuesta de la diputada Gutiérrez de la Torre de despenalizar el aborto? Según miembros del PRD, “el aborto es una reivindicación histórica de la izquierda”;¹²³ aquí surgen de manera crucial los jugadores con veto.

Cuando el grupo legislativo decide secundar una reforma, es importante considerar la oposición del jefe de gobierno, quien puede vetar las leyes emanadas de la ALDF. Se supondría que, con un gobierno unificado, no habría problemas al aprobar leyes ligadas con los principios del partido; sin embargo, con Cuauhtémoc Cárdenas y López Obrador la situación no era tal.

Para ambos políticos, el aborto era un tema que debía consultarse con la sociedad, porque “en una nación democrática, así debe abordarse.”¹²⁴ Por lo tanto, no aprobarían una reforma, como la despenalización del aborto, sin antes consultar la opinión de los capitalinos.¹²⁵ La posición de López era conocida dentro de su propio partido; por ejemplo, la diputada perredista Esthela Damián afirma que “López Obrador es de izquierda... pero conservador en este tipo de temas, él no lo admite, pero su religión lo ata... podemos recordar el tema de sociedades de convivencia.”¹²⁶ Según George Tsebelis, si se conoce el número de jugadores con veto, “las preferencias de los mismos —así como su cohesión interna, en caso de ser actores colectivos— y la posición del *statu quo* legislativo, es posible predecir el grado de estabilidad que tendrán las políticas en un determinado contexto político.”¹²⁷ Y, siguiendo a Tsebelis, los assembleístas (jugadores que presentan las propuestas de cambio al *statu quo*) son los que establecen la agenda”. En este caso, se sabía que el jefe de gobierno era un jugador con veto, por tanto, el PRD tenía limitaciones para legislar a favor del aborto. La bancada del PRD comprendía que los temas que “dividían a la sociedad” tenían un límite; sin embargo, “los grupos de interés sabían que no

¹²³ GIRE, *Temas para el debate...*, p. 54.

¹²⁴ “López Obrador, ni a favor ni en contra del aborto y las bodas gay”, CNN México, consultado el 2 de abril de 2015.

¹²⁵ Según GIRE, en 1997 Cárdenas no se comprometió a modificar la ley, pero sí a realizar una consulta pública sobre el tema del aborto.

¹²⁶ Entrevista con Esthela Damián Peralta, 23 de marzo de 2015.

¹²⁷ George, Tsebelis, *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, trad. José Manuel Salazar, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

tenerlo como jefe de gobierno [a López Obrador] era una ventaja. En 2007, estaba la alineación perfecta: tenías un momento, tenías un grupo y un jefe de gobierno que te iba a apoyar.”¹²⁸

PASITO A PASITO SE HIZO EL CAMINO

I. 24 DE ABRIL DE 2007

A mediados de septiembre de 2006, la IV Legislatura de la ALDF empezaba labores y, sólo tres meses después, se presentó ante el pleno una iniciativa para despenalizar el aborto. Tonatiuh González (PRI) presentó la primera iniciativa, de la cual hay que destacar tres puntos: a) se despenalizaba el aborto siempre y cuando no sobrepasara la doceava semana de gestación; b) proponía un *referéndum* para que los capitalinos expresaran su voluntad; c) eliminaba la objeción de conciencia.¹²⁹ Días después, la coalición parlamentaria socialdemócrata (PT, Convergencia y Alternativa) presentó una iniciativa con el mismo núcleo: la despenalización del aborto, aunque ésta no proponía un *referéndum*¹³⁰, ni deseaba eliminar la objeción de conciencia. La segunda iniciativa tuvo apoyo de las organizaciones civiles que trabajan a favor del derecho a decidir.¹³¹

Nuevamente, se observa que la “preocupación” de ciertos partidos surge justo cuando acaban de pasar las elecciones federales, y la legislatura comienza. Los partidos aprovechan estas ventanas de oportunidad, pues ya no hay costos electorales. Del mismo modo, las iniciativas no surgen del PRD, aunque ahora, como dijo la diputada Damián, se contaba con la alineación perfecta para avanzar en el tema y los grupos de interés lo sabían.

En 2006, de los 66 asambleístas que integran la ALDF 34 eran del PRD, 17 del PAN, 4 del Partido Nueva Alianza (Panal), 4 del PRI, 2 de Alternativa, 2 del PT, 2 del PVEM y 1 de Convergencia. Había dos propuestas sobre la despenalización del aborto y quienes las proponían

¹²⁸ Entrevista con Esthela Damián Peralta, 23 de marzo de 2015.

¹²⁹ *Iniciativa que reforma los artículos 145, 146, y deroga el 147 y 148 del código penal para el Distrito Federal; reforma el artículo 14 fracción ii, y se anexa la fracción X del artículo 2 y los artículos 14 bis 1, 14 bis 2, 14 bis 3, 14 bis 4, 14 bis 5, 14 bis 6 y se derogan los artículos 16 bis 6 y 16 bis 7 de la ley de salud del distrito federal*

¹³⁰ Muchos se oponían al referéndum, pues “los derechos no se votan”, los derechos se respetan, se garantizan, se fundamentan; no obstante, esta frase puede ser ambigua, pues para un grupo de presión el derecho es decidir sobre su cuerpo, para otros, el derecho es la vida.

¹³¹ GIRE, *Temas para el debate... op. cit.*, p. 37.

no tenían mayoría en la Cámara, por lo que el cabildeo era necesario para conseguir votos del PRD, pues se conocía de antemano la posición que mantenía el PAN.

Aunque el aborto era una “reivindicación histórica de la izquierda”, el partido tuvo que discutir, analizar y convencer a miembros antes de votar las propuestas. No bastó con que se tratara de una reivindicación histórica, que el PRD fuera mayoría en la ALDF,¹³² ni que la maternidad voluntaria estuviera en sus principios, “el costo político era un asunto muy pragmático, pero se discutió; era algo grande y nos podían pasar la factura por esta toma de decisiones”.¹³³

Alma Beltrán y Puga, coordinadora jurídica de GIRE, afirma que los perredistas de la IV Legislatura “querían diferenciarse del poder federal, pues esta ciudad era un territorio de izquierda.”¹³⁴ La diputada perredista Leticia Quezada invitó a su bancada a informarse con expertos del tema: desde miembros de OSC a favor de los derechos reproductivos, hasta integrantes del colegio de bioética estuvieron presentes en la exposición referente al aborto.¹³⁵ La bancada aceptó, pero debían conciliar las dos iniciativas y presentarlas ante el pleno.

Esta reunión fue decisiva para el día de la votación, pues según Ingrid Tapia, experta en derecho constitucional, la sesión previa unió al partido y a la hora de votar “dentro de la bancada del PRD ya todos estaban alineados y convencidos.”¹³⁶ Tapia estuvo el día de la votación y en ese momento los partidos que no deseaban la despenalización ya no podían hacer nada, ya que sólo con los votos del PRD y Alternativa, la reforma se aprobaba.

Las OSC proponían que la despenalización del aborto se argumentara a partir de la afectación al “proyecto de vida” de la mujer embarazada,¹³⁷ “pero los diputados no aceptaron, pues lo

¹³² *Ibid*, p. 55

¹³³ Entrevista con Esthela Damián, *op. cit.*

¹³⁴ Entrevista con Alma Luz Beltrán y Puga, 10 de febrero de 2015.

¹³⁵ Entrevista con Esthela Damián

¹³⁶ entrevista con Ingrid Tapia, 20 de marzo de 2015.

¹³⁷ Pues recordemos que los grupos feministas ven la despenalización del aborto como el derecho de la mujer a poder decidir sobre su cuerpo. Se debía de contenido la propuesta de despenalización, ya que ninguna de las iniciativas incluía razonamientos suficientes respecto a por qué las mujeres podrían solicitar una ILE durante ese periodo (GIRE, Temas para el debate... *op. cit.*, p. 59).

consideraban egoísta, en beneficio de las mujeres y en detrimento del producto.”¹³⁸ Por tanto, para que la mujer no tenga que justificar la interrupción del embarazo, se reformuló el tipo penal del aborto; es decir, se modificó la definición del código penal evitando que las mujeres tuvieran que argumentar su decisión.¹³⁹

El aborto se despenalizó, siempre y cuando la práctica no se realizara después de la doceava semana de gestación. Se modificó el artículo 144 del código penal de la capital: “aborto es la interrupción del embarazo después de la décimo segunda semana de gestación. Para los efectos de este Código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio.”¹⁴⁰ Aunque la ley sólo tenga vigencia en la capital, gracias a la libre movilidad, las ciudadanas de otras entidades pueden trasladarse a otros estados para protegerse con su legislación; sin embargo, esto crea un sesgo, pues para las mujeres con condiciones económicas precarias, los costos de movilización son altos y, muchas veces, viajar a la capital para practicarse un aborto legal no es una opción.

El proceso terminó con 46 votos a favor (PRD, PT, Convergencia, Alternativa, PRI y del Partido Nueva Alianza), 19 en contra (PAN y PVEM) y una abstención (PRI). Con la decisión se reformaron cuatro artículos del código penal del Distrito Federal (CPDF) y uno de la Ley de Salud del Distrito Federal¹⁴¹.

Los principales puntos del dictamen fueron:

- La reformulación del tipo penal o definición jurídica del aborto.
- La inclusión de la definición del embarazo.
- La inclusión de la figura del aborto forzado.

¹³⁸ GIRE, *Temas para el debate... op. cit.*, p. 60.

¹³⁹ *Loc. cit.*

¹⁴⁰ Código Penal del Distrito Federal, artículo 144.

¹⁴¹ Del CPDF se reformó el artículo 144 donde se reformuló la definición jurídica penal del aborto y también se definió embarazo. En el 145 se redujeron sanciones a las mujeres que aborten después de la doceava semana; en el 146 se definió aborto forzado y se estableció la sanción penal correspondiente y finalmente el artículo 16 BIS 8 de la Ley de Salud del Distrito Federal, donde se establece que se ofrecerán servicios de consejería (pre y post aborto) y se les proporcionará información objetiva a las mujeres que acudan a realizarse una Interrupción Legal del Embarazo.

- La reducción de las sanciones para las mujeres que se procuren un aborto después de las 12 semanas de embarazo.
- Se dio carácter prioritario a la atención de la salud sexual y reproductiva.
- Divulgación permanente e intensiva a políticas integrales tendientes a la promoción de la salud sexual, los derechos reproductivos, así como la maternidad y la paternidad responsable.
- Fortalecer los servicios de planificación familiar y anticoncepción para reducir el índice de aborto, a través de la prevención de embarazos no planeados y no deseados.¹⁴²

Según GIRE, el diseño integral de esta reforma es ejemplar, pues atiende el problema del embarazo no deseado o no planeado (principal causa de abortos en el mundo), garantiza el acceso gratuito a la ILE, exige al gobierno implementar programas preventivos e informativos, y a garantizar el acceso a métodos anticonceptivos confiables y seguros.¹⁴³

Esta reforma no se aprobó sin oposición. “Muchísima polarización en la sociedad, pusieron a ciudadana contra ciudadana”.¹⁴⁴ Los apoyos y la oposición a la ILE surgían de distintos ámbitos sociales: OSCs, partidos políticos, médicos, académicos, grupos religiosos, entre otros. La participación de la Iglesia fue relevante, pues supo cómo influir en la población. GIRE afirma que la jerarquía de la iglesia católica encabezó un tipo de cruzada posmoderna.¹⁴⁵ Siguiendo a GIRE, es esencial la palabra jerarquía, ya que dentro de la Iglesia existe “una mayoría muchas veces silenciosa y desobediente,”¹⁴⁶ pues la mayoría de los capitalinos estaban a favor de la reforma.¹⁴⁷

¹⁴² Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 17ª época, número 70, 26 de abril de 2007, pp. 2-3.

¹⁴³ GIRE, *Temas para el debate*... p. 70.

¹⁴⁴ Entrevista con la ex diputada panista Paula Soto Maldonado, 11 de diciembre de 2014.

¹⁴⁵ GIRE, *Temas para el debate*... p. 41.

¹⁴⁶ *Ibid.* p. 40.

¹⁴⁷ El periódico *Reforma* realizó una encuesta y 59% de los capitalinos consideraba que la propuesta de despenalización debería aprobarse (Encuesta telefónica realizada a 644 personas mayores a 18 años. El 20 de marzo de 2007).

En el siguiente cuadro se muestra cuáles son las entidades que tienen el mayor y menor número de católicos (declarados y practicantes); así como cuáles estados se colocan en la media nacional (en la época del debate sobre el aborto, es decir, con los datos del censo de 2000) y gracias a esto podremos conocer cómo se posiciona la capital en estos términos.

Cuadro 2.4 Panorama del catolicismo en 2000 (casos seleccionados)**

Situación del catolicismo en México en 2000

	Alta	Media estatal	Baja	Distrito Federal
Mexicanos que se declaran católicos	Aguascalientes y Guanajuato (96%)	84% (Sinaloa, Yucatán)	Chiapas (64%)	90.5%
Católicos “practicantes”*	Guanajuato (72%)	45% (Estado de México y Distrito Federal)	Chiapas (20%)	45%

Fuente: Censo de vivienda y población 2000 (Ya que en este censo no aparece el porcentaje de católicos casados, se hizo una relación con los datos de 2010 y se estimó el porcentaje de católicos practicantes).

* *Proxy* que se utilizó para la base de datos, es decir, cuántas personas que se declaran católicas se han casado por La Iglesia.

**Los casos presentados son los que tienen las cifras más altas, más bajas y los que se encuentran en la media.

Se puede observar que en el Distrito Federal, 90.5% de personas se consideraban católicos (arriba de la media); y católicos practicantes (casados por la iglesia católica), sólo 45% de la población lo era, es decir que está justo en la media nacional.

Martha Lamas se pregunta ¿cómo fue posible que en una sociedad mayoritariamente católica se fracturara la hegemonía de la Iglesia en el tema del aborto? Las personas que se declaran católicos no influyeron en la decisión legislativa, pues no hubo un canal para que los representantes escucharan a los “católicos desobedientes” o a los “católicos fervientes”. El PRD marcó distancia con la Iglesia debido a sus principios socialistas, por lo tanto, para que la religión permee en las reformas referentes al aborto deben cumplirse dos premisas: un canal directo para que las demandas de la Iglesia se consideren y un partido que comparta las demandas de los jerarcas católicos. Más adelante analizo con detenimiento estas dos premisas. Fátima Juárez, experta en temas de salud reproductiva, también considera que ni la tasa de abortos inducidos, ni la religión, son relevantes en este tipo de decisiones, pues, la gente no opinó, ya que se trata de un movimiento político: los grupos defensores de los derechos reproductivos supieron que era el

momento para actuar.¹⁴⁸ Además, como afirma la diputada Damián, “la Iglesia tiene un papel importante en el D.F., sobre todo en los medios de comunicación, pero el partido que podía controlar no tenía mayoría en la asamblea [PAN]; además los capitalinos son más activos que en otras entidades, por lo cual tomaba con cautela las afirmaciones que el cardenal hacía.”¹⁴⁹

Tanto las feministas, como integrantes de partidos de izquierda, tenían un interés común. Olson afirma que “a menos que el número de individuos sea bastante pequeño, que haya coerción o algún otro mecanismo especial para lograr que los individuos actúen a favor de un interés común, los individuos racionales e interesados en sí mismos no actuarán para alcanzar su interés común o de grupo.”¹⁵⁰ En este caso, hubo coerción entre los interesados; la reunión antes de la votación es solo uno de los casos.

También es importante reconocer el tema del liderazgo en las reformas de 2000 y 2007. Beltrán y Puga afirma que Víctor Hugo Círigo fue crucial para que la ley se aprobara. Círigo (PRD) era presidente del congreso y, según Beltrán y Puga, tenía la habilidad de unir a los diputados por ciertas causas.¹⁵¹ Los grupos activistas y Círigo fueron empresarios de políticas, pues lograron modificar las actitudes y opiniones de los diputados y sus acciones “solucionaron” la incertidumbre de si la bancada entera votaría a favor de la reforma.

Por un lado, Círigo estaba comprometido con la causa y declaró que era “la reivindicación de la izquierda”, por lo que estaba dispuesto a cabildear con sus compañeros; y, por otro, las activistas observaron que era el momento adecuado, pues tenían un aliado dispuesto a luchar dentro de la Asamblea Legislativa.

2. DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS, PLATAFORMA ELECTORAL Y ACCIONES: EL VAIVÉN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

¹⁴⁸ Entrevista con Fátima Juárez.

¹⁴⁹ Entrevista con Esthela Damián.

¹⁵⁰ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

¹⁵¹ Entrevista con Alma Beltrán y Puga.

Es importante recordar que las hipótesis centrales de la tesis es: lo que influyó para que los estados aprobaran leyes para proteger la vida desde la concepción fue estar gobernados por la derecha mexicana y contar con un gobierno unificado, mientras que lo que explica la aprobación de leyes acordes a la del Distrito Federal es la presencia de gobiernos de izquierda, también con gobierno unificado. Para poder comprobar esto, revisé la declaración de principios de los tres partidos estudiados.

El PRD, en la declaración de sus principios, establece en el apartado de *Igualdad sustantiva y transversalidad de género* que: “Ratificamos nuestro compromiso de continuar la lucha para respetar, proteger y garantizar el acceso de la mujeres al pleno ejercicio y goce de sus derechos humanos, en particular a una vida libre de violencias; derechos sexuales y reproductivos; a decidir libremente sobre sus cuerpos.”¹⁵²

En cambio, el PAN en la *Proyección de Principios de Doctrina del Partido de Acción Nacional*, en su primer capítulo “Persona y Libertad” establece: “La vida y dignidad del ser humano deben protegerse desde el momento de su concepción hasta su muerte natural.”¹⁵³ A diferencia de estos dos partidos, que son explícitos sobre sus principios para un tema controversial como el aborto, el PRI no lo es: en su declaración de principios no hay una posición explícita sobre el tema.

Sin embargo, al estudiar el caso específico de la capital a partir del año 2000, aunque los cambios legislativos se aprobaron gracias a la “mayoría del PRD, las propuestas vinieron de distintos actores: OSC, PRI o Alternativa. Es importante recalcar que, hasta 2002, sólo un partido había incluido la legalización del aborto en su plataforma electoral: México posible (Alternativa). Esto se explica porque una de sus fundadoras, y entonces presidenta, era Patricia Mercado, feminista reconocida en el país.”¹⁵⁴ En suma, se puede observar cómo la liberalización del código

¹⁵² PRD, Declaración de principios, México, 2009.

¹⁵³ PAN, Proyección de principios de Doctrina del Partido de Acción Nacional, México, 2002.

¹⁵⁴ GIRE, *Temas para el debate*..., p. 25.

penal del Distrito Federal se explica, en buena medida, por la lucha incesante de los grupos feministas.

Los grupos feministas, como empresarios de políticas, han demandado y acompañado a los gobernantes para pugnar por una legislación más liberal respecto al aborto, pues los partidos políticos tienen cierta reticencia al tema, o, por lo menos, eso parecía antes de la reforma de abril de 2007. En las elecciones federales de 2006, sólo Alternativa proponía la despenalización del aborto;¹⁵⁵ tanto el PRD como el PRI se referían al tema con cautela.

Cuadro 2.5 El aborto en la plataforma electoral 2006

Referencias al aborto en plataforma electoral de los tres partidos estudiados	
PAN	"Promoveremos políticas públicas y programas en materia de educación sexual y prevención de embarazos no planeados que respeten el derecho a la vida desde el momento de la concepción, y daremos especial atención y apoyo a las mujeres que se encuentren en esa situación"*
PRD	"Revisar la legislación correspondiente sobre el aborto para proteger a las mujeres del aborto inseguro y de recibir el tratamiento de un problema de salud pública que pone en riesgo la vida de miles de ellas cada año".**
PRI	"Mejorar los programas de prevención de los embarazos en la adolescencia".***

*PAN, *Plataforma electoral del Partido Acción Nacional*, México, 2006, p. 18.

**Coalición por el bien de todos, *Plataforma electoral*, México, 2006, p. 19.

***Coalición alianza por México, *Plataforma electoral*, México, 2006, p. 58.

El PAN reconocía al embarazo no planeado como causal del aborto; sin embargo, al exigir el "respeto desde el momento de la concepción" se infiere que, por ejemplo, se oponen a la píldora del día siguiente. Años después, el PAN propuso una iniciativa para prohibir que los menores de 14 años de edad tengan acceso a condones y, como política pública, se fomente la fidelidad y abstinencia para prevenir embarazos no deseados.¹⁵⁶ A pesar de lo alejado de la realidad de esta propuesta, la plataforma electoral PAN era congruente con su declaración de principios.

El PRD prometía, a lo más, una revisión de leyes a los grupos que defendían los derechos reproductivos de las mujeres; un compromiso algo alejado de su declaración de principios. En el caso del PRI, el tema era tan ambivalente como sus documentos oficiales.

¹⁵⁵ En su plataforma electoral 2006, "nuestro partido promoverá la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo así como el acceso al aborto legal y seguro" (Alternativa, *Plataforma electoral federal 2006*, México, 2006, p. 9)

¹⁵⁶ Ángeles Cruz, "Ridículo, que el PAN pretenda inhibir la distribución de condones", *La Jornada*, México D. F., 22 de enero de 2011, sec. Sociedad y justicia.

Lo interesante es que dos de las tres propuestas estudiadas para la despenalización provinieron del PRI. La ILE no formaba parte de la agenda legislativa del PRI, ¿por qué el PRI presentaba una iniciativa tan controvertida, si no tenía mayoría en la ALDF? Es necesario estudiar a fondo las propuestas del PRI, pues ambas proponían la ILE siempre y cuando se realizara un *referéndum*, situación que polarizaría a la sociedad. Además, este tipo de acciones no parecen ser fruto de una decisión de partido, sino personal. En la reforma del 2000, seis de once diputados del PRI no asistieron a la votación de la Ley Robles; en la reforma de 2003, los votos en contra fueron de algunos diputados del PRI¹⁵⁷ y, en la reforma de 2007, uno de cuatro diputados del partido tricolor se abstuvo de votar. Según Fátima Juárez y la ex diputada panista, vicepresidenta de la comisión de equidad y género, Paula Soto, cuando Tonatiuh González presentó la iniciativa no creía en la propuesta, sólo deseaba causar polémica y, según ellas, nunca se imaginó que la iniciativa generaría la reforma de 2007 (pues en las legislaturas anteriores, integrantes de su partido ya lo habían propuesto) no había platicado la decisión ni con su propia bancada en la legislatura.¹⁵⁸

El PAN alinea sus votos con su declaración de principios y con su plataforma electoral. En la votación para la Ley Robles, de los once diputados del PAN siete votaron en contra, uno se abstuvo y tres abandonaron la sesión. La votación para la reforma de 2003 es interesante, pues los diputados del PAN votaron a favor de la reforma. ¿Por qué? La reforma no aumentaba causales para la ILE, sino reglamentaba las ya establecidas e instituían la objeción de conciencia en el código penal. El PAN apoyó de manera clara esta objeción, pues los médicos podían negarse a realizar abortos legales.

Beltrán y Puga afirma que los diputados del PAN estaban de acuerdo con que se respetaran las causales ya existentes; nunca se imaginaron que años después, la ley permitiría el

¹⁵⁷ GIRE, *Temas para el debate...* p. 19.

¹⁵⁸ Entrevista con Fátima Juárez, 10 de diciembre de 2014. Entrevista con Paula Soto Maldonado, 11 de diciembre de 2014.

aborto en cualquier circunstancia.¹⁵⁹ En la reforma de 2007, como se esperaba, los 17 diputados del PAN votaron en contra de la iniciativa.

Paula Soto (diputada del PAN), reconoce que su partido estaba dividido: “los radicales y quienes consideraban la opción; yo no estaba en contra de la despenalización, yo estaba en contra de la creencia que el aborto era la solución. Se debe de concentrar en la antesala del aborto, ¿por qué la mujer desea abortar? Preocuparse por la causa, para eliminar el problema. El gobierno se lavó las manos, gracias a grupos soberbios que favorecían la ILE. Yo, personalmente, voté en contra por eso, políticamente voté por los principios del partido al cual estoy inscrita. Yo veo al aborto como una opción, pero el Estado no garantiza las opciones anteriores.”¹⁶⁰ En este caso, al contrario del PRI, podemos ver cómo diputados abandonaban la sala o se abstendían, pero nunca contradecían, públicamente, los principios del partido.

La plataforma electoral del PRD era algo tibia respecto a su compromiso con la defensa de la maternidad voluntaria. Sin embargo, sus acciones eran congruentes con sus principios, siempre que no se avecinaban elecciones. No obstante, El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido no obligaba a los diputados a votar de modo alguno. Según la diputada Damián,¹⁶¹

La ideología política es importante, por ejemplo, Paula Soto, estaba a favor, y tuvo que posicionarse en contra, por temas de su partido: que hiciera lo contrario significaría la expulsión del partido. Tiene que ver la bandera que tu enarbolas, si ideológicamente estás inscrita, tiene causales para expulsión. A los diputados del PRD se les respetó su libre derecho de decidir, votar de manera distinta, no era causal de expulsión.

Sin embargo, esto parece haber pasado sólo en esta época, pues después de la reforma de 2007 el partido incorporó a su plataforma electoral “promover el derecho de las mujeres a la autonomía y a decidir libremente sobre sus vidas y sus cuerpos, entre otros aspectos, legalizando la interrupción del embarazo antes de las doce semanas de gestación en todas las entidades del país” (PRD, *Plataforma electoral 2009*, México, 2009, p. 19.). Ahora el PRD enarbola la bandera de la ILE y muchos ciudadanos consideran el logro en el DF. como del partido. Cuando se votó

¹⁵⁹ Entrevista con Alma Beltrán y Puga

¹⁶⁰ Entrevista con Paula Soto.

¹⁶¹ Entrevista con Esthela Damián,

por la Ley Robles, treinta y tres diputados del PRD votaron a favor, cuatro no asistieron a la sesión y uno no registró voto en sentido alguno. En la iniciativa propuesta por Contreras (PRD), todos los diputados del PRD votaron a favor de la reforma. Y en 2007, los 34 diputados apoyaron la despenalización del aborto en la capital.

Es interesante analizar el voto de los partidos en reformas innovadoras y controversiales. A veces, la ideología política no está reflejada en la plataforma electoral y, en ocasiones, las votaciones o iniciativas no representan al partido, sino a la persona. Lamas afirma que los elementos que determinaron la aprobación de la reforma fueron tres: el trabajo profesional de los grupos feministas, la polarización postelectoral y el triunfo del Partido de la Revolución Democrática en la Ciudad de México.¹⁶² Concuero en las dos primeras; sin embargo, con la tercera hay ciertos hechos que valorar, pues el “triunfo” del PRD en la capital no fue en 2006, empezó desde 1997, y no fue hasta una década después que la ILE fue una realidad. Además, como se vio en el capítulo anterior, en otros estados el PRD tiene gobierno unificado o mayoría relativa del partido, y, sin embargo, no se han liberalizado los artículos referentes al aborto. En el siguiente capítulo se muestra cómo en Baja California Sur y Guerrero, con gobierno unificado del PRD, no se logró aprobar la iniciativa para despenalizar el aborto (detalles en cuadro 3.4).

Recordemos que la posición de los partidos políticos sobre temas controvertidos (sobre todo del PRI y PRD), suele delimitarse por el contexto político y el cálculo de votos tomando en cuenta la población local. Para entender cómo se aprobó la reforma de abril de 2007, “la clave es entender bajo qué circunstancias y con cuáles medios se logra resolver el problema de acción colectiva específico.”¹⁶³

Lo que caracteriza lo ocurrido en la capital, según la coordinadora jurídica de GIRE, es “una sociedad civil fuerte, prensa más o menos independiente, masa crítica fuerte y una

¹⁶² Marta Lamas, *op. cit.* p. 155.

¹⁶³ Laura Flamand “La Conferencia Nacional de Gobernadores en México. ¿Cómo resolver un problema de acción colectiva?”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 324

apropiación de los derechos, pues cientos de mujeres acudían por la ILE antes de 2007; además de que el terreno se fue preparando con las reformas previas.”¹⁶⁴

Por lo tanto, en la capital, la situación política (recién pasadas las elecciones) fue momento oportuno para debatir el tema; los grupos de interés (feministas) aprovecharon esta ventana de oportunidad, y la ideología política jugó un papel importante al momento de votar (no tanto de proponer). La Iglesia fue un opositor fuerte a la reforma; sin embargo, sus discursos y protestas pudieron permear en la población, pero no en la ALDF, pues no hubo un canal directo para que las demandas de los jerarcas católicos llegaran al pleno.

CONCLUSIONES

Fue en 1871 cuando se promulgaron las leyes que establecían la definición de aborto y las consecuencias que tendría toda mujer que se realizara uno; se pudo observar cómo los estados redactaban sus propios artículos guiados por esta definición; no fue hasta 2007, cuando el Distrito Federal modifica el concepto de aborto en su código penal y, con su política innovadora, marca un precedente en el sistema federal mexicano.

En este capítulo también se identificó por qué las organizaciones que defienden los derechos reproductivos de las mujeres alegan que la penalización del aborto contradice los tratados firmados por México, en los que se compromete a revisar las leyes del aborto y liberalizarlas; por lo tanto, dicen que las leyes restrictivas al aborto, son inconstitucionales; se pudo ver que México firmó el mismo tratado por el que Colombia reformó sus leyes del aborto. Además de los tratados internacionales donde México se comprometió, un punto muy importante y que nos permite entender las denuncias de inconstitucionalidad por la categorización del aborto como delito es el artículo cuarto constitucional.

El PRI de los años setenta, preocupado por el tema de población, modificó la CPEUM y otorgó a los mexicanos el derecho a decidir el número y espaciamiento de hijos; cambio que,

¹⁶⁴ Entrevista con Alma Beltrán y Puga.

según grupos feministas, les otorga el derecho a decidir a las mujeres, el cual no se ha respetado a lo largo de los años. Sin embargo, parte de la sociedad no comulgaba con la causa de las feministas, pero la empatía que causó el caso de Paulina en el 2000 no sólo llevó el tema del aborto a los medios, sino que la sociedad exigió a sus representantes legislar con base en la coyuntura nacional y no en las creencias religiosas. Observamos cómo el caso de Paulina y la arbitrariedad de la iniciativa de Guanajuato abrieron paso a que la Ciudad de México lograra reformar los artículos del código penal que no se modificaban desde 1931.

Antes de estudiar a fondo el tema de esta tesis, afirmaba que el PRD era el partido que marcó la diferencia en el tema del aborto en México; no obstante, al revisar los documentos oficiales, podemos observar que el PRD sí fue relevante para que las reformas de 2000, 2003 y 2007 se aprobaran; pero nunca fue este partido quien llevó el tema a la agenda decisoria: PRI, OSC y partidos pequeños de izquierda (CONVERGENCIA) fueron los encargados de proponer la liberalización de los artículos referentes al aborto del código penal capitalino.

En el caso del Distrito Federal, observamos una izquierda temerosa, OSC e Iglesia como empresarios de políticas con alta participación. A pesar de las campañas y protestas de la Iglesia por la promulgación de las reformas, el partido que compartía los intereses de la Iglesia era minoría en la ALDF, por lo que sus demandas no lograron impedir la aprobación de la ILE en el Distrito Federal. Sin embargo, sí polarizaron a los defensores, pues hicieron una categorización simplista de abortistas y defensores de la vida. Más adelante veremos cómo la Iglesia reaccionaría ante esta derrota en la capital.

En este segundo capítulo demostré que la declaración de principios, en el caso de la izquierda, no dictaba los parámetros para el diseño de la plataforma electoral; para el tema del aborto proponían una “revisión de leyes”, una oferta conservadora, considerando sus principios. Además, según las entrevistas que realicé, la ILE no se hubiera aprobado en el sexenio de Cárdenas y López Obrador, pues por razones personales éstos preferían evitar el controvertido

tema; al contrario, en la derecha sí había una congruencia entre principios, plataforma electoral, discursos y votación.

Tres puntos importantes para esta investigación salieron a luz en este capítulo: ventanas de oportunidad, jugadores con veto y costos electorales. Las feministas supieron aprovechar la injusticia del caso Paulina, la arbitrariedad del caso de Guanajuato y la llegada de Marcelo Ebrard al ejecutivo capitalino. Los diputados perredistas sabían que aunque apoyaran la despenalización del aborto, con López Obrador, la iniciativa no se aprobaría. Los cambios que se realizaron al código penal de la capital se hicieron después de las elecciones; el tema de aborto nunca fue tomado en consideración meses antes de las elecciones; el costo político que trae esta reforma controversial fue una situación que los assembleístas desearon evitar a toda costa.

A continuación, mostraré las reacciones que se produjeron a raíz de la innovación de la capital. Explico cómo en estas reacciones hay dos escenarios y qué papel juega la ideología política y el gobierno unificado a la hora de aprobar o no una iniciativa referente al aborto. En el siguiente capítulo también estimo modelos estadísticos para ver, de manera general, cómo ciertas variables explican las reacciones estatales.

..

CAPÍTULO III. LA OLA DE REACCIONES

RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES ANTE LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO EN EL DISTRITO FEDERAL

En el capítulo anterior se pudo observar cómo desde 1871 se definió qué se entendería por aborto y cuáles serían las consecuencias para las mujeres que se realizaran uno; además, expuse cómo estas sanciones penales varían dependiendo de los códigos penales de cada entidad federativa, del mismo modo que varían las causales por las que el aborto es permitido legalmente. Además, mediante entrevistas y revisión de documentos, analicé el proceso que llevó a aprobar la ILE en un país donde los temas de salud pública se mezclan con el ámbito ético y moral. Examinar el caso del Distrito Federal me permitió estudiar las respuestas legales que tuvieron la mayoría de los estados y dividirlos en dos categorías: a favor y en contra de la ILE. En este capítulo demostraré, mediante un estudio a través del tiempo y espacio, las reacciones que la ILE provocó en las entidades federativas. Además, determinaré, por medio de un modelo estadístico, qué variables son determinantes, o no, cuando los legisladores debaten y deciden sobre el aborto.

El capítulo se divide en dos pequeños apartados. El primero detalla las reacciones de las entidades federativas ante la ILE y observo cómo ambas reacciones, a favor y en contra, pueden ocurrir en la misma legislatura. En el segundo apartado, estimé un modelo *logit* con variables seleccionadas a partir de la teoría revisada y estudios empíricos en otros países para estimar cuál, o cuáles, explican mejor las decisiones de los gobiernos estatales. La base de datos es tipo panel y es elaboración propia, con un total de noventa y tres observaciones. La base acumula información de treinta y un estados desde 2007 hasta 2015; y los cortes corresponden a periodos legislativos, tres en cada entidad.

REACCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ANTE LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO EN LA CAPITAL

Además de las reacciones estatales, hubo reacción de dependencias federales ante la despenalización del aborto en la capital, pues se interpusieron dos acciones de inconstitucionalidad. La primera de la Procuraduría General de la República (PGR) y otra de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En agosto del 2008, la SCJN resolvió que las reformas al Código Penal y a la Ley de Salud del Distrito Federal eran constitucionales.

El tema del aborto, visto como el derecho de la mujer a decidir y como un problema de salud pública, se difundió a las entidades federativas. Las reacciones de éstas fueron distintas, pero en más de la mitad de las entidades fueron de “previsión”, ante la posibilidad de que se difundieran leyes similares a la del Distrito Federal.

En octubre de 2008, Baja California reformó el artículo séptimo constitucional en el que anteriormente se establecía: “El estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución.”¹⁶⁵

La reforma del 2008 modificó al artículo de la siguiente manera:

El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera esta norma fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida.¹⁶⁶

En un par de años más, 15 entidades más reformarían su constitución política de la misma manera; algunas cambiaron el término fecundación por concepción, pero la reforma tenía el mismo significado: definir desde cuándo el producto del embarazo contaba con garantías y derechos que el Estado proporciona. Estos estados fueron Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato,

¹⁶⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, art. 7. (1995)

¹⁶⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, art. 7. (2008)

Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán.

Estas reformas causaron inconformidad a organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres, pues argumentaban que los cambios eran contraproducentes para la defensa y avances que se habían obtenido a lo largo de los años. Los grupos que criticaron la reforma coincidían que ésta se oponía al artículo tercero de la CPEUM, el cual establece

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Y, como se expuso anteriormente, México había firmado el CEDAW hacía más de tres décadas. Jorge Carpizo recuerda que en esta convención, los Estados que firmaron debían: derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer (artículo segundo); proveer atención médica, información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia (artículo catorceavo) y uno de los más importantes, y también contemplado en el cuarto artículo de la CPEUM: tutelar el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de hijos, y el intervalo entre los nacimientos.¹⁶⁷ Del mismo modo, México suscribió los acuerdos de las conferencias de China y Egipto en los años noventa y, en ambos casos, se recomendaba despenalizar el aborto.

El argumento de los diputados que votaron a favor de las reformas constitucionales en sus entidades es que ellos defendían el derecho más importante de todos: la vida. Con esto los legisladores establecían una jerarquía de derechos, lo cual no era consistente con la CPEUM, que reconoce una pluralidad de derechos, no una jerarquía. La reacción de estas 16 entidades fue de precaución, pues no deseaban que reformas como la de la capital llegaran a sus estados. Como afirma Alejandro Higuera, ex diputado del PAN en el estado de Sinaloa: “se modifica la ley para

¹⁶⁷ J. Carpizo, art. cit., p. 37.

que en Sinaloa no ocurra lo que pasó en la capital, aprobar una iniciativa donde la mujer pueda interrumpir su embarazo porque así lo desea”.¹⁶⁸

No obstante, estos 16 estados no fueron los únicos que reaccionaron de forma contraria a la ILE. Los legisladores de Aguascalientes, Baja California Sur, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas propusieron reformar los artículos de sus respectivas constituciones y defender la vida desde el momento de la concepción. Pero, estas reformas se turnaron a comisiones para su estudio y dictamen, y, hasta hoy, permanecen en la revisión.

Ana Luna, portavoz de Ciudadanos en apoyo a los derechos humanos (CADHAC), afirma que “este tipo de reformas generan un clima muy peligroso de criminalización a las mujeres y un ambiente de confusión entre los médicos y la sociedad en general acerca de la interrupción del embarazo.”¹⁶⁹ Es importante recalcar que, según Luna, legalmente “se está cerrando la puerta para aumentar los excluyentes en el código penal, es decir, las causas que permitirían legalmente un aborto, ni siquiera se podría incluir una causal de pobreza extrema, que sería tan importante en un país con tanta pobreza como el nuestro”;¹⁷⁰ otros autores están de acuerdo con Luna y dicen que estas leyes son “candados legislativos”.

No todos los escenarios fueron contrarios a la despenalización del aborto en la capital, pues hubo estados que reaccionaron a favor y estudiaron, discutieron, propusieron o aprobaron reformas al código penal para liberalizar los artículos referentes al aborto. Colima, Hidalgo, Michoacán y Tlaxcala modificaron sus códigos penales y aumentaron causales para que el aborto no fuera punible. Tlaxcala aumentó una causal a su código penal donde el aborto no sería punible: en caso de inseminación artificial no consentida. Con esta, hay cinco razones por las cuales la ley

¹⁶⁸ “Defensa de la vida avanza más en estados mexicanos”, *Aciprensa*, México D.F., 27 de agosto de 2009, (sec. Vida y familia).

¹⁶⁹ Verónica Vicente, “Nuevo León busca proteger la vida desde la fecundación y cierra la puerta al aborto libre”, consultado el 24 de agosto de 2014, <http://www.20minutos.com.mx/noticia/14525/0/reforma-constitucional-nuevo-leon/proteger-vida-desde-fecundacion/cierra-puerta-aborto-libre/>

¹⁷⁰ *Ibid.*

permite abortar en Tlaxcala; las otras cuatro son violación, imprudencia de la mujer, grave daño a la salud y peligro de muerte.

En Hidalgo también hubo cambios: antes del año 2008, en el CP de la entidad se establecía que el aborto no era punible si era producto de una violación¹⁷¹, imprudencia de la mujer o cuando el embarazo causara grave daño a la salud. No obstante, en abril de 2008, se incorporó la causal por malformaciones congénitas o genéticas graves del producto, y se amplió a 90 días el plazo permitido para efectuar el aborto por motivos de violación e inseminación artificial no consentida.

Colima se sumó a los estados que abrieron más causas para poder abortar sin sanción. En ese estado no era punible el aborto en cinco circunstancias: cuando el embarazo era causa de una violación, por imprudencia de la mujer, porque el embarazo representa peligro de muerte para la mujer, inseminación artificial no consentida y por malformaciones congénitas o genéticas graves del producto. A éstas, los legisladores de Colima agregaron “cuando el embarazo produzca grave daño a la salud de la mujer”.

Michoacán es el caso más reciente: los diputados de la LXXII Legislatura reformaron el código penal antes de salir de vacaciones de fin de año. El 17 de diciembre de 2014 agregaron como causal “precaria situación económica”, por lo tanto, en esta entidad el aborto no se castiga bajo cinco circunstancias: en caso de violación, cuando no es culpa de la mujer, cuando corre peligro su salud, cuando el embarazo genera peligro de muerte, y ahora por precaria situación económica.

Claramente puede verse que las reacciones contrarias a la ley de ILE en el Distrito Federal fueron mayoría, pues sólo cuatro estados concretaron reacciones a favor de la liberalización de las leyes del aborto. No obstante, estos cuatro casos son muy interesantes, pues Colima reformó su Constitución en febrero de 2009 defendiendo la vida desde el momento de su concepción y dos

¹⁷¹ El artículo 158 del código penal de Hidalgo, con última reforma el 28 de marzo de 2005, establecía que la causal de violación era posible “siempre que el aborto se practique dentro de los setenta y cinco días contados a partir de la concepción y el hecho haya sido denunciado”

años después, en agosto de 2011, estableció una nueva causal para que las mujeres en esta entidad pudieran abortar: cuando su salud corra grave riesgo en el embarazo.

Del mismo modo, los legisladores de Tlaxcala pasaron la iniciativa para proteger constitucionalmente la vida desde el momento de la concepción en 2010, y en diciembre de 2013 agregaron una causal más para que la mujer pudiera abortar y esta práctica no fuera punible. El caso de Hidalgo es contrario, pues fue el primer estado en modificar su código penal para ampliar las causales para el aborto no punible; sin embargo, en 2011 los legisladores propusieron una iniciativa para reformar la Constitución y proteger al producto desde el momento de la concepción, la cual permanece en comisiones.

La situación de estos cuatro estados que reformaron su CP es sólo un escenario de las reacciones a favor. Otro escenario es el de Guanajuato, donde en 2008 se presentó la iniciativa para liberalizar la ley del aborto en la entidad. La iniciativa proponía agregar dos causales al CP: permitir el aborto en caso de malformación genética y cuando la vida de la madre corra peligro; no obstante, y el congreso estatal rechazó la propuesta.

El tercer escenario de reacciones acordes a la decisión de la capital son propuestas de iniciativas de reforma idénticas a la aplicada en la capital: en 12 estados los documentos proponían permitir la interrupción del embarazo siempre y cuando no se sobrepasara la doceava semana de gestación. Colima, Veracruz, Baja California Sur, Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Oaxaca, Estado de México, Coahuila, Nayarit y Guerrero son los estados donde se debatió despenalizar el aborto.

Con las reacciones adversas de los estados, se ha criticado que las reformas estatales que protegen la vida desde la concepción no se apegan a los tratados que el gobierno federal ha firmado, por no cumplir el artículo cuarto constitucional de la CPEUM y por violar los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres. Muchas de estas críticas aseguran que estas reformas son el inicio de una legislación “antiaborto”. Como mencioné anteriormente, se ha considerado que estas reformas son “candados legislativos” para que más adelante no se pueda discutir la

despenalización del aborto o, siquiera, aumentar causales para abortos no punibles. El caso de Colima refuta estos argumentos, pues, aunque se modificó la constitución para defender la vida desde la concepción, posteriormente se agregó una causal más de aborto no punible a su código penal.

Un panorama general de las reacciones a la ILE en la capital

Como pudimos observar, las reacciones estatales ante la acción de la capital no se hicieron esperar. Ese mismo año, Tabasco reaccionó, a manera de prevención, ante la ILE y exigió la defensa de la vida desde el momento de la fecundación hasta la muerte natural y las respuestas no se han detenido. En 2014 el tema del aborto todavía estaba en debate, como la de Nuevo León; y en 2015, el gobernador de Coahuila anunció que enviaría al Congreso la iniciativa de ley para despenalizar el aborto en ese estado.¹⁷² Para apreciar de manera cronológica todas las reacciones que ha provocado la despenalización del aborto en la Ciudad de México, la imagen 3.1 nos muestra las entidades y los años en que las reacciones se produjeron.



¹⁷² Yazmín Murra, "Controversial iniciativa para despenalizar el aborto", *Milenio*, México D.F., 12 de enero de 2015, sec. Región.

*Esta imagen refleja dos olas paralelas de reacciones frente a la innovación de la capital. Arriba de la línea de tiempo están las reacciones a favor (respuestas que apuestan a la liberalización de los artículos referentes al aborto): en color rosa está el escenario donde se reforma el código penal y se aumentan causales para interrumpir el embarazo legalmente, en mayúscula y color rosa pastel la situación donde se propone aumentar las causales del aborto legal y se rechaza; y en minúsculas y color naranja las entidades donde se propuso despenalizar el aborto al igual que en la capital, pero las iniciativas se enviaron a comisiones para estudio o se rechazaron en el pleno. Debajo de la línea de tiempo se encuentran las reacciones en contra (respuestas que deseaban prevenir la difusión de la ILE); en azul y mayúsculas los estados que reformaron su constitución política para defender la vida desde el momento de la concepción, en minúsculas y celeste las entidades donde se propuso la iniciativa de reforma para la defensa de la vida; pero se envió a comisión para su estudio o se rechazó la iniciativa.

A continuación se muestra cómo ha cambiado la situación legal del aborto en México después de 2007. Los cuadros agrupan los distintos escenarios de las dos reacciones ante la despenalización del aborto en el Distrito Federal, a favor y en contra de la ILE. Del mismo modo, presento la ideología política del gobernador en turno y qué partido político representaba la mayoría en la Cámara de diputados al momento de aprobar o presentar una iniciativa referente al aborto. Empiezo con los estados que reaccionaron en contra a la reforma de la capital, pues con esta reacción se logró reformar 16 constituciones estatales. Fue la reacción que más difusión logró en el sistema federal mexicano.

Cuadro 3.1 Entidades que protegen la vida desde la concepción

Entidades federativas que reformaron su constitución política para defender la vida desde el momento de la concepción/fecundación hasta la muerte natural				
Entidad	Año	Gobierno Unificado	Partido en la gubernatura	Tipo de mayoría en la legislatura
Baja California	2008	Unificado absoluto	Alianza por Baja California (PAN, PANAL, PES)	Absoluta (Alianza por Baja California)
Sonora	2008	Unificado	Alianza por México (PRI-PVEM)	Relativa (Alianza por México con 42%)
Morelos	2008	Unificado	PAN	Relativa (PAN con 47%)
Colima	2009	Unificado	PRI	Relativa (PRI con 48%)
Yucatán	2009	Unificado absoluto	Alianza Ciudadana (PRI, PVEM, PAY ¹⁷³)	Absoluta (Alianza Ciudadana)
Chiapas	2009	Unificado	Coalición por el bien de todos (PRD, PT, CONVERGENCIA)	Relativa (Alianza por la Unidad: PRI, PVEM con 45%)
Durango	2009	Unificado absoluto	PRI	Absoluta (PRI)
Guanajuato	2009	Unificado absoluto	PAN	Absoluta (PAN)
Jalisco	2009	Unificado	PAN	Relativa (PAN con 50%)
Nayarit	2009	Unificado absoluto	PRI	Absoluta (PRI)
Oaxaca	2009	Unificado	Nueva Fuerza Oaxaqueña	Absoluta (Nueva Fuerza

¹⁷³ Partido Alianza por Yucatán

		absoluto	(PRI, PT, PVEM)	Oaxaqueña)
Puebla	2009	Unificado absoluto	PRI	Absoluta (PRI)
Querétaro	2009	Unificado absoluto	PAN	Absoluta (PAN)
Quintana Roo	2009	Unificado absoluto	Quintana Roo es Primero (PRI, PVEM)	Absoluta (Quintana Roo es Primero)
San Luis Potosí	2009	Unificado absoluto	PAN	Absoluta (PAN)
Tamaulipas	2010	Unificado absoluto	Alianza PRI-PVEM	Absoluta (Alianza PRI-PVEM)

Fuentes: <http://www.diputados.gob.mx/> de la respectiva legislatura y entidad federativa; GIRE, *Reformas aprobadas a las constituciones estatales que protegen la vida desde la concepción 2008-2011*, Instituto Estatal Electoral (IEE) de cada estado para conocer si los partidos se presentaban individualmente o en alianzas.

Al observar este cuadro, se puede llegar a rápidas conclusiones. Primero, 16 de 32 entidades han defendido, constitucionalmente, la vida desde el momento de la concepción. Baja California es interesante, pues antes subrayé su importancia para que el debate sobre la situación legal del aborto en México comenzara a principios del siglo XXI (Caso Paulina).

Se puede ver que, de los 16 estados, seis de ellos están gobernados por el partido de derecha (PAN) y de éstos, 4 tienen gobierno unificado absoluto. Por lo tanto, la primera hipótesis se cumple (la variable que explica la aprobación de leyes para proteger la vida desde la concepción es estar gobernados por la derecha mexicana y contar con un gobierno unificado); no obstante, por medio de este cuadro, también se observa que el PRI es un actor importante en reformas a favor de la vida, ya que nueve de los 16 estados están gobernados por el PRI y de éstos cinco cuentan con gobierno unificado absoluto. ..

En el siguiente cuadro, se observa el segundo escenario de las reacciones adversas a la decisión de la capital: iniciativas para defender la vida desde la concepción que fueron rechazadas o se enviaron a comisiones para su revisión.

Cuadro 3.2 Estados mexicanos donde se presentó la iniciativa de reforma para proteger, constitucionalmente, la vida desde la concepción.

Entidades federativas que presentaron la iniciativa para reformar la constitución política y defender la vida desde la concepción, pero no se llegó a un acuerdo				
Entidad	Año	Gobierno unificado	Partido en la gubernatura	Tipo de mayoría
Tabasco	2007	Unificado absoluto	PRI	Absoluta (PRI)
Aguascalientes (1ra	2008		PAN	Absoluta (PRI)

vez)				
Estado de México	2008	Unificado	Alianza por México (PRI, PVEM)	Relativa (Alianza por México con 39%)
Baja California Sur	2009	Unificado Absoluto	Coalición Democrática Sudcaliforniana (PRD, Convergencia)	Absoluta (Coalición Democrática Sudcaliforniana: PRD y Convergencia)
Sinaloa (1ra vez)	2009	Unificado Absoluto	PRI	Absoluta (PRI)
Tlaxcala	2010	Unificado	Alianza ciudadana por Tlaxcala (PAN, PJS, PCDT)	Relativa (alianza Ciudadana con 45%)
Hidalgo	2011	Unificado Absoluto	Unidos contigo (PRI, PVEM, PANAL)	Absoluta (Unidos contigo)
Zacatecas	2011	Unificado	Primero Zacatecas (PRI, PVEM, PANAL)	Relativa (Primero Zacatecas con 43%)
Sinaloa (2da vez)	2012		El cambio es ahora por Sinaloa (PAN, PRD, Convergencia)	Absoluta (Para ayudar a la gente: PRI, PVEM, PANAL)
Aguascalientes (2da vez)	2013	Unificado Absoluto	Aliados por tu bienestar (PRI, PVEM, PANAL)	Absoluta (Aliados por tu bienestar)
Nuevo León	2014		Coalición juntos por Nuevo León (PRI, PVEM, PD, Cruzada ciudadana)	Relativa (PAN con 43%)

Fuentes: GIRE, *Iniciativas para proteger la vida desde la concepción fecundación 2008-2013*, México, 2013, Reynaldo Ochoa, "PAN busca concretar reforma de protección a la vida", *Milenio*, Monterrey, 17 de agosto de 2014, (sec. Región), <http://www.diputados.gob.mx/> de la respectiva legislatura y entidad federativa, Instituto Estatal Electoral (IEE) de cada estado para conocer si los partidos se presentaban individualmente o en alianzas en las elecciones para legisladores y gobernadores.

En nueve estados donde se propuso la defensa constitucional de la vida desde la concepción, dos lo propusieron en legislaturas diferentes. Se puede ver que, de 11 propuestas, el PAN gobernaba en tres y uno de ellos en coalición con el partido de izquierda (ninguno de ellos con gobierno unificado absoluto). Un dato interesante en este cuadro es el caso de Tabasco. Los gobernantes de Tabasco fueron los primeros en proponer la defensa de la vida el mismo año que se promulgó la innovación en la capital. De los cinco estados donde se propuso reformar la constitución de 2007 a 2009, el PRI tenía mayoría absoluta en el congreso de Aguascalientes, gobierno unificado absoluto en Sinaloa y Tabasco, y gobierno unificado en el Estado de México. ¿Por qué en estos estados las iniciativas no se aprueban? A diferencia del cuadro anterior, donde el PRI apoyó la iniciativa.

En el primer capítulo se afirmó que no se podía estudiar las reacciones ante la innovación como difusión de política pública; no obstante, al observar las reacciones adversas de manera cronológica, se puede ver un patrón. El texto de la iniciativa de Tabasco es esencialmente el mismo que se implementó en Baja California y también el que se utilizó para reformar los otros quince estados. Entre las reacciones adversas se puede observar una difusión de política, pues no hay mucha distancia entre la primera propuesta de defensa de la vida y la ola de reformas de las constituciones estatales.

En los siguientes cuadros se observan los tres escenarios de las reacciones a favor. A continuación discuto los casos donde se reformó el código penal para agregar causales de manera que el aborto no sea castigado por la ley.

Cuadro 3.3 Estados mexicanos que ampliaron causales del aborto

Entidades federativas que reformaron sus códigos penales para ampliar causales por las cuáles el aborto no es punible			
Entidad	Año	Partido en la gubernatura	Tipo de mayoría
Hidalgo	2008	Alianza por Hidalgo (PRI, PVEM)	Absoluta (Alianza por Hidalgo)
Colima	2011	Alianza PRI-PANAL	Absoluta (Alianza PRI-PANAL)
Tlaxcala	2013	Unidos por Tlaxcala (PRI, PVEM)	Relativa (Unidos por Tlaxcala con 35%)
Michoacán	2014	En Michoacán, la unidad es nuestra fuerza (PRI-PVEM)	Relativa (En Michoacán, la unidad es nuestra fuerza con 47.5%)

Fuentes: Se utilizó el sitio web <http://legislacion.scjn.gob.mx/LE/> para consultar el código penal con reformas actuales de Tlaxcala, Hidalgo y Colima. <http://www.diputados.gob.mx/> de la respectiva legislatura y entidad federativa, Instituto Estatal Electoral (IEE) de cada estado para conocer si los partidos se presentaban individualmente o en alianzas en las elecciones para legisladores y gobernadores.

Por medio de este cuadro, se puede ver que el PRI sigue siendo protagonista en las decisiones referentes al aborto. No obstante, su papel difiere con los casos anteriores, pues tienen la mayoría en el congreso y el poder en el ejecutivo estatal y aprueban reformas para liberalizar la ley del aborto. Colima es un caso interesante, pues en el cuadro 3.1 se observa que, dos años antes, el PRI también ejercía el poder en ambos niveles y se aprueba una reforma para defender la vida desde la concepción. Se puede ver que la defensa de la vida no fue un “candado legislativo” para este caso.

En el siguiente cuadro se presentan las doce entidades federativas donde se intentó copiar la reforma que se aplicó en la capital. La primera propuesta para reformar el CP se presentó un año después de la promulgación de la ILE en la Ciudad de México.

Cuadro 3.4 Estados mexicanos donde se presentó la iniciativa de reforma para despenalizar el aborto.

Entidades federativas que propusieron reformar el código penal para despenalizar el aborto					
Entidad	Año	Partido en la gubernatura	Tipo de mayoría	Partido que presentó la propuesta	Resultado
Veracruz	2008	Fidelidad por Veracruz (PRI, PVEM, PRV)	Absoluta (Fidelidad por Veracruz)	PRD	Turnada a comisiones
Colima	2008	Alianza para que vivas mejor (PRI, PVEM, PT)	Absoluta (Alianza para que vivas mejor)	PRD	Se rechazó
Baja California Sur	2009	Coalición Democrática Sudcaliforniana (PRD, Convergencia)	Absoluta (Coalición Democrática Sudcaliforniana)	PRD	Se turnó a comisiones
Aguascalientes	2010	PAN	Absoluta (PRI)	PRD	Se rechazó
Puebla	2011	Compromiso por Puebla (PAN, PRD, PANAL, Convergencia)	Absoluta (PRI)	Convergencia	Se turnó a comisiones
Hidalgo	2011	Unidos contigo (PRI, PVEM, PANAL)	Absoluta (Unidos Contigo)	PRD	Se turnó a comisiones
Jalisco	2011	PAN	Relativa (PRI con 50%)	PRD	Se turnó a la Junta de Coordinación Política
Estado de México	2013	Unidos por ti (PRI, PVEM, PANAL)	Absoluta (Unidos por ti)	PT	Se turnó a comisiones
Oaxaca	2013	Unidos por la paz y el progreso (PAN, PRD, PT, Convergencia)	Relativa (Unidos por la paz y el progreso con 46%)	PRD	Se turnó a comisiones
Coahuila	2013	Alianza PRI, PVEM, PANAL, Primero Coahuila y Partido Socialdemócrata	Absoluta (Alianza PRI, PVEM, PANAL, Primero Coahuila y Partido Socialdemócrata)	Partido Social Demócrata	Se turnó a comisiones
Guerrero	2014	Guerrero nos une (PRD, PT, Convergencia)	Relativa (Guerrero nos une con 44%)	PRD	Comisiones unidas rechazan la propuesta
Nayarit	2014	Nayarit nos une (PRI, PVEM, PANAL)	Absoluta (Nayarit nos une)	PRD	¹⁷⁴

Fuentes: *Iniciativa para despenalizar el aborto en Guerrero*, 2013, Anaiz Zamora, "Semana crucial para el debate sobre el aborto en Aguascalientes", Cima Noticias, <http://www.cima-noticias.com.mx/node/63711>; Paulina Rivas, "Congreso de BCS discute iniciativa para despenalizar el aborto", <http://www.cima-noticias.com.mx/node/43767>; Verónica González, "Repudian ONG despenalizar el aborto en Colima", *La Jornada*, <http://www.cima-noticias.com.mx/node/43767>; "Estado de Coahuila en México defiende la vida y rechaza el aborto", <https://www.aciprensa.com/noticias/estado-de-coahuila-en-mexico-defiende-la-vida-y-rechaza-el-aborto-46749/>; "Presentan iniciativa para despenalizar aborto en Edomex", *La razón*, <http://www.razon.com.mx/spip.php?article169751>; Sandra Ordaz, "Iniciativa para despenalizar el aborto en Hidalgo", <http://www.clinicas-aborto.com.mx/2011/07/iniciativa-para-despenalizar-el-aborto-en-hidalgo/>; Julio Ríos, "Presenta PRD iniciativa para legalizar aborto en Jalisco", *Proceso*, <http://www.proceso.com.mx/?p=265240>; Ramón Pérez, "Propone PRD se legalicen abortos en Nayarit", <http://www.periodicoavance.com/index.php/local/7951-propone-prd-se-legalicen-abortos-en-navarit>; Luis Jerónimo, "Presenta PRD iniciativa para despenalizar aborto", <http://oaxaca.quadratin.com.mx/Presenta-PRD-iniciativa-para-despenalizar-aborto/>; "En Puebla turnan a comisiones del

¹⁷⁴ No se encontró la decisión del Congreso ante la iniciativa presentada por Juan Manuel Hernández Escobedo del PRD

Congreso iniciativa para legalizar el aborto”, <http://www.realidadbcs.com/en-puebla-turnan-a-comisiones-del-congreso-iniciativa-para-legalizar-el-aborto/>; Javier Salas, “Promueve diputado iniciativa para despenalizar el aborto en Veracruz”, <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/promueve-diputado-iniciativa-para-despenalizar-el-aborto-en-veracruz-26207.html#.VGvqk77IZER>; estas notas periodísticas solo son muestra de la búsqueda de prensa donde se confirma la discusión de las iniciativas. Instituto Estatal Electoral (IEE) de Guanajuato para conocer si los partidos se presentaban individualmente o en alianzas en las elecciones para legisladores y gobernadores.

En este cuadro, es importante destacar que los diputados que presentaron la iniciativa para despenalizar el aborto en el estado pertenecían a partidos de izquierda: PT, Convergencia, PSD y PRD. Es interesante observar que la segunda hipótesis planteada en este trabajo de investigación también establece que la aprobación de leyes similares a la del Distrito Federal se explica por la presencia de gobiernos de izquierda con gobierno unificado; con esta revisión, se refuta. Observamos cómo el partido que establece en su declaración de principios la defensa del derecho a elegir de la mujer (PRD) no es relevante para que se apruebe la ley, pero sí para proponer la iniciativa. El PRI, con su abrumadora mayoría, ha actuado de manera poco clara, al igual que su declaración de principios, en el tema del aborto, pero es el actor fundamental para que una ley se apruebe o no.

El tercer escenario de reacciones a favor fue la iniciativa propuesta para ampliar causales al código penal en Guanajuato; no obstante, ésta fue rechazada. La iniciativa fue presentada por un diputado del PRD; sin embargo, el dominio del PAN en la política de Guanajuato impidió que la propuesta se aprobara (tenía gobierno unificado absoluto en 2008).¹⁷⁵

¿SE PUEDE ENCONTRAR UN PATRÓN QUE EXPLIQUE ESTAS REACCIONES?

La intención de este apartado es operacionalizar las variables que, en virtud de los casos vistos en el primer capítulo y la literatura revisada, influyen sobre las reformas legales referentes al aborto en las entidades federativas. Para construir esta base de datos utilicé documentos del INEGI (censos y panorama de religiones), revisé la integración de cada congreso estatal en por lo menos tres legislaturas y analicé estudios académicos.

¹⁷⁵ Fuentes: Carlos García, “PRI y PAN, unidos en Guanajuato contra la despenalización del aborto”, *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2013/08/26-estados/030n2est>; Instituto Estatal Electoral (IEE) de Guanajuato para conocer si los partidos se presentaban individualmente o en alianzas en las elecciones para legisladores y gobernadores.

Construí una base con 93 observaciones, 4 variables dependientes y 4 variables independientes. Realicé cuatro modelos, uno con cada variable dependiente. La base es tipo panel, la unidad de análisis son legislaturas por entidad federativa, desde 2007 hasta la actualidad, pues sólo se tomaron en cuenta las acciones realizadas después de la despenalización en la Ciudad de México, es decir, las reacciones de los estados. En el siguiente cuadro se definen las variables dependientes e independientes, y se describe cómo se operacionaliza cada una de éstas.

Cuadro 3.5 Variables dependientes

Variable	Operacionalización y número de observaciones
<i>En contra de la ILE</i>	
1. Propuso reformar constitución para defender la vida desde la concepción	1- Propuso reformar (11 casos) 0- No propuso (82 casos)
2. Reformó constitución para proteger la vida desde la concepción	1- Reformó constitución (16 casos) 0- No reformó (77 casos)
<i>A favor de la ILE</i>	
3. Propuso reformar código penal para permitir la ILE*	1- Propuso reformar (12 casos) 0- No propuso (81 casos)
4. Reformó código penal y aumentó causales*	1- Reformó código penal (4 casos) 0- No reformó (89 casos)

* Esta variable identifica las legislaturas que presentaron la iniciativa para despenalizar el aborto y los que propusieron ampliar causales del aborto.

*Esta variable identifica a los estados que reformaron sus códigos penales, ampliando causales para el aborto no punible.

Nota: La información recolectada en los cinco cuadros anteriores permite dar un valor a estas variables dependientes. Este análisis considera 93 observaciones: n (31 entidades) * T (3 legislaturas estudiadas por entidad) = 93

Cuadro 3.6 Variables independientes

Variable	Forma de operacionalizar
Religión	Se utilizó el documento "panorama de religiones en México." Como se mencionó anteriormente, no todos los católicos están en contra del aborto, por lo

	tanto se usó un <i>proxy</i> : las personas que se casaban por la iglesia. ¹⁷⁶
Problema de salud pública	Se utiliza dos estudios realizados por Fátima Juárez donde se estima la tasa de hospitalizaciones por complicaciones de abortos inducidos. Para legislaturas que abarcan 2007, o antes, se toma el estudio que toma años anteriores de 2006, ¹⁷⁷ y para las legislaturas de 2008 en adelante se toma otro estudio de embarazos no deseados, realizados por El Colegio de México y el Instituto Guttmacher. ¹⁷⁸
Gobierno Unificado	1-gobierno unificado (si el partido del gobernador tenía el 50% + 1 en el congreso o más) 0- si no tenía mayoría.
Ideología política	Porcentaje de diputados de cada partido en cada legislatura estudiada.

*Ver estadística descriptiva en ANEXO 4

RESULTADOS

En este primer modelo, busco conocer qué variable resulta significativa al momento de proponer una reforma a la constitución política para defender la vida desde la concepción hasta la muerte natural. Ya que se trata de una reacción en contra a la del Distrito Federal, la variable de ideología introducida es el porcentaje de diputados panistas hay en la legislatura, pues se debe recordar que las hipótesis centrales de esta tesis es que la variable que llevó a algunos estados a aprobar leyes para proteger la vida desde la concepción —al contrario del Distrito Federal— fue estar gobernados por la derecha mexicana y contar con un gobierno unificado, mientras lo que explica la aprobación de leyes acordes a la del Distrito Federal es la presencia de gobiernos de izquierda con gobierno unificado.

En muchas situaciones, el fenómeno que quiero estudiar no es continuo, sino discreto, como en esta ocasión. En este caso, la variable dependiente es proponer reformar la constitución, donde 0 es no propuso y 1 sí propuso. Y las variables independientes, antes mencionadas, son continuas. Por lo tanto, el modelo que se usa es *logit*.¹⁷⁹

¹⁷⁶ En el documento *Panorama de religiones en México 2010*, se detalla cómo la sociedad está dividida en términos religiosos. Para construir esta *proxy* realicé dos operaciones. En el documento aparecen los siguientes datos: población total, población católica y, de la población católica, cuántos tienen una unión religiosa. Primero, una regla de tres para conocer cuántos católicos en total habían tenido un matrimonio por la iglesia católica; luego qué porcentaje representan estos católicos casados de la población total.

¹⁷⁷ Fátima Juárez, "Estimaciones del aborto inducido en México: ¿qué ha cambiado entre 1990 a 2006", *Perspectivas Internacionales en salud sexual y reproductiva*, Guttmacher Institute, 2009.

¹⁷⁸ *Embarazo no planeado y aborto inducido en México*, México, Guttmacher Institute y El Colegio de México, 2013, p. 35.

¹⁷⁹ Para que stata reconozca que es un modelo panel, se debe introducir la fórmula *xtset*, agregando como variable panel las entidades por legislatura, y como variable tiempo, el número de legislatura.

Cuadro 3.7 Caso: propuesta para reformar la constitución y defender la vida desde la concepción, pero esta no se aprueba ¿Qué variables explican la propuesta en el Congreso? (de acuerdo a la hipótesis, el PAN debe ir como variable independiente)

Variables independientes	Modelo con variable dependiente: propuso reformar constitución (pero la iniciativa no se aprobó)
Población total casada por la iglesia católica	Coefficiente: -0.207 Desviación estándar: 1.867 $P > Z $ 0.912
Tasa de hospitalización	Coefficiente: 0.252 Desviación estándar: 0.190 $P > Z $ 0.895
Gobierno Unificado	Coefficiente: 0.643 Desviación estándar: 0.485 $P > Z $ 1.33
Proporción de diputados del PAN	Coefficiente: 3.41 Desviación estándar: 1.71 $P > Z $ 0.046*
N	93

*Variable significativa $P < 0.05$

Se puede observar que la variable ideológica (PAN) fue la única que resultó significativa. Sin embargo, el modelo *logit* no proporciona una medida directa de la magnitud del efecto de cada variable independiente sobre la variable dependiente. Como el modelo no es lineal, calculé los efectos marginales que se estiman para observar el cambio de probabilidad de la variable dependiente ante un cambio en la variable independiente (la proporción de diputados del PAN):

Cuadro 3.8 Estimación de efectos marginales en el caso de que los legisladores propongan reformar la constitución (pero no se apruebe la ley)

Variables independientes	Resultados de efectos marginales
Población total casada por la iglesia católica	dy/dx : -0.417 $P > Z $ 0.912
Tasa de hospitalización	dy/dx : 0.005 $P > Z $ 0.895
Gobierno Unificado	dy/dx : 0.131 $P > Z $ 0.186
Proporción de diputados del PAN	dy/dx : 0.687 $P > Z $ 0.043

La probabilidad de que una legislatura proponga reformar la constitución política para defender la vida desde el momento de la concepción aumenta 68.7% si el PAN tiene un alto porcentaje de asientos en el Congreso. Con esto, se puede suponer que al momento de proponer reformar la constitución el número de diputados del PAN en el Congreso es relevante. No obstante, esto no nos dice que al momento de reformar la constitución, el PAN sea una variable significativa. Para

esto estimé otro modelo, donde la variable dependiente son los estados que sí reformaron su constitución política en defensa de la vida.

Cuadro 3.9 Caso: reforman constitución y defienden la vida desde la concepción ¿Qué variables explican la aprobación del congreso? (de acuerdo a la primera hipótesis, el PAN debe ir como variable independiente)

Variables independientes	Modelo con variable dependiente: reformó constitución
Población total casada por la iglesia católica	Coefficiente: -1.011 Desviación estándar: 2.399 $P > Z $ 0.673
Tasa de hospitalización	Coefficiente: -0.128 Desviación estándar: .245 $P > Z $ 0.958
Gobierno Unificado	Coefficiente: 0.867 Desviación estándar: 0.595 $P > Z $ 0.145
Proporción de diputados del PAN	Coefficiente: 4.973 Desviación estándar: 2.116 $P > Z $ 0.019*
N	93

*Variable significativa $P < 0.5$

Es importante recalcar que los modelos estimados constan de 93 observaciones, pues son tres legislaturas por cada entidad federativa. En este modelo, se puede observar la significancia que tuvo el PAN al momento de reformar la constitución en los dieciséis estados.

Cuadro 3.10 Estimación de efectos marginales en el caso de que el Congreso apruebe reformar la constitución y defender la vida desde la concepción

Variables independientes	Resultados de efectos marginales
Población total casada por la iglesia católica	dy/dx : -0.127 $P > Z $ 0.670
Tasa de hospitalización	dy/dx : -0.001 $P > Z $ 0.958
Gobierno Unificado	dy/dx : 0.113 $P > Z $ 0.155
Proporción de diputados del PAN	dy/dx : 0.625 $P > Z $ 0.013

En este caso, el PAN es una variable significativa en los dieciséis estados que reformaron su constitución para la defensa de la vida. La probabilidad de que una legislatura reforme su constitución política para defender la vida desde el momento de la concepción aumenta 65% si el PAN tiene un porcentaje alto de asientos en el Congreso. Es interesante recalcar que en ninguno de los escenarios de reacciones adversas, es decir, que se defienda la vida desde el momento de la

concepción, la población católica casada ha sido significativa, al contrario de lo que se pensaba. Sin embargo, según los modelos estimados, el PAN es relevante para los dos escenarios de respuestas en contra.

Al observar el cuadro 3.1, se puede notar que de los dieciséis estados que reformaron su constitución, en sólo seis de ellos el PAN tenía mayoría absoluta o relativa en el Congreso, y los demás estaban liderados por el PRI. Por lo tanto, hago un modelo con variable dependiente “reformó constitución” y cambio la variable independiente PAN por PRI, para ver si la significancia de este partido es mayor que los resultados obtenidos por el PAN.

Cuadro 3.11 Estimación de efectos marginales en el caso de que el congreso apruebe reformar la constitución y defender la vida desde la concepción (con PRI como variable independiente)

Variables independientes	Resultados de efectos marginales
Población total casada por la iglesia católica	dy/dx: 0.024 P> Z 0.932
Tasa de hospitalización	dy/dx: -0.018 P> Z 0.535
Gobierno Unificado	dy/dx: 0.169 P> Z 0.070
Proporción de diputados del PRI	dy/dx: -0.547 P> Z 0.041

En este modelo la probabilidad de reformar la constitución disminuye 54% si el PRI tiene un fuerte porcentaje de asientos en el Congreso. Este resultado es interesante, pues, como se mencionó en el cuadro 3.1, en diez estados que se reformó la constitución para defender la vida desde la concepción, el PRI tenía mayoría absoluta o relativa en el Congreso. Sin embargo, este resultado se puede deber a la “posición ambivalente” del PRI en temas referentes al aborto. Aunque en el cuadro 3.1 se ve que en diez de los dieciséis estados donde se reformó la constitución lideraba el PRI, en el cuadro 3.2 el PRI también tiene mayoría en todos los estados donde se propuso la reforma constitucional, aunque su liderazgo no llevó a la aceptación de la iniciativa. Y en el cuadro 3.3, los cuatro estados donde se liberalizaron las leyes referentes al aborto, el PRI tenía gobierno unificado o unificado absoluto.

Es importante recalcar que estos resultados cuantitativos se refuerzan, o contrastan, con los resultados que se obtuvieron en las entrevistas realizadas a actores clave de los casos seleccionados: Distrito Federal, Colima e Hidalgo. A continuación, estimo los modelos de las reacciones a favor. Primero, veremos el caso de los estados que reformaron su código penal permitir el aborto bajo ciertas circunstancias. En este modelo la variable dependiente es “reformó código penal” y la variable independiente ideológica es PRD, pues veremos si el partido de izquierda es relevante a la hora de liberalizar las leyes del aborto.

Cuadro 3.12 Caso: reforman su código penal y aumentan causales ¿Qué variables explican la aprobación del Congreso? (de acuerdo a la segunda hipótesis, el PRD debe ir como variable independiente)

Variables independientes	Modelo con variable dependiente: reformó el código penal
Población total casada por la iglesia católica	Coefficiente: 2.979 Desviación estándar: 3.722 $P > Z 0.424$
Tasa de hospitalización	Coefficiente: 0.006 Desviación estándar: 0.419 $P > Z 0.987$
Gobierno Unificado	Coefficiente: 0.362 Desviación estándar: 1.061 $P > Z 0.733$
Proporción de diputados del PRD	Coefficiente: 0.681 Desviación estándar: 3.753 $P > Z 0.856$
N	93

Cuadro 3.13 Estimación de efectos marginales en el caso de que el congreso apruebe reformar el código penal

Variables independientes	Resultados de efectos marginales
Población total casada por la iglesia católica	dy/dx : 0.113 $P > Z 0.393$
Tasa de hospitalización	dy/dx : 0.000 $P > Z 0.987$
Gobierno Unificado	dy/dx : 0.141 $P > Z 0.736$
Proporción de diputados del PRD	dy/dx : 0.259 $P > Z 0.855$

Tanto el modelo *logit*, cuanto los efectos marginales, muestran resultados no significativos. Es decir, en los estados donde se reformó el código penal y se ampliaron causales para el aborto no punible, ni la población católica casada, ni la tasa de hospitalización por complicaciones de abortos inducidos, ni el gobierno unificado, ni el porcentaje de asientos que

tenía el PRD en estas legislaturas explican la variable dependiente. En los estados donde se liberalizaron los artículos referentes al aborto, el partido de izquierda no fue relevante para su aprobación, al igual que no se encontró un patrón donde la tasa de hospitalización por complicaciones de abortos inducidos explicara la ampliación de causales, es decir, no se ampliaron por el hecho de ver el aborto clandestino como problema salud pública.

A continuación, desarrollo el modelo donde se pretende encontrar las variables que explican por qué los estados proponen, ante el congreso local, una iniciativa de ley para despenalizar el aborto hasta la doceava semana de gestación. La variable ideológica independiente es igual a PRD, pues es una reacción a favor a la del Distrito Federal, y recordemos que en la segunda hipótesis adjudicamos este tipo de acciones a los gobiernos de izquierda.

Cuadro 3.14 Caso: proponen la despenalización del aborto, pero no se aprueba ¿Qué variables nos explica las propuestas de estas iniciativas?

Variables independientes	Modelo con variable dependiente: propuso despenalizar el aborto
Población total casada por la iglesia católica	Coefficiente: 3.044 Desviación estándar: 1.971 $P > Z 0.122$
Tasa de hospitalización	Coefficiente: 0.192 Desviación estándar: 0.208 $P > Z 0.215$
Gobierno Unificado	Coefficiente: -0.059 Desviación estándar: 0.568 $P > Z 0.916$
Proporción de diputados del PRD	Coefficiente: 0.342 Desviación estándar: 2.020 $P > Z 0.865$
N	93

Cuadro 3.15 Estimación de efectos marginales en el caso de que el congreso apruebe reformar el código penal

Variables independientes	Resultados de efectos marginales
Población total casada por la iglesia católica	dy/dx : 0.433 $P > Z 0.111$
Tasa de hospitalización	dy/dx : 0.027 $P > Z 0.350$
Gobierno Unificado	dy/dx : -0.008 $P > Z 0.916$
Proporción de diputados del PRD	dy/dx : 0.048 $P > Z 0.865$

Se puede notar que, en este escenario de reacciones a favor, tampoco existe ninguna variable que explique por qué estos doce estados propusieron una iniciativa de ley idéntica a la del Distrito

Federal. La tasa de hospitalización por complicaciones en abortos inducidos, nuevamente, no parece explicar las reacciones de los estados. Es decir, no hay un patrón que indique que los estados con mayor tasa de hospitalización son los estados que propongan reformar el código penal y despenalizar el aborto antes de la doceava semana.

El partido de izquierda, PRD, tampoco parece explicar el comportamiento de estos doce estados, o, mejor dicho, el porcentaje de diputados del PRD en las legislaturas donde se presentaron estas iniciativas, no explica las propuestas para reformar el código penal y permitir la ILE. Estos resultados pueden complementarse con el cuadro 3.4, donde nos percatamos que de los doce estados que propusieron despenalizar el aborto, nueve de esas propuestas vinieron del PRD; sin embargo, en su mayoría, esos estados estaban dominados por el PRI. Por lo tanto, podemos suponer que los partidos de izquierda (PRD, PT, CONVERGENCIA) son los que traen el tema a la agenda política estatal, aunque estos partidos son relevantes a la hora de proponer, no de decidir, por su baja representación en el Congreso local.

Hay tres casos interesantes en el cuadro 3.4: Baja California Sur, Oaxaca y Guerrero. En los tres el PRD tenía mayoría (absoluta y relativa) en el Congreso y fue quien presentó la iniciativa. El caso de Oaxaca es distinto, pues a pesar de que era un gobierno unificado, el PRD llegó en coalición con el PAN, por lo tanto, en una propuesta controversial como la de aceptar la ILE, perdían la mayoría y el apoyo de la coalición por los principios de Acción Nacional.

En el caso de Baja California Sur, la iniciativa para despenalizar el aborto fue una reacción adversa a la iniciativa presentada en la misma legislatura para defender la vida desde la concepción, como se muestra en el cuadro 3.2. Así lo afirma el Presidente del secretariado estatal del PRD de Baja California sur, Adrián Chávez Ruíz:

Con esta acción se pretende frenar la iniciativa –presentada el 15 de octubre- por los diputados locales del Partido Acción Nacional (PAN), Sonia Murillo Macías y Adolfo González Agúndez, para reformar el artículo 7 de la Constitución Política estatal de BCS y generar una ley antiaborto

para proteger la vida desde el momento de la fecundación, similar a las que se han aprobado en otros estados.¹⁸⁰

Chávez Ruíz también aseguró que “hay un *apoyo total* por parte de su partido para que esta iniciativa se apruebe y que, incluso, la Dirigencia Nacional de su partido también está de acuerdo.”¹⁸¹ Sin embargo, la mayoría absoluta en el congreso por parte del PRD, y el hecho de que fuera un gobierno unificado, no pareció ser suficiente para que la reforma se aprobara, pues continúa en estudios legislativos.

Es importante mencionar que, en este caso, el liderazgo del PRD no parece relevante cuando se legisla en temas referentes al aborto. Cabe recalcar que no había escenarios políticos que pudieran afectar su toma de decisiones, como las elecciones. Las elecciones estatales ocurrieron un año antes, y las elecciones para diputaciones federales habían ocurrido cuatro meses antes.

Al momento de escribir este capítulo, Guerrero era el caso más reciente donde el tema de la despenalización del aborto se debatía. En este caso, la segunda hipótesis de esta tesis tampoco se cumple. En el momento en que Ángel Aguirre, gobernador de la entidad [en ese entonces] y miembro del PRD, presentó la propuesta, el PRD tenía 41% de los asientos en el Congreso; sin embargo, la iniciativa se desechó.

Al cuestionar acerca de este resultado a la maestra Alma Luz Beltrán y Puga, coordinadora jurídica del GIRE, afirmó que:

El partido no siempre es infalible con sus principios, y eso se puede ver, cuando el PRD aceptó el registro de Armando Martínez como candidato a diputado federal, quien preside el colegio de abogados católicos, mismo que fue ferviente opositor del PRD años atrás cuando se proponía despenalizar el aborto y permitir las sociedades de convivencia¹⁸²

Según Beltrán y Puga, ser miembro del partido no te hace cumplir con sus principios, aunque se firme ese acuerdo. Según ella, esto explica lo sucedido en Guerrero; narra que Aguirre afirmó en un foro su apoyo a la propuesta para despenalizar el aborto, y después de eso los grupos

¹⁸⁰ Paulina Rivas, “Congreso de BCS discute iniciativa para despenalizar el aborto”, *Cinac Noticias*, México D.F., 13 de noviembre de 2009, sec. especial.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Entrevista con Alma Luz Beltrán y Puga, 10 de febrero de 2015.

feministas empezaron a insistir sobre el tema, pasó el tiempo y luego Aguirre envió la iniciativa sin evaluar el terreno.¹⁸³ Y no sólo no se evaluó el terreno –pues en Guerrero se vivían momentos difíciles, relacionados con inseguridad y violencia- sino que no contó con el apoyo del propio partido. Una diputada del PRD dijo que creía que la vida se defiende desde la concepción¹⁸⁴ y esta diputada era la presidenta de la comisión de equidad y género, un gran golpe para las organizaciones que habían luchado para la liberalización de las leyes del aborto en Guerrero.¹⁸⁵

Ana Jiménez Rumbo, presidenta de la comisión de equidad y género, votó en contra de la propuesta enviada por el gobernador, cuyo voto tuvo como respuesta un llamado de atención de Jesús Zambrano, dirigente nacional del PRD, quien le dijo que había traicionado los principios del partido.¹⁸⁶ La diputada respondió:

Llegué a la diputación por el voto de los guerrerenses, y ellos están en contra de la propuesta. Lamento que a mi dirigente no le agrade. Además la diputada reprochó a la dirigencia nacional del PRD estar cayendo en las prácticas priistas “que tanto han criticado, dar una línea y que todos la sigan como corderos, somos gente pensante, que tenemos opiniones y la libertad de votar como lo consideramos adecuado¹⁸⁷

Puede ser que por todas estas razones, la variable independiente ideológica, PRD, no resultó significativa a la hora de estimar estos modelos. Al contrario que el PAN, ciertos diputados locales del PRD parecen no concordar con la declaración de principios del partido, ni ponerse de acuerdo con dirigentes nacionales. Según las declaraciones realizadas por la diputada Jiménez, pareciera que el PRD nacional está atrás de este tipo de iniciativas. En el próximo capítulo, confirmo esta afirmación y lo fundamento con entrevistas realizadas a actores clave.

CONCLUSIONES

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ La diputada Damián afirma que se debe vivir con armonía en el partido que te afiliaste, además identifica dos piezas clave de por qué en Guerrero la iniciativa no se aprobó: la cercanía del proceso electoral y la falta de discusión, información y cabildeo en el PRD.

¹⁸⁶ Después del logro del “partido” en este tema, el PRD iza la bandera progresista en las demás entidades federativas, y parece no tener tolerancia ante acciones que no correspondan a su plataforma electoral, ahora sí, acorde con su declaración de principios (no como la plataforma electoral de 2006, antes de la ILE)

¹⁸⁷ Fernando Hernández, “Mantendrá su voto contra la despenalización del aborto y asumirá lo que venga, dice Ana Lilia Jiménez Rumbo”, *Suracapulco*, Guerrero, 13 de junio de 2014, sec. Local.

En este tercer capítulo, se comprueba lo propuesto en el primer capítulo, acerca de la singularidad de México al tener distintos códigos penales dentro de un mismo país. Aunque muchos autores afirman que las reformas constitucionales son una medida de previsión, se puede ver que no sucedió así en el caso de Colima, donde en 2009 se reformó la constitución para defender la vida desde la concepción y dos años más tarde, el congreso aprobó la reforma al código penal, donde se aumentó una causal para interrumpir legalmente el embarazo; este precedente puede servir de ejemplo a los legisladores u organizaciones que deseen proponer liberalizar las leyes en estados donde la vida es protegida desde el momento de la fecundación.

Gracias a los cuadros donde se detallan los tipos de reacciones, y a los resultados del modelo *logit*, se puede llegar a ciertas conclusiones. Después de analizar descubrí que el PAN es quien apoya, propone y vota por las reformas constitucionales que defienden la vida desde la concepción, al igual que el PRD o PT son quienes proponen la liberalización de las leyes del aborto en los estados. Sin embargo, es el PRI quien decide qué iniciativa pasa o no, pues en la mayoría de los casos estudiados, posee la mayoría en el Congreso, ya sea relativa o absoluta.

Estas acciones ambivalentes se aprecian desde el momento de la propuesta de despenalizar el aborto en la capital. A pesar de lo que muchos piensan, no fue el PRD quien presentó la iniciativa, aunque sí fue gracias a su apoyo que se aprobó; pero fue el PRI uno de los que propuso la ILE en la capital. Y fue la mayoría del PRI quien decidió que se reformaran la constitución de diez estados entre 2008 y 2010. De igual manera, fue el PRI quien tenía el poder al momento de ampliar las causales en Hidalgo, Colima, Tlaxcala y Michoacán.

Como ya se mencionó, el PRI ha desempeñado un papel importante tanto en las entidades donde se liberalizó la ley del aborto, cuanto en aquellas donde se defiende constitucionalmente la vida desde la concepción. En el tema del aborto, la declaración de principios del partido no tiene lineamientos que sus diputados deban seguir, por lo tanto, sus votaciones son una decisión personal y no del partido. No se puede identificar un patrón, aunque sus acciones se inclinan más a reacciones en contra a la de la capital. Entrevistas realizadas a miembros de OSC, miembros de

la iglesia y de partidos políticos aseguran que las acciones del PRI referentes al aborto tienden a la derecha del espectro ideológico.

¿Por qué estas reformas constitucionales se aprobaron en quince estados entre estos años y después de 2010 parece haberse frenado? ¿Por qué los partidos de izquierda propusieron despenalizar el aborto en estados donde no tenían mayoría en la Cámara? ¿Hay en el caso del aborto un “viejo PRI” --que firmaba tratados para la defensa de las mujeres y elaboraba políticas públicas de población referentes al aborto o planificación familiar- y un “nuevo PRI” que tiende a identificarse con el PAN y la iglesia católica en este tipo de temas?

Estas y otras preguntas se discuten en el último capítulo de esta tesis, en el cual estudio dos casos: Hidalgo y Colima. Con estos casos, que reúnen las reacciones descritas en este capítulo, llego a una conclusión acerca de las respuestas que dieron los estados ante la despenalización del aborto en el Distrito Federal.

CAPÍTULO IV. EL DEBATE SOBRE EL ABORTO EN HIDALGO Y COLIMA

ESTUDIOS DE CASO

En el capítulo anterior, se identificaron las reacciones estatales ante la despenalización del aborto en la capital. Igualmente, se determinaron los escenarios posibles de los dos tipos de reacciones, tanto positivas cuanto negativas. Además, a partir de su estudio, se reconoció el papel relevante del PRI cuanto al aborto; sin embargo, no se llegó a una conclusión que explicara la toma de decisiones de este partido ante este tema tan complicado. Una vez que se han analizado y discutido los resultados de los modelos estadísticos, en este capítulo se analizan a la luz de estudios de caso, para elaborar una explicación más completa.

El objetivo principal de este capítulo es identificar las variables que ayudan a comprender las respuestas de las entidades federativas ante la política innovadora y controvertida de la capital. Además, en este último apartado demostraré que la defensa de la vida desde el momento de la concepción no supone un “candado legislativo” ante posibles cambios del código penal en cuanto a la liberalización de las leyes del aborto. Del mismo modo, demuestro qué pudo guiar la decisión de los diputados que presentaron la iniciativa de ley para despenalizar el aborto; identifico si usaron los recursos que tenían a su favor (cabildo legislativo, asociación con grupos de interés, apertura al diálogo, etc.) para la aprobación de la reforma, o tomaron la decisión sin una estrategia. Identifico cómo ciertos empresarios de política trataron de capitalizar los valores morales de la sociedad mexicana, es decir, apelaron a la valores religiosos y éticos para conseguir votos de un grupo específico de la población.

Para lograr estos objetivos, en este capítulo analizo dos casos: Colima e Hidalgo. A continuación se resumen las acciones legales respecto al aborto tomadas en los casos estudiados.

Innovación y controversia

Distrito Federal*	Reforma legislativa
II Legislatura (2000-2003)	Ley Robles: se agregaron tres causales para abortar legalmente. También aumentaron los días para que una mujer se practique un aborto en caso de violación. La propuesta fue presentada por Robles (PRD) basada en la antigua demanda de la OSC <i>Acceso a la Justicia</i> .
III Legislatura (2003-2006)	Reformas técnicas: se eliminaron los vacíos legales que existían en el código penal, y se reguló la objeción de conciencia de los médicos. Fue el PRD quien hizo la propuesta.
IV Legislatura (2006-2009)	Reforma al código penal y Ley de salud de la capital: se modifica el término "aborto", y se permite la Interrupción Legal del Embarazo en las primeras 12 semanas de gestación. La propuesta se presentó desde dos frentes: Armando Tonatihu (PRI) y Coalición Parlamentaria Socialdemócrata (CPS), conformada por Alternativa, Partido del Trabajo (PT) y Convergencia.

*Se presenta, nuevamente, el caso del Distrito Federal como referencia del inicio de la controversia que ocasionó distintas respuestas en el Sistema Federal mexicano y exponer, consecutivamente, las respuestas identificadas de los otros dos casos estudiados.

Caso 2: Hidalgo

	Reforma legislativa
LIX Legislatura (2005-2008)	Se amplió el plazo permitido para abortar por motivos de violación e inseminación artificial no consentida. Se agregó una causal para abortar. La iniciativa fue propuesta por grupos de OSC, entre ellos el Grupo de Mujeres de Pachuca Cihuatl.
LXI Legislatura (2011-2014)	Sandra Ordaz (PRD) propone la despenalización del aborto en el estado; inmediatamente, Yolanda Tellería (PAN) propone la defensa de la vida desde el momento de la concepción. Ambas siguen retenidas en el congreso.

Caso 3: Colima

	Reforma legislativa
LV Legislatura (2006-2009)	Núñez (PRD) presentó ante el congreso local la iniciativa de ley para la despenalización del aborto, la cual se desechó. Inmediatamente, se propuso reformar la constitución política estatal y defender la vida desde el momento de la concepción, la cual se aprobó. La iniciativa se propuso desde tres frentes: el gobernador Silverio (PRI), diputados panistas ¹⁸⁸ y Lara Arteaga, diputada independiente (antes diputada del PAN).
LVI Legislatura (2009-2012)	Se modificó el código penal y se agregó una causal para abortar legalmente. El diputado Olaf (PT) presentó la iniciativa.

¹⁸⁸ Núñez afirma que el obispo José Luis Amescua Melosa envió al PAN la iniciativa para establecer que la vida humana sea considerada como tal desde el momento de la concepción; y este partido la presentó ante el Congreso a través del coordinador de la fracción, Enrique Michel Ruiz (Gladis Torres, *Loc. Cit.*).

En los capítulos anteriores, identifiqué los tipos de reacciones favorables y en contra que la ILE de la capital generó en los estados de México. Las reacciones favorables fueron propuestas para despenalizar el aborto o para ampliar causales para interrumpir el embarazo; reacciones en contra fueron proponer o reformar constitucionalmente la defensa de la vida desde el momento de la concepción. Hidalgo y Colima reúnen los cuatro tipos de reacciones y, por tanto, se seleccionaron como estudios de caso, pues maximizaban la variación en la variable dependiente.

Si tomara un caso donde la respuesta fue en contra de la ILE, por ejemplo Baja California que fue el primero en defender la vida, y otro caso donde fue a favor, por ejemplo Michoacán que aumentó una causal, el estudio no revelaría qué otras variables pueden influir en las decisiones de los legisladores y gobernadores, pues no hay variación en la misma entidad. En Colima e Hidalgo, en cambio, es posible estudiar las cuatro variables dependientes (cuatro tipos de reacciones, dos favorables y dos en contra) en dos estados, lo cual permite controlar variables específicas de las entidades federativas (cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Cuatro reacciones en una misma entidad

Hidalgo	Colima
<i>Legislatura LIX</i> A favor, se reformó el código penal para aumentar causales 	<i>Legislatura LV</i> A favor, iniciativa para despenalizar el aborto (<i>sin éxito</i>) En contra, reforma para proteger la vida desde la concepción
<i>Legislatura LXI</i> A favor, iniciativa para despenalizar el aborto (<i>sin éxito</i>) En contra, iniciativa para proteger la vida desde la concepción (<i>sin éxito</i>)	<i>Legislatura LVI</i> A favor, se reformó el código penal para aumentar una causal

Estudiar estas seis reacciones en Colima e Hidalgo ofrece un análisis más completo, pues las variables independientes de interés (ideología, religión, etc.) se mantienen prácticamente sin

variación, dado que estudio reacciones favorables y en contra en el mismo estado. Además, como la mayoría de los tipos de reacción que identifiqué en esta tesis ocurren en un mismo estado, esta selección me permite contestar, de manera más precisa, la pregunta que guía esta investigación. En los estudios de caso presto especial atención al papel de la ideología política y de la religión católica en los debates legislativos sobre la despenalización del aborto, la ampliación de causales y la protección de la vida desde la concepción.

Al igual que el caso de la capital, estos dos casos también se benefician de entrevistas realizadas a actores relevantes en el debate que se gestó sobre la despenalización del aborto y la defensa de la vida desde la concepción; además de las entrevistas revisé prensa, documentos oficiales y debates legislativos. Con la información recabada, se construyó la narrativa de los casos. Finalmente, escribo un apartado donde se destacan los principales hallazgos de este capítulo.

ABORTO, IGLESIA, ASOCIACIONES CIVILES Y PARTIDOS POLÍTICOS EN HIDALGO

ANTECEDENTES

El código penal definía aborto como “la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez”.¹⁸⁹ Al igual que en otras entidades federativas, en Hidalgo el aborto es considerado un crimen; sin embargo, se permite bajo ciertas circunstancias. Antes de 2008, el artículo 158 del código penal de Hidalgo, con la última reforma del 28 de marzo de 2005, establecía que el aborto no sería punible bajo las siguientes circunstancias: si el embarazo fue producto de una violación¹⁹⁰, cuando el aborto fue provocado por imprudencia de la mujer y cuando el embarazo cause grave daño a la salud.

Diversas asociaciones que defienden los derechos de las mujeres, además de luchar por la

¹⁸⁹ *Código Penal del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*, art. 154, última reforma 31 de diciembre de 2007.

¹⁹⁰ El aborto por caso de violación se debe practicar dentro de los setenta y cinco días contados a partir de la concepción y el hecho haya sido denunciado

liberalización de la ley del aborto, no estaban de acuerdo con términos específicos en el código penal. Consideraban que el término *concepción* implicaba creencias religiosas, por lo que apelaban a cambiarlo por fecundación. Otro término que lucharon para eliminar del código era *deshonra*; por ejemplo, se decía “a la mujer que se le procure el aborto para ocultar su deshonra o por extrema pobreza se le impondrá pena de prisión de tres meses a dos años y multa de 5 a 25 días”.¹⁹¹ Para estas asociaciones, en esta redacción, además de confusión, se cuestionaba la honorabilidad de la mujer, lo cual era una clara muestra de inequidad de género.¹⁹² Según la activista defensora de los derechos de las mujeres, Carmen Rincón, las leyes estaban impregnadas de preceptos, sobre todo católicos, pues en Hidalgo esta iglesia tiene una presencia fuerte: 91% se declararon católicos en el censo de 2010 y 42% de la población total practicantes.¹⁹³

Para Carmen Rincón, en Hidalgo la Iglesia tenía una base de apoyo fuerte. En 2001, los grupos religiosos presentaron una fuerte oposición ante las demandas de grupos defensores de los derechos de las mujeres. Ese año, una coalición de grupos feministas presentó una iniciativa de ley ciudadana donde se proponía el aborto legal cuando el producto presentara malformaciones congénitas, cuando la vida de la madre corriera peligro y en caso de que la madre sufriera pobreza extrema.¹⁹⁴ La asociación que encabezó la coalición fue el Grupo de Mujeres de Pachuca Cíhuatl, que Rincón lideraba; este grupo estaba asesorado y mantenía una estrecha relación con GIRE.

La propuesta no se votó y quedó en estudio durante dos legislaturas. Según Rincón, los jerarcas de la Iglesia católica fueron una fuerte oposición para la reforma, pues difundieron entre la población que esas propuestas promovían “el asesinato de niños”.¹⁹⁵ Hidalgo es uno de los pocos estados donde no ha habido alternancia de partido político (el PRI ha gobernado de manera interrumpida) en la gubernatura; además, en ese momento la cámara de diputados se integraba

¹⁹¹ Código Penal del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, art. 157, última reforma 31 de diciembre de 2007.

¹⁹² Entrevista con Carmen Rincón Cruz, 17 de marzo de 2015.

¹⁹³ El porcentaje de la población que era “católico practicante” (en el capítulo anterior se definió a éstos como las personas católicas que se casaban por la Iglesia, asumiendo el dogma católico) era 42%, debajo de la media nacional (estimada en el apartado de la capital).

¹⁹⁴ Luis Rodríguez, “Hidalgo: amplían causales para permitir interrupción del embarazo”, *CimacNoticias: periodismo con perspectiva de género*, 28 de marzo de 2008, <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/48435>

¹⁹⁵ Entrevista con Carmen Rincón Cruz, 17 de marzo de 2015.

con 18 diputados del PRI, 7 del PAN y 4 del PRD/PT.¹⁹⁶ Esta propuesta se presentó a mediados de 2001, a un año de que los diputados terminaran su periodo; en 2002 se celebraron elecciones para elegir presidentes municipales.

HIDALGO: LA PRIMERA ENTIDAD QUE REACCIONA A FAVOR DE LA INNOVACIÓN CAPITALINA

1. VENTANA DE OPORTUNIDAD

La ampliación de causales ocurrió en 2008; sin embargo, tuvo que sufrir ciertas reformas para que se votara en el pleno. ¿De qué manera los grupos feministas reaccionaron ante “reformas” a la iniciativa ciudadana?; ¿qué factores permitieron la reforma al código penal 7 años después? En 2007, los diarios nacionales informaban sobre lo ocurrido en la capital: la despenalización del aborto. En ese momento, grupos feministas decidieron retomar la iniciativa con un nuevo gobernador y nuevos diputados. Sin embargo, el *status quo* predominaba: el PRI tenía gobierno unificado absoluto (22 de 30 diputados).¹⁹⁷ Sin embargo, una *ventana de oportunidad* se había abierto, pues el tema de la defensa de los derechos reproductivos de las mujeres tuvo una victoria en la capital y los grupos de interés iban a aprovechar el momento:

Este momento es el idóneo para retomar la iniciativa ciudadana que presentamos en 2001 en el Congreso Local y en la cual solicitamos la ampliación de causales de aborto legal. Debemos aprovechar la circunstancia del debate nacional en torno al tema porque, además, lo único que nos diferencia en ese aspecto del Distrito Federal es la ubicación territorial, ya que compartimos la misma problemática de las mujeres que mueren por causas relacionadas con el aborto.¹⁹⁸

Algo muy importante es que los grupos de interés debían aprovechar mientras la *ventana de oportunidad* estuviera abierta. Kingdon establece que ésta puede estar disponible por poco tiempo, ya que cuando los interesados creen que el problema está resuelto, mediante una decisión o aprobación de una ley, la *ventana* se cierra. Y justamente en esas fechas, la ley que permitía la

¹⁹⁶ Legislatura LVII del estado de Hidalgo, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/leg/HGO_57.htm

¹⁹⁷ Legislatura LIX del estado de Hidalgo, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/leg/dipedos/HGO_59.htm

¹⁹⁸ Tania Meza, “Es el momento de legislar sobre el aborto en Hidalgo”, *Desdeabajo*, 21 de marzo de 2007, <http://www.desdeabajo.org.mx/wordpress/es-el-momento-de-legislar-sobre-aborto-en-hidalgo/>

ILE en el Distrito Federal estaba en estudio por la SCJN, por las demandas de inconstitucionalidad a las que fue sometida. Si la corte fallaba a favor de la PGR y la CNDH, los grupos estatales no podrían capitalizar la innovación de la capital; era el momento de actuar.¹⁹⁹

Los grupos feministas presentaron su propuesta ante el gobernador, Miguel Ángel Osorio Chong, quien, según Carmen Rincón, les sugirió discutir el tema con su esposa, Laura Vargas. Sin embargo, la esposa del gobernador envió a los grupos a discutir el tema con los diputados, pero recomendó una “negociación” y “reforma” respecto a la iniciativa ciudadana de 2001.²⁰⁰ ¿En qué consistía ésta? Modificar la propuesta (sugiriendo que no todas las causales se aprobarían) y cabildear con los diputados hasta llegar a un acuerdo; estas “reformas” y cabildeo llevó a tomar caminos separados a los grupos feministas cuando en realidad luchaban por el mismo objetivo: la defensa de los derechos reproductivos de las hidalguenses.

2. CAMINOS SEPARADOS

Según la doctora Rincón, GIRE (DF) rompió relaciones con Cíhuatl (Hidalgo) porque GIRE sostenía que “los derechos de las mujeres no se negocian”.²⁰¹ Es importante destacar que, desde el principio de este trabajo, se estableció que no se podía homogenizar el feminismo, pues dentro de estos grupos existen distintas vertientes. Marta Lamas afirma que “el feminismo es la lucha para que la diferencia sexual no se convierta en desigualdad social”. Sin embargo, para defender esta idea, pueden existir diversas formas de acción. En general los grupos declarados feministas tienen como objetivo la igualdad de derechos entre las personas, cualquiera que sea su identidad de género, y para ello hay múltiples líneas de acción. Por lo tanto, los grupos que demandan la liberalización de las leyes del aborto no constituyen un cuerpo de ideas cerrado; al exterior, se conocen como defensores de los derechos reproductivos de las mujeres; al interior, se debate

¹⁹⁹ John Kingdon, “The Policy Window and The Joining Streams”, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Addison-Wesley, 1995.

²⁰⁰ Entrevista con Carmen Rincón Cruz, 17 de marzo de 2015.

²⁰¹ *Loc. Cit.*

sobre la mejor manera de exigir el cumplimiento de sus demandas. Muchas veces estas distinciones generan caminos separados.

Pilar Muriedas, feminista mexicana, se refiere a esta diferencia cuando en la capital existían momentos de tensión antes de la iniciativa de reforma de 2007: “existen dos posiciones: una a favor de ir poquito a poquito y otra que sostiene la despenalización inmediata, venga de donde venga.”²⁰² En el caso de Hidalgo, ambas organizaciones deseaban la liberalización de los artículos relacionados con el aborto, pero eligieron caminos distintos. Por un lado, Rincón Cruz, a nombre de Cíhuatl, se propuso negociar con los diputados locales sobre la iniciativa ciudadana que se presentó en 2001 y aún seguía en estudios legislativos. Por otro, GIRE protestaba fuera del congreso para que se aprobara la ampliación de causales presentadas en 2001. “Con pancartas, con megáfonos, las de GIRE creían que esa era la solución”, criticaba Rincón.²⁰³ GIRE fue un actor relevante para la reforma del Distrito Federal en 2007 y tenía la intención de traspasar la frontera capitalina e influir en la toma de decisiones de Hidalgo.

La ruptura de grupos feministas era evidente. Cíhuatl decidió mantener el cabildeo “local”, es decir, sin involucrar a organizaciones de la capital y recurrió a Julio Menchaca, presidente del Congreso. Rincón afirma que después de la reunión con Menchaca, hubo un foro, un “simulacro” en el Congreso, donde se debatió la propuesta presentada en 2001. Rincón recuerda que en esta actividad “hubo mucha participación, muchos que defendían la ampliación de causales..., la Iglesia también estuvo presente, ellos alegaban que la propuesta era para el asesinato de niños”.²⁰⁴

La iglesia criticaba fuertemente la propuesta. Los grupos provida promovían que se protegiera la vida desde la concepción. La Iglesia alegaba que no era justificable que la madre se practicara un aborto si el producto presentaba malformaciones congénitas, y lo comparaba con el holocausto donde los “seres inferiores” eran eliminados. Respecto a la causal para abortar cuando

²⁰² GIRE, *El proceso de despenalización...*, op. cit., p.19

²⁰³ Entrevista con Carmen Rincón Cruz, 17 de marzo de 2015.

²⁰⁴ Loc. Cit.

la vida de la madre corra peligro, la Iglesia opinaba que se podía manipular esta opción y cualquier mujer podría abortar.²⁰⁵ La causal que más polémica causó fue el aborto en caso de pobreza extrema, pues según los grupos defensores de la vida, más de la mitad de los hidalguenses sufrían algún tipo de pobreza²⁰⁶ y permitir el aborto no era la solución para erradicar este problema. A pesar de la oposición de la Iglesia, actores específicos estaban dispuestos a luchar por el tema, Julio Menchaca (PRI) y Tatiana Ángeles (PRD) se convirtieron en empresarios políticos y, gracias a su liderazgo, el código penal de Hidalgo se reformó.

3. EMPRESARIOS DE POLÍTICA Y LIDERAZGO

Ángeles y Menchaca jugaron un papel importante para la reforma del código penal; no obstante, modificaron la propuesta inicial. Menchaca no sólo tenía influencia en el PRI, sino en la cámara en general, y Ángeles era la líder de la bancada del PRD. De acuerdo con Eduardo Núñez, hay cinco elementos que son constitutivos de cualquier definición moderna de liderazgo: influencia, voluntad, comunicación interpersonal, capacidad de ayudar al grupo a definir y alcanzar objetivos, y superación y esfuerzo suplementario. Sobre esta base, se puede definir el liderazgo como el conjunto de actividades y de relaciones y comunicaciones interpersonales que permiten a una persona ejercer diversos niveles de influencia sobre el comportamiento de los miembros de un grupo determinado, consiguiendo que este grupo defina y alcance de manera voluntaria y eficaz sus objetivos.²⁰⁷

En el caso de Hidalgo, Ángeles y Menchaca destacaron los riesgos de mortalidad materna por abortos clandestinos. La activista Rincón afirma que había renuencia contra la causal de extrema pobreza, pero Ángeles mostró una cifra muy importante para el debate: en Hidalgo existe

²⁰⁵ Entrevista con Yolanda Molina, 17 de marzo de 2015.

²⁰⁶ Según CONEVAL, para 2008 el 55% de los hidalguenses vivían en pobreza, y de estos el 15.1 en pobreza extrema (según CONEVAL, una persona se encuentra en pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo). *Informe de Pobreza y evaluación en el estado de Hidalgo*, CONEVAL, México, 2012, p. 19.

²⁰⁷ Núñez Vargas, Eduardo, www.fiiapp.org/uploads/descargas/Diccionario_Liderazgo.pdf, en Mario Bassols, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords.), *Liderazgo Político*, UAM, México, 2008, p. 273.

un alto porcentaje de personas con discapacidad.²⁰⁸ Después del debate, y gracias al cabildeo de Menchaca y Ángeles, la iniciativa de ley sólo proponía permitir el aborto cuando el producto presentara malformaciones congénitas.²⁰⁹ Rincón aceptó la propuesta, pues considera que los cambios ocurren “de pasito en pasito”, aunque, propuso a Menchaca dos temas más: ampliar el plazo durante el cual una mujer que sufrió una violación puede realizarse un aborto y eliminar del código penal el término *deshonra*.

En el código penal de Hidalgo, con la última reforma del 31 de diciembre de 2007, en el artículo 158, segundo apartado, se estipulaba que el aborto no sería punible: “cuando el embarazo sea resultado de una violación [...], siempre que el aborto se practique dentro de los setenta y cinco días contados a partir de la concepción y el hecho haya sido denunciado.”²¹⁰ Ahora, en la propuesta elaborada por Menchaca, Ángeles y grupo Cíhuatl, el plazo se ampliaba de 75 a 90 días. Además, en el artículo 157, se sustituyó el término *deshonra* por “exclusión social”, quedando de la siguiente manera: “A la mujer que se le procure el aborto para evitar la exclusión social o por extrema pobreza se le impondrá pena de prisión de tres meses a dos años y multa de 5 a 25 días”.²¹¹ Para Rincón, estos cambios eran un avance, no una victoria: “no se despenalizó la interrupción del embarazo, pero se logró que se conciliaran intereses”.²¹² Lo interesante de esta reforma es que se aprobó por unanimidad.

¿Qué papel jugaron los grupos que se oponían a la liberalización de la ley del aborto? Ninguno. El PAN votó a favor de la reforma y la Iglesia no supo acerca de la votación, ya que la reforma se aprobó en sesión extraordinaria, en último lugar del orden del día. Rincón afirma que Menchaca la llamó y le dijo que fuera al Congreso, pues la iniciativa se iba a votar.²¹³ ¿Por qué el PAN votó a favor de la reforma, si en su declaración de principios se defiende la vida desde el

²⁰⁸ Entrevista con Carmen Rincón Cruz, 17 de marzo de 2015.

²⁰⁹ Para 2013, el Inegi informó que Hidalgo es el octavo lugar en tener más personas con discapacidad (7.9 %), por encima de la media nacional (6.6 %), Miriam Avilés, “Sobrepasa Hidalgo la media en discapacidad”, *Criterio Hidalgo*, 30 de noviembre de 2013, <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=207162>

²¹⁰ *Código Penal del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*, art. 158, última reforma 31 de diciembre de 2007.

²¹¹ *Código Penal del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*, art. 157, última reforma 21 de abril de 2008.

²¹² Luis Rodríguez, *op. cit.*

²¹³ Entrevista con Carmen Rincón Cruz, 17 de marzo de 2015.

momento de la concepción? Según Rincón, la diputada panista Irma Chávez era médico y conocía la cifra de personas con discapacidad en Hidalgo, por lo que vio la nueva causal como un tema de salud.²¹⁴

A pesar de la convicción de la panista, el cabildeo interno de Menchaca y Ángeles y la colaboración con una organización civil, los tomadores de decisiones sabían que la reforma podía generar rupturas en la sociedad. Por eso, la reforma se votó el 25 de marzo de 2008, cinco días antes de que la legislatura terminara su período, en una sesión. Los 30 diputados votaron a favor de la iniciativa. Después de la votación, el presidente del Congreso, Menchaca, felicitó a Cihuatl y a su líder por luchar “para que Hidalgo se pusiera al corriente con otras legislaciones del país para ampliar las causales de la despenalización a las mujeres que estén en condiciones legales para practicarse un aborto.”²¹⁵ La reforma resultó de negociación, liderazgo y una clara *ventana de oportunidad*. Sin menospreciar la “estrategia” de los diputados de programar una sesión extraordinaria para evitar la presencia de grupos de oposición. Desde esta reforma, el código penal, en materia de aborto, no ha cambiado. En 2011 se propuso despenalizar el aborto, como analizo a continuación.

LA PROPUESTA PARA DESPENALIZAR EL ABORTO

1. LA INICIATIVA INESPERADA

En julio de 2011, Sandra Ordaz, diputada del PRD en la LXI legislatura de Hidalgo, presentó una iniciativa para despenalizar el aborto en la entidad. La propuesta de Ordaz era similar a la iniciativa aprobada en el Distrito Federal en 2007 (VER ANEXO 2). En entrevista, afirmó que la iniciativa fue una decisión individual, sin consultar a sus colegas, quienes, sin embargo, dieron su

²¹⁴ *Loc. cit.*

²¹⁵ Luis Rodríguez, *op. cit.*

apoyo después.²¹⁶ Es importante subrayar que el PRD era minoría en la LXI Legislatura (sólo 4 de 31 diputados), mientras el PRI controlaba la gubernatura y el congreso con 16 diputados.

Ordaz presentó la iniciativa de ley donde se proponía despenalizar la interrupción del embarazo si se realizaba durante las primeras doce semanas de gestación. Sus motivos fueron los siguientes: (1) permitir que las mujeres decidan sobre su cuerpo, defendiendo el artículo 4 de la CPEUM;²¹⁷ (2) consideraba injusto la criminalización de las mujeres ante la práctica, pues en su mandato existían 14 mujeres aprehendidas; (3) los abortos clandestinos como problema de salud pública y (4) un asunto de igualdad (en la capital se permitía interrumpir el embarazo y las hidalguenses debían trasladarse a la capital para ampararse en esa legislación).²¹⁸

Ya he comentado que, por lo controversial del tema, es necesario un constante cabildeo y un respaldo político mayoritario, por lo tanto, la propuesta de Ordaz no se esperaba en la cámara. Según Yolanda Tellería, ex diputada panista en esa legislatura, Ordaz sorprendió hasta a los integrantes de su propio partido en el orden del día.²¹⁹ Sin embargo, debe recordarse que los partidos que propusieron la despenalización del aborto el DF también eran minoritarios: PRI y ALTERNATIVA. Al cuestionar a Ordaz sobre su estrategia, aseguró que actuó por dos motivos: por un lado, porque años atrás se había interesado en la defensa de los derechos de las mujeres y le sorprendía que Hidalgo ocupara el quinto lugar de mortalidad materna, y, por otro, porque al asumir la diputación local en 2011 se comprometió a promover los lineamientos de la plataforma electoral de su partido, que incluía la ILE.²²⁰ “

La alta tasa de mortalidad materna, la cifra de hidalguenses que se amparaban en la ILE capitalina y el compromiso partidista fueron las razones que Ordaz expuso a sus compañeros perredistas al pedirles su apoyo, el cual tuvo. Sin embargo, el PRD sólo tenía 13% del poder legislativo local.

²¹⁶ Entrevista con Sandra Ordaz, 4 de febrero de 2015.

²¹⁷ “Busca PRD despenalizar aborto en Hidalgo”, *Desdeabajo*, 30 de junio de 2011, <http://www.desdeabajo.org.mx/wordpress/busca-prd-despenalizar-el-aborto-en-hidalgo/>

²¹⁸ Desde 2007, 34,351 mujeres se han realizado una ILE en la capital. 230 eran de Hidalgo. Dinorath Mota, “Diputada plantea legalizar aborto en Hidalgo”, *El Universal*, Pachuca, 5 de julio de 2011, sec. Estados

²¹⁹ Entrevista con Yolanda Tellería, 17 de marzo de 2015.

²²⁰ Entrevista con Sandra Ordaz, 4 de febrero de 2015.

La propuesta no sólo fue inesperada en la cámara, sino para los grupos feministas. Adriana Patlán, dirigente de la Red de Derechos Sexuales y Reproductivos (Ddeser), dice haberse sorprendido al leer en el periódico sobre la iniciativa. Para ella, la iniciativa de Ordaz vino de la dirigencia nacional: “al leer la propuesta puedes darte cuenta que no se hizo un estudio, no hubo asesoramiento de grupos expertos”.²²¹ Sin embargo, asegura haberla apoyado en todo lo necesario: se le capacitó en GIRE, se le asesoró en su discurso mediático y hubo respaldo, de ella y otros grupos feministas, a la iniciativa presentada.

La oposición no se hizo esperar y la Iglesia repudió la iniciativa de Ordaz en un ambiente tenso. Se crearon grupos a favor de la vida que marcharon por las calles de Pachuca en contra de la iniciativa.²²² Así como los grupos que defienden la vida realizaban marchas, los colectivos a favor de la ILE defendían la propuesta de la perredista. Yolanda Molina, abogada de la Red Nacional de Abogadas y Abogados por la Defensa de la Reproducción Elegida (RADAR 4), recuerda que *Marie Stopes* (ONG que realiza abortos) colocó en Pachuca carteles con leyendas como “estás en contra hasta que lo necesitas” y, dos noches después, aparecieron carteles rosas que rezaban “En Hidalgo, sí a la vida”.²²³

Al preguntar a Ordaz si ella consideraba que el alto porcentaje de católicos en Hidalgo definió el destino de la iniciativa, la respuesta fue “no los católicos, pero sí la Iglesia”, pues constituye un grupo fuerte dentro de la política local.²²⁴ Es importante recordar que en 2010, 87% de los hidalguenses se declararon católicos (4% menos que en el censo de 2000).²²⁵

Los diputados panistas (29% de la cámara) también rechazaron la propuesta. Los priistas no se declararon ni a favor ni en contra, pero enviaron la iniciativa a estudio legislativo. La toma de decisiones seguía un camino distinto a lo ocurrido en 2008. ¿Qué motivó a los diputados a actuar de esa manera? Su acción se puede explicar por tres causas.

²²¹ Entrevista con Adriana Patlán, 23 de marzo de 2015.

²²² En la entrevista a Ordaz afirmó tener una hermana muy parecida a ella, quien fue interceptada por grupos defensores de la vida y apedreada en Mineral del Monte de donde son originarias.

²²³ Entrevista con Yolanda Molina, 17 de marzo de 2015.

²²⁴ Entrevista con Sandra Ordaz, 4 de febrero de 2015.

²²⁵ *Panorama de las religiones en México 2010*, México, INEGI- Secretaría de Gobernación, 2011, p. 107.

La primera es que, a diferencia de la situación del Distrito Federal en 2007 y la de Hidalgo en 2008, esta vez no hubo cabildeo, ni se identifica un líder que negocie, discuta y persuada a la mayoría. Patlán reconoce que no hubo empatía con la propuesta, pues no se buscó informar a la sociedad hidalguense. Ordaz, antes de proponer la iniciativa, no buscó ayuda de su partido ni de organizaciones feministas, fue una propuesta personal.²²⁶ No existía una estrategia para que se aprobara.

La segunda refiere al costo político: no es lo mismo aumentar una causal para el aborto no punible que despenalizarlo. Según el *Panorama de religiones en México 2010*, 40% de los hidalguenses están casados por la Iglesia, casi la mitad de la población confiesa la doctrina católica (pero menor a la del DF que es de 43. Y el PRI (partido de mayoría) no percibía apoyo de la sociedad para la iniciativa de Ordaz. Además, no parecía ser el momento político adecuado. Veamos el orden cronológico de los eventos: en 2011 entra en labores la legislatura y Ordaz propone la despenalización del aborto, año en que hubo elecciones para presidentes municipales, en 2012 eran las elecciones federales y en 2013 se elegiría la LXII Legislatura; apoyar la iniciativa hubiera podido reflejarse en los votos.

Los diputados no asumirían la responsabilidad en un tema delicado cuando se avecinaban elecciones federales. Yolanda Tellería (PAN), quien luego propuso una iniciativa de ley para defender la vida desde el momento de la concepción, reconoció que no era la Legislatura oportuna para su propuesta y la de Ordaz: “Fuimos una Legislatura muy tibia... sólo fuimos a proponer, no estudiábamos antes de proponer..., los demás diputados no deseaban enfrentamientos, pues mucho estaba en juego con las próximas elecciones”.²²⁷

La tercera se refiere a la oposición: la Iglesia, el PAN y una proporción alta de la sociedad. Las organizaciones feministas desconfiaban del proyecto de Ordaz. Patlán descalificó la propuesta de Ordaz al considerar “que está basada en la realidad de las mujeres del Distrito

²²⁶ Entrevista con Adriana Patlán, 23 de marzo de 2015.

²²⁷ Entrevista con Yolanda Tellería, 17 de marzo de 2015.

Federal y no en un contexto hidalguense; carece de una buena redacción y de una exposición de motivos basada en el contexto de vida de las hidalguenses”.²²⁸ Cuando entrevisté a Sandra Ordaz, también le solicité el documento que presentó en 2011. Al leerlo, observé que la propuesta era muy parecida a la presentada en la capital en 2007. La propuesta de Ordaz se turnó a comisiones para su análisis, dictamen y discusión en el pleno del Congreso. No obstante, a la fecha, la iniciativa no se ha votado.

2. DIFUSIÓN DE POLÍTICA

Ordaz propuso ante el Congreso modificar cinco artículos del código penal que permitirían la interrupción legal del embarazo.²²⁹ Como se dijo anteriormente, la propuesta de Ordaz era similar a la reforma que despenalizaba el aborto en la capital. En el primer capítulo, mencioné que no se podía afirmar que hubo una difusión de política *per se*, pues ningún estado, aparte del Distrito Federal, permite la práctica. No obstante, al definir *reacción a favor* se estableció que no hubo difusión en leyes, pero sí en propuestas.

Hidalgo es uno de los doce estados donde la reforma capitalina de la ILE se propuso ante el poder legislativo local. Al observar el estudio de caso de la capital se discutieron las reformas más importantes que se hicieron en 2007. Ordaz proponía algo similar: a) modificar el artículo 154 para redefinir aborto y embarazo (aborto es: “la interrupción del embarazo después de la décimo segunda semana de gestación” y embarazo “proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio”); b) mantener la sanción a la mujer que se practique un aborto (entendiéndose como la interrupción del embarazo en la treceava semana) y c) la inclusión de la figura del aborto forzado en el artículo 156 (definiendo éste y estableciendo la sanción).

²²⁸ Dinorath Mota, “Critican iniciativa sobre aborto en Hidalgo”, *El Universal*, Pachuca, 12 de abril de 2012, sec. Estados.

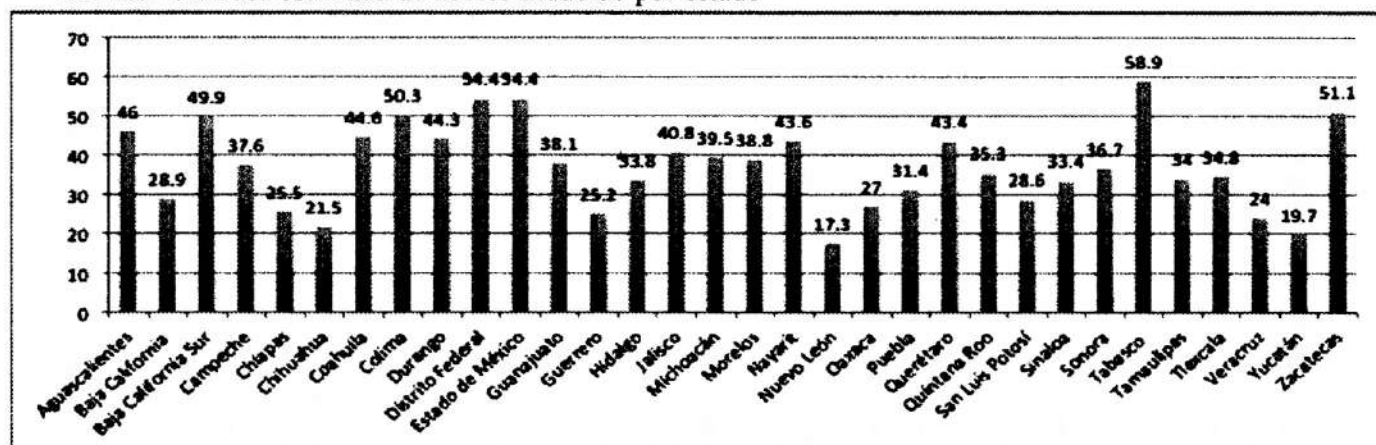
²²⁹ Dinorath Mota, “Diputada plantea legalizar aborto en Hidalgo”, *El Universal*, Pachuca, 5 de julio de 2011, sec. Estados.

Dejando de lado la redacción, el texto presentado por Ordaz ante la cámara de diputados tenía un problema grave. En la exposición de motivos, Ordaz plantea seis razones por las cuales es oportuno permitir la ILE en la entidad; sin embargo, las seis atañen a México, no específicamente a Hidalgo. Ésta fue una de las críticas más severas que los grupos feministas y de la oposición formularon sobre la propuesta de Ordaz. Adriana Patlán refiere que algunos diputados priistas decían: “nosotros no somos el DF, no somos lo mismo”. Este argumento no facilitaba el trabajo de las feministas; la exposición de motivos tiene que ser algo local.²³⁰ Una de las causas por las que Ordaz proponía despenalizar el aborto era:

Que a nivel mundial, el aborto ocupa el segundo lugar como la experiencia obstétrica más común después del parto, siendo definido por la OMS, cuando se practica de manera insegura, como un procedimiento para interrumpir un embarazo no deseado, practicado por personas sin capacitación o experiencia o en un ambiente que carece de los estándares médicos mínimos requeridos para la atención adecuada.²³¹

No era un texto adecuado a la situación local. Se conoce que no existen datos exactos sobre los abortos clandestinos, pues son prácticas no controladas; sin embargo, existen estudios que ofrecen datos aproximados. Como ya se mencionó, Fátima Juárez (COLMEX) y el *Guttmacher Institute* prepararon estimaciones de la tasa de abortos inducidos por entidad federativa.

Gráfica 4.1: Tasa estimada de aborto inducido por estado



Fuente: Fátima Juárez, *Embarazo no planeado y aborto inducido en México*, México, Guttmacher Institute y El Colegio de México, 2013, p.37. (por cada 1000 mujeres entre 14 y 44 años de edad).

²³⁰ Entrevista con Adriana Patlán, 23 de marzo de 2015.

²³¹ *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 154, 155, 156, 157 y 158 del Código Penal para el estado de Hidalgo*, México, 2011.

Estos datos son de 2009; sin embargo, reflejan la situación del aborto inducido en Hidalgo. Esta entidad tiene una tasa de 33.8%, debajo de la media nacional (37.2). No obstante, en su exposición de motivos, Ordaz no tomó cifras estatales para fundamentar su propuesta de iniciativa. Ante la propuesta de Sandra Ordaz, Tellería (PAN) reaccionó y propuso defender la vida desde el momento de la concepción.

LA PROPUESTA PARA DEFENDER LA VIDA CONSTITUCIONALMENTE

1. CAPITALIZACIÓN POLÍTICA DE LA MORALIDAD

Hidalgo es uno de los estados que presentó la iniciativa para reformar la constitución política y defender la vida desde la concepción, pero ésta no salió de comisiones. Las personas que defienden los derechos reproductivos de las mujeres suelen denominar estas reformas como “leyes antiaborto”, pues afirman que reformar la constitución y establecer que el Estado defiende la vida desde el momento de la concepción/fecundación dificulta la liberalización de los artículos relacionados al aborto en esos estados en el futuro.²³² Rincón, Beltrán y Puga, Juárez, Molina y Soto coincidieron en decir que esas iniciativas eran una respuesta clara a lo sucedido en el Distrito Federal en 2007. Sin embargo, es importante preguntarse ¿cómo nace esa iniciativa?, ¿a qué se debe la reacción en cadena?, ¿qué actores jugaron un papel importante en el diseño de la iniciativa? y ¿estas iniciativas sólo buscaban frenar futuras posibles iniciativas para despenalizar el aborto?

De las entrevistas realizadas, dos personas (Fátima Juárez y Beltrán y Puga) afirman que el contraataque vino de las cúpulas del PRI, del PAN y de la Iglesia católica. Una alianza de partidos e Iglesia, por un lado, para evitar que la ILE se difundiera al resto del país y, por otro, para conseguir votos para las elecciones federales de 2009.²³³ Según Beltrán y Puga “la Iglesia vio que la lucha no era en la SCJN, pues falló a favor del Distrito Federal, sino en los estados. La

²³² Katia Torres, “Debaten por leyes antiaborto”, *El Universal*, 5 de agosto de 2013, sec. Estados.

²³³ Entrevista con Fátima Juárez, 10 de diciembre de 2014.

batalla en contra del aborto ocurriría entidad por entidad y ellos se encargaron de cabildear con los políticos del PRI y PAN estatal”.²³⁴

De acuerdo con Beltrán y Puga, encargada jurídica de GIRE, con la reforma de 2007 los grupos feministas anticipaban que la ley se difundiría en todo el país, pero no contaban con la respuesta de la Iglesia, PAN y PRI. Por eso, de los 16 estados que reformaron su constitución, 15 lo hicieron entre 2008 y 2009. Los grupos feministas empezaron a buscar medidas para frenar esto: “después de la de Tamaulipas en 2010, no se ha aprobado otra reforma similar, pues los grupos feministas estamos en los congresos impidiendo que se aprueben tales iniciativas”.²³⁵

Ingrid Tapia, constitucionalista provida, declaró no conocer cómo se había gestado la iniciativa original, pero participó en el proceso, pues “las primeras reformas estaban mal redactadas, había contradicciones y podían dar paso a un fallo de inconstitucionalidad, por ejemplo en Baja California (segunda entidad en defender la vida constitucionalmente, después de Morelos) se eliminaba toda causal para abortar legalmente, lo cual violaba el principio de progresividad; entonces, a la mitad de las iniciativas que se aprobaron se agregó: “salvo las excepciones que establezca la legislación penal”.²³⁶

Según Beltrán y Puga, hubo una reunión donde Beatriz Paredes, líder del PRI en ese entonces, pactó con la derecha y la Iglesia para proponer este tipo de reforma, pues sabía que la defensa de la vida acarrearía votos, sobre todo en las ciudades conservadoras de México. Según Alma Luz Beltrán, en los estados donde se reformaban las constituciones, era frecuente la propaganda que decía *En Colima sí a la vida* o *Tamaulipas dice sí a la vida*, para separar de manera simplista entre abortistas y defensores de la vida.²³⁷

El vocero de la Iglesia católica de Colima, Jesús Preciado, también afirmó que las iniciativas se gestaron desde las cúpulas, pues la idea nació de la Carta encíclica *Evangelium*

²³⁴ Entrevista con Alma Luz Beltrán y Puga, 10 de Febrero de 2015

²³⁵ *Loc. Cit.*

²³⁶ Entrevista con Ingrid Tapia, 20 de marzo de 2015.

²³⁷ Entrevista con Alma Luz Beltrán y Puga, 10 de Febrero de 2015

Vitae del Papa Juan Pablo II.²³⁸ El documento trata sobre el valor y carácter inviolable de la vida humana.

La supuesta estrategia entre PRI-PAN-Iglesia pudo haber tenido éxito en dos sentidos: como candado legislativo y por la ganancia de votos. En las elecciones federales de 2009, el PRI obtuvo mayoría relativa con 43.7% de diputados, 15% más que en 2006.²³⁹ No se puede afirmar, de manera rotunda, que defender constitucionalmente la vida desde el momento de la fecundación influyó sobre la ganancia de votos del PRI. Sin embargo, es posible que la alianza haya capitalizado políticamente los valores de millones de personas religiosas.

Es crucial recordar los lazos que el Papa Juan Pablo II estableció con México, el primer país que visitó como pontífice. En sus discursos, Juan Pablo II siempre promovía la defensa de la familia y la vida. *México siempre fiel* era la frase que el Papa pronunció en las 5 ocasiones que visitó el país.²⁴⁰ Para Preciado “no fue coincidencia que utilizaran *Evangelium Vitae* como base de las iniciativas, pues es conocido el fuerte lazo, no sólo de los católicos mexicanos, sino de hombres y mujeres de fe con Juan Pablo”.²⁴¹ Por lo tanto, se puede decir que la alianza con el PAN y el PRI servía a la Iglesia para contraatacar la reforma que permitía la ILE en la capital y reafirmar el carácter inviolable de la vida. Además permitía a los partidos atraer el voto “moral”, “ético” y religioso.²⁴²

Al capitalizar políticamente los valores morales, la población objetivo no sólo son los católicos, sino todos los votantes que practican una religión en México. Es incierto si atrajo votos

²³⁸ Entrevista con Jesús Preciado, 18 de Febrero de 2015

²³⁹ Sistema de consulta de la estadística de las elecciones federales 2008-2008, INE, <http://www.ine.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/index.html>

²⁴⁰ Jorge Gutiérrez, “Juan Pablo II en México”, *El Universal*, 26 de abril de 2014, sec. El mundo.

²⁴¹ Entrevista con Jesús Preciado, 18 de Febrero de 2015

²⁴² Antes del fallo de la Suprema Corte de Justicia estadounidense acerca del matrimonio igualitario, defender que el matrimonio debía ser entre un hombre y una mujer atraía votos. Según Karl Rove, asesor político de Bush en las elecciones de 2004, apelar a los “valores morales” de la sociedad es importante a la hora de conseguir votos. Rove afirma que, para las elecciones de 2000, 4 millones de evangélicos no acudieron a las urnas aunque Bush ganó las elecciones, sabe que esos votos le hubieran dado más legitimidad a su gobierno. Por lo tanto, Rove se concentraría en ese sector para las elecciones de 2004. Defender públicamente el matrimonio tradicional y la vida, según Rove, fue lo que le dio la victoria a Bush en 2004. Según una encuesta de salida, 21% de los votantes opinó que los valores morales era el tema más importante para ellos, y de estos 21%, 78% votó por Bush, en total 19 millones de personas. Para el asesor de Bush, el voto de esta población (los temas de seguridad nacional o economía no los motivan a ir a las urnas) definió la segunda victoria de Bush. (Rachel Clarke, “Drawing Up Blueprints for Bush Victory”, *BBC News*, 6 de noviembre de 2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3987237.stm> y Adam Nagourney, “Moral Values Carried Bush, Rove Says”, *The New York Times*, 10 de noviembre de 2004, <http://www.nytimes.com/2004/11/10/politics/campaign/10rove.html>)

para las elecciones federales o locales, pero gracias a entrevistas y revisión de prensa, se puede observar cómo estas iniciativas dividieron a la sociedad y, nuevamente, enmarcaron el debate entre “pro aborto” y “provida”, cuando en el DF ya se había logrado introducirlo como un problema de salud pública.

2. “EL CLERO ESTÁ CONMIGO”

Cuando Tellería anunció a los medios de comunicación la iniciativa para reformar el artículo cuarto constitucional, afirmó tener el apoyo de la sociedad y el clero. Es interesante observar cómo, independientemente del partido, una legisladora se apoya en la jerarquía de la Iglesia para justificar su iniciativa de ley. Tellería, sin embargo, dice que ella no propuso reformar la constitución por sugerencia de los jerarcas católicos.

Según la diputada panista, sus motivos fueron dos: por un lado, como la propuesta de Ordaz estaba en revisión quería frenar la iniciativa para la ILE en Hidalgo y, por otro, aspiraba a cumplir con la declaración de principios de su partido, donde “la vida y la dignidad del ser humano deben protegerse y respetarse desde el momento de su concepción hasta su muerte natural”.²⁴³ Sin embargo, es importante recalcar que sus compañeros panistas, Prisco Gutiérrez y Óscar Sosa, no apoyaron la iniciativa.

Tellería afirma que el PAN nacional no le sugirió presentar la iniciativa de ley, aunque sabía que tenía su apoyo, pues estaba conectada con los principios del partido. Además, no estaba de acuerdo con que “las mujeres deban recurrir a un aborto por un *free*”.²⁴⁴ Según la diputada panista, la iniciativa llegó al congreso con 150 mil firmas (todas tienen dirección, respaldadas con credencial de elector por lo que, asegura, no son ficticias). El movimiento ciudadano *En Hidalgo sí a la vida* recolectó estas firmas. La diputada dejó claro que las causales existentes no se

²⁴³PAN, Proyección de principios de Doctrina del Partido de Acción Nacional, México, 2002

²⁴⁴ La diputada se refiere por un “free” a relaciones sexuales casuales. Dinorath Mota, “Mujeres no deben recurrir a un aborto por un free: diputada”, *Red política*, 27 de agosto de 2013, sec. Estados.

eliminarían, al contrario, aseguraba que al aprobarse la reforma, debían difundirse las causales existentes, pues las hidalguenses las desconocían.²⁴⁵

En el artículo 4º de la constitución política de Hidalgo se establece que “todo individuo gozará de las garantías y derechos que otorga esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece.”²⁴⁶ La iniciativa planteaba sustituir este párrafo por “el estado reconoce, protege y garantiza en todo momento el derecho a la vida, desde la fecundación hasta la muerte natural, con las salvedades previstas en la legislación ordinaria”.²⁴⁷

Ordaz criticó la propuesta presentada por Tellería diciendo que estaba orquestada por la Iglesia, y pidió que no se utilizaran las misas para difundir la propaganda de “En Hidalgo, sí a la vida”.²⁴⁸ Los entrevistados reconocieron que la Iglesia tiene fuerte influencia en la sociedad y tenían capacidad de movilización. “La Iglesia acarrea votos, las personas jóvenes en las comunidades de Hidalgo se reúnen en la iglesia, las personas jóvenes van al coro, a partidos de fútbol, la Iglesia influye mentes en formación”,²⁴⁹ asegura Patlán.

Molina, Patlán y Rincón afirman que, al igual que Ordaz, Tellería no planeó su estrategia. No tenía el apoyo de su propio partido, no cabildeó con la mayoría, además de decir que era una respuesta a la iniciativa de Ordaz, no explicó los motivos de su decisión. Y, al igual que la iniciativa de Ordaz, la propuesta de la diputada panista se envió a comisiones para estudio y dictamen, donde permanece todavía. Cuatro años después, ambas iniciativas siguen en estudio. Como dije antes, el tiempo no era oportuno para reformas tan controversiales, pues el PRI, con gobierno unificado absoluto, no arriesgaría votos por apoyar una u otra, además de que ambas iniciativas eran precipitadas. Un caso similar, donde se propusieron ambas iniciativas y se ampliaron causales, es Colima. Sin embargo, en este estado sí se reformó la constitución para

²⁴⁵ Entrevista con Yolanda Tellería, 17 de marzo de 2015.

²⁴⁶ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*, art. 4.

²⁴⁷ *Iniciativa de ley que reforma el artículo cuarto constitucional de Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*, México, 2011.

²⁴⁸ Entrevista con Sandra Ordaz, 4 de febrero de 2015. Hoy por hoy (4 años después de presentada la iniciativa), al visitar el Congreso de Hidalgo se puede observar una manta con un corazón rosa y la frase “En Hidalgo sí a la vida”.

²⁴⁹ Entrevista con Adriana Patlán, 23 de marzo de 2015.

proteger la vida desde la concepción, en buena medida, debido a una organización más efectiva de los grupos de centro-derecha y asociaciones civiles.

ABORTO, IGLESIA, ASOCIACIONES CIVILES Y PARTIDOS POLÍTICOS EN COLIMA

LA PROPUESTA PARA DESPENALIZAR EL ABORTO

1. LA DIFUSIÓN DE LOS NUEVOS PROPÓSITOS PERREDISTAS: MUERTE DIGNA, SOCIEDADES DE CONVIVENCIA E ILE

En 2009, el diputado perredista Adolfo Núñez, miembro de la LV Legislatura de Colima, propuso tres iniciativas de reforma: Ley de voluntad anticipada, sociedades de convivencia e ILE. Las tres refieren a temas controversiales en la sociedad, pues tienen un tinte ético, moral y religioso. Estas tres iniciativas se propusieron en el mismo año y el congreso las rechazó.

Al preguntar a Núñez qué lo motivó a tratar temas tan delicados en un mismo año y sin tener mayoría en la Cámara,²⁵⁰ respondió que a partir de 2008, a los diputados locales se les *enfaticaba* el compromiso del PRD con el derecho a decidir: a interrumpir su embarazo, a unirse legalmente con otra persona sin importar el sexo o a elegir un tratamiento en caso de padecer una enfermedad mortal o sufrir un accidente. Por tanto, eran aconsejados para proponer en sus estados iniciativas para estos tres temas.²⁵¹ Núñez dijo estar comprometido con el partido, pues al momento de incorporarse como miembro firmó y asumió los ideales del PRD, por lo que llevó estos temas al Congreso.²⁵²

²⁵⁰ El PRD tenía 2 diputados en la Legislatura, que representaba el 8% en la Cámara (http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/leg/COL_55.htm)

²⁵¹ Es importante recalcar, que en el Distrito Federal estas leyes se aprobaron en 2008 (excepto la ILE, que fue en 2007, sin embargo, en 2008 la SCJN declaró que la reforma era constitucional). Por lo tanto, muchos estudiosos opinan, que el PRD asumió estas nuevas leyes como bandera progresista del partido, y buscó difundirlos por el resto de la República. Al momento de ser aprobados en el Distrito Federal, estas leyes tuvieron la aprobación de parte de la sociedad, además de felicitaciones de organizaciones internacionales (la Organización de las Naciones Unidas, Amnistía Internacional, entre otros recomendaban la despenalización del aborto en México); y por lo tanto, el PRD se comprometió con la causa e instruyó a sus miembros de las distintas entidades a presentar estas iniciativas de ley en sus respectivas cámaras.

²⁵² Entrevista con Adolfo Núñez, 18 de febrero de 2015.

¿Núñez estaba comprometido con que las reformas se aprobaran o deseaba cumplir con las *recomendaciones* de la élite perredista? Núñez afirma creer en la causa, pues está a favor del derecho a decidir. No obstante, desde el momento que las presentó sabía que iba a ser muy difícil que se aprobaran. Específicamente sobre el aborto declaró: "no creo que Colima se encuentre preparada para, de golpe, aprobar una ley de este tipo".²⁵³

La propuesta de Núñez es similar al caso de Ordaz en Hidalgo en tres aspectos: (1) la iniciativa tomó por sorpresa, tanto a los diputados de la legislatura, cuanto a los grupos feministas que defienden los derechos reproductivos de las mujeres en Colima. (2) Como se dijo, el PRD era minoría en la cámara y el PRI tenía gobierno unificado en la entidad.²⁵⁴ Y (3) la iniciativa que se presentó al congreso era muy similar a la que se aprobó en el Distrito Federal (en los artículos que proponía reformar) y su exposición de motivos no estaba basada en el contexto colimense. Humberto Cabrera, diputado panista de esa legislatura, opina que en la Cámara todos sabían que Núñez recibía instrucciones de su partido desde el DF, pues ni su propio compañero perredista sabía de la iniciativa²⁵⁵ (como más adelante explicaré).

Clementina Nava, encargada de comunicación del Centro de Apoyo a la Mujer (CAM), afirma que su centro y las demás asociaciones feministas se enteraron de la propuesta hasta que apareció en los medios de comunicación; no hubo relación entre el diputado con estos grupos.²⁵⁶ Sin embargo, decidieron apoyar y asesorar a Núñez. El Grupo Ciudadano por la Vida de las Mujeres, comunicó a Núñez con GIRE para que lo ayudara en su discurso ante el pleno y los medios.²⁵⁷

Algo interesante es que Núñez supo aprovechar el momento para presentar la iniciativa, pues lo hizo un mes después de que la SCJN fallara a favor de la reforma de la Ciudad de México. Según Núñez, era el momento oportuno para debatir el tema, pues consideró que los diputados

²⁵³ Loc. Cit.

²⁵⁴ Además, al igual que Hidalgo, el PRI tiene un poder consolidado en la entidad, pues por más de medio siglo no ha habido alternancia política en la gubernatura

²⁵⁵ Entrevista con Humberto Cabrera, 18 de febrero de 2015.

²⁵⁶ Entrevista con Clementina Nava, 17 de febrero de 2015.

²⁵⁷ Entrevista con María Elena García, 17 de febrero de 2015.

estarian menos renuentes a discutir sobre el aborto. La finalidad de la propuesta era "evitar la muerte de mujeres que abortan por necesidad". Núñez propuso reformar los artículos 187, 188, 189, 190 y 191 del Código Penal de Colima.²⁵⁸

Con la reforma de estos cinco artículos se redefinirían los términos embarazo y aborto, se incorporarían las sanciones y el significado de aborto forzado y se mantendría la sanción a la mujer que se procure un aborto, en la treceava semana. La Secretaría de Salud debía brindar el servicio gratuito para la interrupción del embarazo.²⁵⁹

El tema del aborto estaba en diarios nacionales, pues, como ya dije, la Suprema Corte acababa de resolver las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra la reforma del 2007 en el Distrito Federal. Sin embargo, Núñez no preparó el terreno para introducir el tema en Colima, donde la Iglesia tiene fuerte presencia, pues la población que se declaraba católica era 93% y los católicos practicantes (es decir, las personas católicas casadas por la Iglesia) 48% de la población total,²⁶⁰ arriba de la media nacional (45%). Como actual regidor de Villa de Álvarez y ex diputado panista, Cabrera afirma que:

Para importar la iniciativa de la Ciudad de México, Núñez tenía que hacerlo de manera inteligente, estratégica, planeada, no consultarlo con el PRD nacional, sino con el local. Debía tener el apoyo de su compañero de partido. Núñez conoce muy bien la relación de Silverio [gobernador de ese entonces] con la Iglesia; además de que la gente de Colima es conservadora. Tenía todo para perder, por ejemplo, conmigo y mi partido nunca se acercó, ni para tratar de convencernos. La iniciativa era personal, después se supo que organizaciones del DF lo apoyaron en sus discursos.²⁶¹

En ese entonces, el gobernador de Colima, Jesús Silverio Cavazos, se pronunció en favor "de lo que opinen las mayorías". Sin embargo, Cavazos aseguró que su administración contaba con "un estudio" que indicaba que sólo 7% de las mujeres colimenses apoyaban el aborto.²⁶² A lo largo de la tesis, se ha observado cómo los grupos feministas denuncian que *los derechos de una minoría no se pueden someter a la voluntad de la mayoría*, por esto, Roberto Chapula de la Mora,

²⁵⁸ Gladis Torres, "En Colima, ninguna causal válida para interrumpir el embarazo", *Cimacnoticias*, 9 de abril de 2009, <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/45343>

²⁵⁹ *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 187, 188, 189, 190 y 191 del Código Penal para el estado de Colima*, México, 2008.

²⁶⁰ "La diversidad religiosa en México", *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI, 2005.

²⁶¹ Entrevista con Humberto Cabrera, 18 de febrero de 2015

²⁶² Verónica González, "Repudian ONG despenalizar el aborto en Colima", *La Jornada*, México, 29 de octubre de 2008, sec. Estados.

Ombudsman del estado y ex diputado priista en la LV Legislatura, declaró que no se haría un *referéndum*, sino foros de consulta, donde los diputados de Colima escucharían las distintas voces políticas, jurídicas, sociales, médicas y civiles.²⁶³

La propuesta de Chapula, entonces presidente de la comisión de puntos constitucionales y estudios legislativos, fue bien recibida por los miembros de la legislatura y organizaciones civiles. “En Colima nunca hubo foros como éstos,”²⁶⁴ comentó Nava. A Núñez también le sorprendió la respuesta de Chapula, pues, según él, “es de las pocas iniciativas que se someten a foros”.²⁶⁵

2. LA INICIATIVA A CONSULTA

En entrevista, Chapula (PRI) dijo que ocupaba una silla en la Cámara gracias a los colimenses y que, en su opinión, la propuesta era respetable y al votar se apegaría al lema de *la mujer decide, el Estado garantiza y la sociedad respeta*. Y, como diputado priista, se apegaba a las preferencias de las personas que lo eligieron, pues consideraba que ciertas propuestas presentadas en esa legislatura [refiriéndose a las propuestas de Núñez] eran importadas del Distrito Federal, y “el congreso es un órgano representativo de Colima, no de foráneos”.²⁶⁶

Los foros se hicieron en tres ciudades de Colima: Colima, Manzanillo y Tecomán. El primer foro de consulta se realizó en la capital de la entidad un mes después de presentada la propuesta, el último fue en Tecomán a mediados de noviembre de 2008. Según Núñez, los foros de consulta fueron muy importantes porque permitieron conocer los puntos de vista de diversos sectores de la sociedad, quienes aportaron sus visiones para que los legisladores se familiarizaran con la opinión de los grupos sociales colimenses.²⁶⁷

Sobre la propuesta, Núñez afirmó que, ante el pleno, la iniciativa no se propuso para defender el derecho a decidir de las mujeres, sino que intentaba eliminar el aborto clandestino, un

²⁶³ Entrevista con Roberto Chapula de la Mora, 17 de febrero de 2015

²⁶⁴ Entrevista con Clementina Nava, 17 de febrero de 2015.

²⁶⁵ Entrevista con Adolfo Núñez, 18 de febrero de 2015.

²⁶⁶ Entrevista con Roberto Chapula de la Mora, 17 de febrero de 2015

²⁶⁷ “Inicia en Colima discusión sobre el aborto”, *Cimacnoticias*, 18 de septiembre de 2008, <http://www.proceso.com.mx/?p=201775>

grave problema de salud pública. De acuerdo a su testimonio, Núñez procuró evitar la palabra aborto en los discursos y entrevistas que realizaba, pues la sociedad rechaza inmediatamente ese término; siempre usó *interrupción legal del embarazo*, así como nunca mencionó eutanasia, sino *muerte digna* y tampoco se refirió a matrimonio homosexual, sino a *sociedades de convivencia*. Según el diputado perredista, el PRD nacional fue muy inteligente al tratar de esta manera los temas.²⁶⁸

No obstante, al igual que la propuesta presentada por Ordaz en Hidalgo, la iniciativa no presentaba datos sólidos sobre el problema del aborto en Colima y Núñez no era el único en desconocer las cifras. Al entrevistar a Catalina Suárez, presidenta del Grupo ciudadano por la vida de las mujeres, afirmó que en ese entonces no tenían datos exactos, pues “la palabra lo dice, son abortos clandestinos, no hay registros”.²⁶⁹ A pesar de ello, se encontró diversos datos sobre el problema del aborto en la entidad, aunque las cifras varían:

Cuadro 4.2 Estadística sobre el aborto en Colima

Datos	Fuente
“En Colima el aborto es la segunda causa de egresos a los servicios hospitalarios, con 822 casos, el cual representa el 6.4 por ciento del total de gastos hospitalarios de mujeres en la entidad.”	Anuario estadístico 2006 de la Secretaría de Salud
Reporta que de 2002 a 2005, hubo dos casos de defunciones por aborto.	Sistema Nacional de Información en Salud (Sinai)
“En su reporte 2007 sobre Mortalidad Fetal registra un total de 112 casos, de los cuales, solo cinco son a causa de aborto”.	INEGI
“El porcentaje de mujeres que han estado alguna vez embarazadas y que han experimentado un aborto asciende a 19 por ciento en la entidad”.	Cuadernos de Salud Reproductiva de Colima 2001- Consejo Nacional de Población (Conapo)

Fuente: Gladis Torres..., *op. cit.*

Se puede observar que los datos del Conapo varían respecto a los demás. Sin embargo, como afirma Nava, Núñez debió haber presentado en la exposición de motivos datos locales para sustentar su propuesta.²⁷⁰ En el estudio de Juárez y *Guttmacher Institute*, se puede observar (en la gráfica anterior) que Colima tiene una tasa estimada de abortos inducidos del 50.3%; muy arriba

²⁶⁸ Entrevista con Adolfo Núñez, 18 de febrero de 2015.

²⁶⁹ Entrevista con Catalina Suárez Dávila, 17 de febrero de 2015.

²⁷⁰ Entrevista con Clementina Nava, 17 de febrero de 2015.

de la media nacional (37.2). Y la falta de datos dificultó el debate a favor de la iniciativa, pues se afirmaba que “la iniciativa era una copia exacta a la aprobada en la capital, no se contaba con datos del problema del aborto clandestino en Colima”.²⁷¹

Según Núñez, entre los participantes hubo diversidad: colegios salesianos, Católicas por el derecho a decidir, Derecho humano gubernamental, Facultad de Medicina y enfermería de la Universidad de Colima, Centro de Apoyo a la Mujer (CAM), GIRE, Colegio de Bioética de Colima y numerosas asociaciones civiles. “En promedio, sin tener a la mano el dato, 35% a favor de la iniciativa y 60% en contra”.²⁷²

Nuevamente, la presencia de organizaciones capitalinas era fuerte. Según Núñez, en ese tiempo en Colima, aparecieron espectaculares con leyendas como “En el Distrito Federal el aborto es legal, ¿en Colima cuándo?” Afirma que no sabe quién pagó ese material; sin embargo, Preciado (vocero de la Iglesia católica en Colima) asegura que “toda la propaganda que se desplegó en Colima venía del DF; las católicas por el derecho a decidir estaban con parlantes en el centro de la ciudad y fueron las que colocaban los espectaculares”;²⁷³ afirmación con la que Núñez (PRD) y Chapula (PRI) concordaban, pues según ellos de cada tres organizaciones que asistieron al foro y defendían la iniciativa, dos venían del Distrito Federal.

La oposición no sólo daba su opinión en los foros. La Iglesia exhibía, en todas las iglesias de la ciudad, esquemas del feto, alegando que la vida existía desde el momento de la concepción. Sin embargo, la Iglesia no estaba sola en la oposición. Según Humberto Cabrera (PAN), más de 10 organizaciones a favor de la vida nacieron en esa época. Suárez y Nava recuerdan que el comentario del presidente del Colegio de Médicos del Estado sorprendió a los grupos feministas, pues aseguró que “aquella mujer que no tiene hijos, no es mujer”;²⁷⁴ además insistió en que “el aborto es un crimen que se ha convertido en enemigo de la paz”, con el propósito de persuadir a

²⁷¹ Entrevista con Humberto Cabrera, 18 de febrero de 2015.

²⁷² Entrevista con Adolfo Núñez, 18 de febrero de 2015.

²⁷³ Entrevista con Jesús Preciado, 18 de febrero de 2015.

²⁷⁴ Entrevista con Catalina Suárez Dávila, 17 de febrero de 2015.

los legisladores de que en vez de despenalizarlo, elevaran a rango constitucional la defensa de la vida humana desde el momento de la concepción.²⁷⁵

María Elena García, del Centro de Apoyo a la Mujer (CAM), opina que los foros fueron una “mascarada”, pues el PRI-PAN e Iglesia ya habían tomado una decisión en contra de la iniciativa.²⁷⁶ De esta manera, los diputados tendrían una base para justificar su decisión y no ser tachados de conservadores. Tres meses pasaron desde que se presentó la iniciativa hasta el último foro, y el dictamen estuvo listo cuando se regresó a sesión ordinaria, en enero del 2009. Al preguntar a Cabrera (PAN) sobre en qué medida los foros de consulta se ven reflejados en el dictamen, respondió:

En Colima, la sociedad no está abierta a ideas vanguardistas que se dan en otros países o en el Distrito Federal, existe un rechazo por parte de la gente..., ya sabíamos lo que iba a decir la gente en el foro, pues aquí somos muy católicos y, quieras o no, eso influye mucho en la toma de decisiones..., por lo tanto, después de los foros, no solo se respondió a la iniciativa de Adolfo, sino a los deseos de la sociedad.²⁷⁷

El 15 de enero de 2009, la Comisión de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, emitió el dictamen de la iniciativa presentada en 2008, en la que se rechazó la propuesta de Núñez (VER ANEXO 3). Al solicitar el documento, pude observar los motivos por los cuales la iniciativa para despenalizar el aborto en Colima se rechazó; a continuación cito uno de ellos, referente a los foros:

Esta Comisión coincide con el argumento de los foristas en el sentido de que el Estado no puede quitar lo que no da, al respecto, cabe destacar que la pena de muerte en la actualidad está terminantemente prohibida, y ello obedece a que el estado privilegia la vida como ente regulador y no dador de conductas antisociales. Resultaría absurdo e injusto ser un Estado que, por un lado, prohíba la pena de muerte aún tratándose de peligrosos delincuentes, y, por otro, no sancione el aborto dejando indefensas a personas en formación que no se pueden defender, además que no han cometido ninguna conducta antisocial, y sin respetárseles a su favor la garantía de Audiencia, y del debido proceso judicial por ello, la vida aun cuando exista un procedimiento no la puedes eliminar, mucho menos la de un ser que se encuentra en gestación.²⁷⁸

²⁷⁵ Verónica González, “Repudian ONG despenalizar el aborto en Colima”, *La Jornada*, México, 29 de octubre de 2008, sec. Estados.

²⁷⁶ Entrevista con María Elena García, 17 de febrero de 2015.

²⁷⁷ Entrevista con Humberto Cabrera, 18 de febrero de 2015.

²⁷⁸ *Dictamen correspondiente a la Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto, relativa a reformar los artículos 187, 188, 189, 190 y 191 del Código Penal del Estado de Colima, en el Capítulo V de la Sección Cuarta correspondiente a los delitos contra las personas, Título Primero, Delitos Contra la Vida y la Salud Personal*, Colima, 15 de enero de 2009.

Los opositores a la iniciativa de Núñez aprovecharon el rechazo, los foros, las asociaciones en defensa de la vida y el momento para dar un paso más sobre el tema. Días después, llegaron tres iniciativas al congreso (misma propuesta, distintos destinatarios) para elevar a rango constitucional la defensa de la vida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural. La reforma se aprobó y el artículo primero constitucional se reformó. Compartiendo ciertas características (gobierno unificado del PRI, con el PAN como segunda fuerza política, con una Iglesia católica fuerte como oposición a este tipo de leyes), ¿cómo se explica que en Colima se decidiera defender la vida desde la concepción y en Hidalgo no?

EN COLIMA SÍ A LA VIDA

1. *¡BENDITO FEDERALISMO!: LA ARQUIDIÓCESIS PRIMADA DE MÉXICO COMO EXPORTADORA DE LEYES*

El 12 de febrero de 2009, el congreso de Colima votó a favor de la reforma al artículo primero de la constitución estatal. Con la última reforma del año 2006, el artículo primero establecía que:

Con respecto a la libertad, igualdad y seguridad jurídica...:

La familia constituye la base fundamental de la sociedad. El Estado fomentará su organización y desarrollo, por la misma razón; el hogar y, particularmente, los niños serán objeto de especial protección por parte de las autoridades. Toda medida o disposición protectora de la familia y de la niñez, se considerarán de orden público. El niño tiene derecho desde su nacimiento a que se le inscriba en el Registro Civil y a tener un nombre.²⁷⁹

El 23 de marzo se publica en el Diario Oficial la reforma al artículo primero, donde se agregó:

La vida es un derecho inherente a toda persona. El Estado protegerá y garantizará este derecho desde el momento de la concepción.²⁸⁰ “

Aunque la reforma se publicó a finales de marzo, la iniciativa de ley se presentó a sólo días de emitir el dictamen en el que se rechazaba la propuesta de Adolfo Núñez. ¿Quién propuso reformar la constitución? La iniciativa surgió de tres frentes: el gobernador Silverio Cavazos, diputados panistas²⁸¹ y Lara Arteaga, diputada independiente.²⁸²

²⁷⁹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima*, art. 1, con última reforma mayo de 2006.

²⁸⁰ *Op. cit.*, con última reforma octubre de 2013.

²⁸¹ Núñez afirma que el obispo José Luis Amescua Melosa envió al PAN la iniciativa para establecer que la vida humana sea considerada como tal desde el momento de la concepción y este partido la presentó ante el Congreso a través del coordinador de la fracción, Enrique Michel Ruiz (Gladis Torres, *loc. cit.*).

Las tres personas entrevistadas, pertenecientes a grupos en defensa de las mujeres,²⁸³ afirmaron que el núcleo de la iniciativa vino de la Iglesia. Era parte de una ola de “leyes antiaborto” que empezó en Morelos. Al igual que Juárez y Beltrán y Puga, mencionaron que era una iniciativa pactada por las élites del PRI-PAN-Iglesia, y Nava menciona que el PRI se inclinó a la derecha del espectro ideológico para las elecciones federales intermedias y estatales.²⁸⁴

Según Nava y García: “después de los foros, el PRI quiso capitalizar todas esas opiniones moralistas para las elecciones siguientes de gobernador, presidentes municipales, diputados locales y federales. Todo fue una estrategia”.²⁸⁵ En este caso, la capitalización política de los valores morales es más evidente, pues los políticos conocieron el sentir de la sociedad y de la mayoría de los grupos defensores de la vida en los foros de consulta. Los foros fueron un instrumento conveniente para proponer una ley “adecuada a la sociedad”, pues sabían que obtendrían el voto de gran parte de la sociedad.

Además, conseguirían el apoyo de la Iglesia, que posee un gran poder de movilización en la entidad. Algunos sacerdotes hacían declaraciones en medios de comunicación donde “rogaban al Señor por los legisladores y dirigentes sociales, para que comprendan que los niños no nacidos son los más vulnerables de la sociedad y que no se puede legislar la muerte de inocentes”.²⁸⁶ Según Jesús Preciado, vocero de la Iglesia católica en Colima, la Iglesia en Colima recordaba a los feligreses que los diputados deben recibir retroalimentación de los ciudadanos, y los colimenses son católicos, por tanto defensores de la vida.²⁸⁷ Los cinco meses que transcurrieron desde que la propuesta se presentó hasta que se rechazó sirvieron a la sociedad colimense para tomar partido en el tema, y en este tiempo, la Iglesia les exhortaba a decir: “*en Colima, sí a la vida*”.

¿Apelar a los valores morales se tradujo en votos? No parece haber definido el rumbo de

²⁸² Antes de ser diputada independiente, Arteaga era diputada panista.

²⁸³ Catalina Suárez de Grupo ciudadano por la vida de las mujeres, Clementina Nava y María Elena García de CAM.

²⁸⁴ Entrevista con Clementina Nava, 17 de febrero de 2015.

²⁸⁵ Entrevista con María Elena García, 17 de febrero de 2015.

²⁸⁶ “Entre polémicas, terminan foros para despenalizar el aborto en Colima”, *Proceso*, México, 18 de noviembre de 2008, sec. Estados.

²⁸⁷ Entrevista con Jesús Preciado, 18 de febrero de 2015.

las elecciones; sin embargo, pudo ser una variable significativa para los cambios que ocurrieron.

Cuadro 4.3 Comparación de los resultados electorales de Colima 2003, 2006 y 2009

Puesto	2003	2006	2009
Gobernador	PAN: 34.3% PRI: 41.6% PRD: 15.9%		PAN: 44.5% PRI: 50.9% PRD: 2.1%
Presidencias municipales		PAN: 2 PRI: 8 PRD: 0	PAN: 3 PRI: 7 PRD: 0
Diputados locales		PAN: 10 PRI: 13 PRD: 2	PAN: 7 PRI: 17 PRD: 0

Se puede observar que para las elecciones de gobernador (septiembre de 2009), el PRD disminuyó considerablemente sus partidarios, mientras que el PAN y PRI aumentaron sus adeptos. Lo mismo pasó con el PRD en el poder legislativo. ¿Las iniciativas de la ILE, voluntad anticipada y sociedades de convivencia tuvieron costos políticos? La mayoría de los entrevistados afirman que sí. Es interesante mencionar que, al momento de realizar entrevistas en Colima, intenté localizar a distintas personas que fueron parte de la legislatura, y la mayoría de ellos ocupaba un cargo en la administración pública estatal, menos uno: Núñez.

Hoy en día, Núñez es profesor de una escuela primaria en Cuauhtémoc, Colima.²⁸⁸ ¿Qué pasó con el segundo diputado perredista de la LV Legislatura? Al momento de la votación de la iniciativa para defender la vida desde la concepción, René Díaz (compañero de partido de Núñez) votó a favor de la reforma: 24 a 1, sólo Núñez se opuso a la reforma. Al preguntar a Núñez al respecto, éste dijo: “siempre hubo problemas con René. Al momento de votar a favor de la iniciativa, el partido estatal empezó el proceso de expulsión; sin embargo, él decidió renunciar al partido antes de la resolución”.²⁸⁹ Durante el resto de la legislatura, Díaz fue “diputado independiente”. Hasta el año pasado (2014), René Díaz era asesor político del ex gobernador de Colima, Anguiano Moreno.

La capitalización política de la moralidad parece haber tenido resultados positivos en

²⁸⁸ Según Preciado, Núñez quedó con mala reputación en Colima, pues era tachado de asesino (por proponer la ILE y la Ley de voluntad anticipada), en palabras del vocero de la Iglesia católica en Colima: Núñez creyó que como en México el PRD se fortaleció con esas leyes “llamadas progresistas”, él lo haría en Colima, pero no, los católicos en Colima son más devotos que en México.

²⁸⁹ Entrevista con Adolfo Núñez, 18 de febrero de 2015.

Colima, ¿por qué? Una hipótesis es que existía una organización más efectiva de actores opositores a la ILE. En Hidalgo, se pudo observar que Tellería propuso la iniciativa de manera personal, incluso sin tener el apoyo de su partido. En cambio, en Colima la propuesta venía de tres frentes, y uno de ellos era el ejecutivo local.

Chapula (PRI) jugó un papel relevante para que la reforma se aprobara, pues al contrario de Hidalgo, como encargado de la Comisión de Puntos constitucionales no dejó que la iniciativa quedara en comisiones; se discutió no solo en la cámara, sino en la sociedad, lo cual permitió pasar a otro tema: la reacción a la ILE. Chapula comentó que se encontraba en el Distrito Federal en diciembre de 2008 cuando alguien le propuso presentar la iniciativa para proteger la vida desde la concepción en Colima, “venía de parte del Monseñor”.²⁹⁰ Esta misma persona fue a Colima y llevó la propuesta al gobernador Cavazos. Preciado confirma esta versión, quien dice que no debe extrañar este tipo de relaciones pues “la Iglesia es muy importante en México, es bien sabido que los candidatos presidenciales, cuando están en campaña, tienen una reunión a puerta cerrada con los jerarcas de la Arquidiócesis”.²⁹¹

Con estas afirmaciones de Chapula y el vocero de la Iglesia en Colima, se puede observar cómo la Iglesia es un *empresario de políticas*.²⁹² Valdría la pena estudiar los otros 15 estados donde se defiende la vida desde la concepción, para saber si el papel de la Iglesia fue directo, al igual que en Colima. Los jerarcas de la Arquidiócesis Primada de México parecen haber difundido su ley, basada en la encíclica de Juan Pablo II, a las entidades federativas.

“¡Bendito Federalismo!”, opinó Humberto Cabrera al referirse a la aprobación de la ley “por darle la oportunidad a la gente de decidir sus políticas. La gente del DF está bien con sus leyes, en Colima se defiende la vida desde la concepción y estamos bien. Se debe respetar las competencias de los estados, pues legislamos con base en las creencias de nuestros electores”.²⁹³ A diferencia de

²⁹⁰ Entrevista con Roberto Chapula de la Mora, 17 de febrero de 2015

²⁹¹ Entrevista con Jesús Preciado, 18 de febrero de 2015

²⁹² García y Nava también afirman que existe un fuerte vínculo entre la Iglesia en Colima y el gobernador. Según ellas, con la llegada del PAN a la alcaldía de Colima (en 2003), el PRI se inclinó a acercarse más al pensamiento de la Iglesia, para atraer gente.

²⁹³ Entrevista con Humberto Cabrera, 18 de febrero de 2015.

Cabrera, Nava opina que el federalismo hace “ciudadanas de tercera”, al hacer alusión a que las mujeres de la capital son ciudadanas de primera, pues se amparan en una legislación progresista, como la de los países del primer mundo, entonces, las de los demás estados son ciudadanas de segunda, de tercera: “el federalismo permite la injusticia social, ¿por qué unas mexicanas tienen derecho a decidir y otras son criminalizadas?”²⁹⁴

La aprobación de la iniciativa no tomó por sorpresa a las organizaciones feministas, pues desde 2008 se anticipaba una ola de este tipo de reformas. Colima se convirtió en el cuarto estado en defender constitucionalmente la vida desde el momento de la concepción. Sin embargo, para Núñez sí fue inesperado: “la fracción del PRI sorprendió con ese tema, pues apenas un día antes se había reunido la Comisión de Gobierno Interno para revisar los asuntos que se presentarían en esa sesión y el punto no estaba considerado dentro del orden del día, entonces él no había leído la iniciativa para defender la vida desde la concepción.”²⁹⁵ Como he dicho antes, en el caso de Colima, los grupos opositores a la ILE estaban más organizados y aprovecharon los foros de consulta para establecer su agenda.

2. LA RESPUESTA DE LAS ASOCIACIONES CIVILES

Respecto a la reforma constitucional, Núñez afirmó que es “una muestra de que, en asuntos medulares para la sociedad mexicana, el PRI y el PAN son lo mismo”.²⁹⁶ Al cuestionar a Chapula sobre si el PRI nacional les aconsejó acerca de la medida, dijo que no, pues desde que se discutió la propuesta de Núñez, tanto Silverio cuanto el partido les daban libertad para tomar decisiones, pues “nosotros como representantes de los colimenses debemos estar pendientes de cómo piensa la sociedad, qué opina, qué defiende, no podemos ir en contra de eso, debemos respetar la voluntad personal”.²⁹⁷

²⁹⁴ Entrevista con Clementina Nava, 17 de febrero de 2015.

²⁹⁵ “Sepultan en Colima iniciativa para despenalizar el aborto”, *Proceso*, México, 17 de febrero de 2009, sec. Estados.

²⁹⁶ Verónica González, “Aprueban PRI y AN reforma contra el aborto en Colima”, *La Jornada*, México, 18 de febrero de 2009, sec. Estados.

²⁹⁷ Entrevista con Roberto Chapula de la Mora, 17 de febrero de 2015.

Según García (del Centro de Apoyo de la Mujer), la reforma a la constitución en Colima era una violación grave al principio de progresividad, pues no dejaba claro si se respetarían las causales estipuladas por la ley para que el aborto fuese legal. Núñez también señaló que esta reforma era incongruente con otras políticas federales, por ejemplo, la píldora del día siguiente, un método avalado por la Secretaría de Salud federal.²⁹⁸

Los grupos feministas locales y nacionales decidieron recurrir a la SCJN para denunciar que la reforma en Colima era inconstitucional. Sesenta y siete mujeres colimenses, guiadas por el Centro de Apoyo a la Mujer (CAM) y GIRE presentaron amparos en contra de la reforma constitucional.²⁹⁹ Sin embargo, la SCJN los desechó todos. Al entrevistar a Adriana Ruíz Visfocri, abogada de GIRE que llevó los casos de amparo en Colima, aseguró que los grupos defensores de los derechos de las mujeres estaban preocupados, y consideraron llevar el caso a organismos internacionales. La reforma constitucional implicaba que el artículo 190 del código penal de Colima, donde se establece bajo qué circunstancia el aborto es legal, ya no protegía los derechos de las mujeres colimenses.³⁰⁰

Es pertinente recordar que en Colima había cinco causales por las cuales el aborto no era punible: accidente, violación, inseminación artificial no consentida, cuando la mujer corra peligro de muerte y cuando, con el consentimiento *del padre y la madre*, el producto presente alteraciones genéticas o congénitas que den por resultado el nacimiento de un ser con trastornos físicos o mentales graves.³⁰¹

Morelos, Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit y Oaxaca fueron los siete estados que reformaron su constitución y no especificaron si se afectaban las leyes secundarias. Por lo tanto, en todos estos estados hubo amparos ante la SCJN sobre la inconstitucionalidad de las reformas que protegían la vida desde la concepción. Nava (CAM) opina que hay

²⁹⁸ “Sepultan en Colima iniciativa para despenalizar el aborto”, *Proceso*, México, 17 de febrero de 2009, sec. Estados.

²⁹⁹ Glenda Madrigal, “Penalizar el aborto en Colima es violencia institucional”, *CimacNoticias*, 4 de junio de 2010, <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/42466>

³⁰⁰ Entrevista con Adriana Ruíz Visfocri, 12 de abril de 2015.

³⁰¹ *Código Penal para el estado de Colima*, Capítulo V, art. 190, apartado I, II, III y IV, con última reforma en junio de 2008.

incongruencia en cuanto a que los códigos penales establezcan que se permite el aborto bajo ciertas causales y que la constitución se reforme para defender la vida desde el momento de la concepción.

Mientras las asociaciones defensoras de los derechos reproductivos de las mujeres se concentraban en los amparos presentados a la SCJN para que se declarara inconstitucional la reforma, no se percataron de un suceso de gran importancia en agosto de 2011 durante la LVI Legislatura: una reforma al código penal (capítulo V, artículo 180), donde se modificaban las causales ya existentes y se aumentaba una más. Esta reforma pasó desapercibida en la ciudad, muestra de ello es que de 8 personas entrevistadas en Colima, la mitad sabía que “se reglamentaron las causales bajo las cuales una mujer en la entidad puede interrumpir su embarazo de manera legal”, pero nadie admitió conocer el aumento de una causal.³⁰² ¿Falló el candado legislativo en Colima para evitar la liberalización de la ley del aborto?

¿FALLÓ EL CANDADO LEGISLATIVO O FALLÓ LA ESTRATEGIA PARA DEFENDER LA VIDA DESDE LA FECUNDACIÓN?

1. LA REFORMA DESAPERCIBIDA

Anteriormente mencioné cómo ciertas activistas (pro vida y pro elección) afirman que, legalmente, las reformas constitucionales que defienden la vida desde la concepción son “candados legislativos”. Por un lado, las especialistas que luchan por la defensa de la vida desde la concepción definieron estas reformas como actos preventivos frente a leyes como las de la capital; por otro lado, las estudiosas defensoras de los derechos reproductivos denuncian que estas leyes dificultan la liberalización de las leyes del aborto en las 17 entidades federativas que las han promovido.³⁰³

³⁰² CAM junto al Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) tienen una publicación conjunta de una revista con nombre *Imagina un mundo sin violencia*. En su número 13, a fecha febrero 2012, Glenda Madrigal comentaba sobre esta reforma en el artículo “Situación actual del aborto en Colima” afirmando que las únicas causales para abortar en Colima eran las que ya mencioné (código penal con última reforma junio 2008).

³⁰³ Se debe recordar que son 16 los estados que reaccionaron en contra de la política innovadora de la capital; sin embargo, un estado (Chihuahua) protege la vida desde la concepción desde 1994 “todo ser humano tiene derecho a la protección

Los grupos feministas afirman que una vez reformada la constitución no será posible legalizar otras causales que eximirán a la mujer de cometer un delito castigado por la ley al abortar;³⁰⁴ y temían que estas leyes fueran un parteaguas en el tema de aborto en el sistema federal. Hoy por hoy, ninguno de estos estados ha reformado su código penal para permitir la ILE; por lo tanto, no se sabe cómo la reforma constitucional dificultaría el proceso de despenalización.

Sin embargo, con respecto a la ampliación de causales, sí ha pasado, y no hubo mayor revuelo. El 6 de septiembre de 2011, la LVI Legislatura en Colima (con 17 diputados del PRI/PANAL, 7 del PAN y 1 del PT) aprobó una serie de reformas referentes al aborto. Una de ellas, la más relevante para el objetivo de este trabajo de investigación, es una reforma al código penal estatal (apartado III, artículo 190, capítulo V). Antes de la reforma, el apartado III del artículo 190 establecía que el aborto no era punible:

Cuando de no provocarse, la mujer embarazada, corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, procurando éste la opinión de otro médico, siempre que esto fuere posible y la demora no aumente de peligro³⁰⁵

Uno de los cambios que provocó la reforma de 2011 fue en este artículo, al modificarlo de la siguiente manera:

cuando de no provocarse el aborto con el consentimiento de la mujer embarazada, ésta corra peligro de muerte o **afectación grave a su salud** a juicio del médico que la asista, procurando éste la opinión de otro médico, siempre que esto fuere posible y la demora no aumente el peligro³⁰⁶

Aunque el cambio puede no percibirse, entre “afectación grave a su salud” y “correr peligro de muerte” existe gran diferencia. Sin la reforma de 2011, interrumpir legalmente el embarazo sería casi imposible, pues se debían hacer varios estudios y consultarlo con dos médicos distintos ante el Ministerio Público para confirmar que, en caso de continuar con el embarazo, la mujer correría grave peligro de muerte. Ejemplo de estos casos son los embarazos en edades tempranas, pues las mujeres suelen sufrir trastornos hipertensivos como eclampsia y preeclampsia, principales causas

jurídica de su vida, desde el momento mismo de la concepción.” en el mismo artículo establece que en la entidad no se permite la pena de muerte.

³⁰⁴ Katia Torres, *Loc cit.* Además, recordemos que, según Luna, con las reformas constitucionales “se cierra la puerta a aumentar los excluyentes en el código penal”

³⁰⁵ *Código Penal para el estado de Colima*, Capítulo V, art. 190, apartado III, con última reforma en junio de 2008.

³⁰⁶ *Código Penal para el estado de Colima*, Capítulo V, art. 190, apartado III, con última reforma en abril de 2014

de muerte materna,³⁰⁷ lo mismo con enfermedades como leucemia o cáncer. En este caso, el diagnóstico es definitivo.

Al incorporar al código penal la causal “afectación grave a su salud”, a pesar de todavía requerir la opinión de dos médicos ante el MP, existen más causas legales por las cuales las mujeres pueden interrumpir el embarazo. Las patologías que más complican la gestación son: diabetes (pues los vasos sanguíneos tienen a explotar y puede producir ceguera o la necesidad de alguna amputación), cardiopatías, patologías diversas (pulmonares, hepáticas, renales, neurológicas), anemia y cuando la mujer tiene algún diagnóstico psiquiátrico (depresión, tendencia suicida, entre otros).³⁰⁸ Es decir, el diagnóstico de los médicos puede basarse en una percepción, en una “probabilidad”. Por ejemplo, una mujer embarazada, con diagnóstico depresivo, por los cambios hormonales *puede* tender al suicidio en caso de seguir con el embarazo. Al incorporar esta causal, el código penal se torna menos restrictivo. En el cuadro 2.1, se puede observar cómo sólo trece entidades permiten el aborto cuando el embarazo afecta la salud de la madre. Fue interesante descubrir cómo esta reforma pasó desapercibida en Colima.

Olaf Presa, diputado del PT, presentó estas iniciativas, pues denunciaba que no existía un procedimiento regulado que permitiera a las mujeres interrumpir su embarazo bajo las causales estipuladas en el código penal. Tampoco existían procedimientos que le permitieran recibir información y atención de calidad de los funcionarios públicos que intervienen en el proceso, lo cual retrasaba la práctica.³⁰⁹ Las reformas incluyeron el código penal, código de procedimientos penales y la ley de salud de Colima y, en conjunto, establecieron un procedimiento legal para acceder a la ILE. Los diputados del PRI y PT votaron a favor; los del PAN se abstuvieron.

Según el diputado petista, desde la aprobación del código penal en 1985 las causales estipuladas no se habían reglamentado. “El decreto promulgado obliga al gobierno de Colima a

³⁰⁷ Glenda Madrigal, “Situación actual del aborto en Colima”, *Imagina un mundo sin violencia*, CAM- INDESOL, 2012, n.13.

³⁰⁸ Jorge Wagner, “El aborto y la patologías que ponen en riesgo de muerte a la madre”, *Catholic.net*, <http://es.catholic.net/op/articulos/7179/el-aborto-y-las-patologas-que-ponen-en-riesgo-de-muerte-a-la-madre.html>

³⁰⁹ Alfredo Quiles, “Congreso de Colima avala reformas sobre aborto”, *El Universal*, 6 de noviembre de 2011, sec. Estados.

promover y aplicar, permanentemente y de manera intensiva, políticas y programas integrales tendientes a la educación y capacitación sobre salud sexual, derechos reproductivos, así como a la maternidad y paternidad responsables.³¹⁰ Además, las reformas establecieron que los servicios de planificación familiar y anticoncepción que ofrezca el estado tendrán como objetivo reducir el índice de embarazos no deseados, principal causa de abortos.³¹¹

Colima no despenalizó el aborto, pero liberalizó sus leyes correspondientes al mismo; además, la Secretaría de salud priorizó el tema de planificación familiar para combatir los embarazos no deseados. Colima es un caso relevante en esta investigación porque después de reformar su constitución y defender la vida desde la concepción hasta la muerte natural, y a pesar de que las feministas tildaron estas leyes de candados legislativos, demostró que las leyes sobre el aborto pueden seguir transformándose.

CONCLUSIONES

Como resultado de esta investigación cualitativa, salen a la luz factores específicos para explicar el comportamiento de los tomadores de decisiones cuando se debaten, legislan o proponen temas relacionados con el aborto: jugadores con veto, empresarios de política, ventanas de oportunidades, costo político, capitalización política de la moralidad e injusticia, y alianza entre las jerarquías.

En los dos casos, se pudo observar cómo distintos actores trabajaron para que un asunto pase de la agenda pública a la decisoria. Los empresarios de política en Hidalgo y Colima fueron clave para legislar, o no, sobre el fenómeno. En el segundo capítulo, con el caso del Distrito Federal, se pudo observar cómo la reforma que permitía la ILE fue una victoria para las feministas, pues este grupo trabajó para que el tema pasara a la agenda decisoria de los assembleístas. Estas organizaciones presentaron al aborto como problema de salud pública,

³¹⁰ Juan Carlos Flores, "Colima: víctimas de violación podrán abortar", *La Jornada*, 2 de septiembre de 2011, sec. Estados.

³¹¹ Decreto no. 46.- que aprueba la ley de salud del estado de Colima.

aprovecharon casos donde las autoridades mexicanas habían violado los derechos de las mujeres, cabildearon con diputados, consiguieron apoyo de académicos, periodistas y artistas: las feministas, sin duda, fueron un actor clave para la reforma de 2007.

En Hidalgo y Colima, las feministas también deseaban que el aborto se debatiera entre los tomadores de decisiones; no obstante, los resultados no fueron los mismos, ¿por qué? Se pudo observar cómo ciertos actores acusan a estos grupos de “injerencistas”, pues denuncian que las entidades federativas no son como la capital, y era crucial respetar las creencias de la ciudad. Sin embargo, la Iglesia jugó un papel importante en ambas, incitando a defender la vida desde el momento de la concepción. Para esto, se crearon grupos, en misa se instruyó a los creyentes a defender la vida desde la concepción en sus estados y se difundió material a favor de esta política.

Es interesante observar el comportamiento del partido de izquierda a lo largo del periodo estudiado. Antes de 2007, el PRD era sigiloso cuando legislaba sobre el aborto (en su declaración de principios defendían la maternidad voluntaria). Sin embargo, después de lo ocurrido en la capital, y su aceptación por parte de la mayoría de la población capitalina y de organizaciones internacionales, el partido procuró difundir ese “derecho” en todo el país, convirtiéndose en uno de los elementos de la bandera perredista.

Sin embargo, los políticos no están dispuestos a tratar este tema controversial en épocas electorales. En los casos estudiados se observa la reticencia de los legisladores a decidir sobre la despenalización del aborto o la defensa de la vida desde la concepción cuando las elecciones se aproximan. No sólo era el tiempo de elecciones que frenaba esta discusión, sino los jugadores con veto. En el caso de la capital se observó cómo Cárdenas y López Obrador, a pesar de ser de izquierda, se negaban a legislar sobre el tema sin antes consultar con la sociedad, y para que una iniciativa se publique en el diario oficial, el jefe de gobierno debe aprobarla.

Feministas, políticos e Iglesia supieron aprovechar el momento. En los tres casos el análisis enfatiza la importancia de las ventanas de oportunidad: las feministas capitalinas aprovecharon el momento indicado (como señaló la diputada Damián, sabían que Ebrard no se

opondría) para que las iniciativas vinculadas a la ILE se aprobaran. Rincón exigió la revisión de los artículos referentes al aborto en Hidalgo justo en el momento que la capital lo había despenalizado, Núñez aprovechó que la SCJN falló a favor de la reforma de la Ciudad de México para proponer la misma iniciativa en Colima y la Iglesia tomó ventaja de la polarización de la sociedad y propuso una contrareforma.

Al principio de esta tesis, al preguntar ¿qué explica las reacciones de los estados ante la despenalización del aborto en la capital?, se mencionó a la población católica como posible respuesta. Sin embargo, en este capítulo subrayamos el papel determinante de los jerarcas católicos, por encima de sus fieles. El estudio documentó cómo la Iglesia influye directamente, no sólo en la vida de los feligreses, sino en la política de México. La Alianza PRI-PAN-Iglesia es un fenómeno muy interesante para este trabajo de investigación. La Iglesia, como empresario de política, propone a los partidos políticos una solución que, según ésta, prevendría una legalización como en la capital y ayudaría a esos partidos a aprovecharse de los valores morales de gran parte de la sociedad y convertirlos en votos.

Estudiosos del tema, como Marta Lamas, se cuestionan ¿cómo fue posible que en una sociedad mayoritariamente católica se fracturara la hegemonía de la Iglesia en el tema del aborto? En realidad hay dos vías: un canal directo para que las demandas de la Iglesia se consideren y la mayoría de un partido que comparta las demandas de los jerarcas católicos. En Colima, la Iglesia aprovechó un canal directo para exportar su política: el gobernador Silverio, mientras en la legislatura el partido del gobernador tenía mayoría absoluta.

Los estudios de caso sustentan los resultados empíricos del capítulo anterior, pues al realizar las entrevistas y revisar documentos, es posible afirmar que la tasa de abortos inducidos no es relevante en este tipo de decisiones, pues ni siquiera los diputados que presentaron la iniciativa conocían la dimensión estatal del fenómeno. Al estudiar los casos de Hidalgo y Colima, se puede observar cómo la ideología política juega un papel relevante en el tema del aborto, pero no decisivo. Se observó cómo los diputados panistas no apoyaron a Tellería en Hidalgo (aunque la

propuesta presentada era congruente con la declaración de principios del partido) y cómo en el caso de Núñez, su único compañero del PRD votó en contra de la propuesta para despenalizar el aborto.

De igual manera, se documentó la importancia de la negociación y liderazgo al proponer la ampliación de causales, despenalizar el aborto o defender la vida desde la concepción. En los tres casos (Distrito Federal, Hidalgo y Colima) se aprecia el papel decisivo de ciertos actores y se pudo observar cómo sin negociación o cabildeo, una iniciativa no se aprobaba o siquiera se discutía.

En las entrevistas identifiqué dos posiciones distintas referentes a la relación entre el sistema federal mexicano y el aborto. Por un lado, se agradece al federalismo por establecer competencias entre los tres ámbitos de gobierno, pues así cada entidad decide sus políticas de acuerdo a sus costumbres. Por otro, un sector de la sociedad distinto (grupos feministas) afirma que estas competencias sólo generan injusticia social en contra de las mujeres y crea “ciudadanas de tercera”.

Con los casos estudiados, se observa cómo el federalismo complejiza la situación legal del aborto en México; además, se identifica que en este tipo de temas (innovadores y controversiales) es difícil separarse de creencias personales al momento de tomar una decisión. Es cierto que la ideología política cuenta, como fue el caso de la diputada Soto en la capital (PAN), quien votó en contra por los principios del partido; no obstante, al final es una decisión personal, como el caso de los diputados panistas en la LIX Legislatura que permitieron el aborto cuando el producto presentara malformaciones genéticas, así como la diputada perredista de Guerrero, presidenta de la Comisión de equidad y género, quien votó en contra de la despenalización y afirmó estar a favor de la defensa de la vida desde la concepción.

CONCLUSIONES

La despenalización del aborto en el entonces Distrito Federal, en 2007, tuvo resonancia sinigual a lo largo y ancho de la República. No obstante, no todos los estados escucharon lo mismo. Para unos, significó casi una amenaza; para otros, una invitación. El objetivo de esta tesis fue explicar qué motivos provocaron que las diferentes entidades federativas reaccionaran de una manera u otra. Para ello, el análisis partió de la idea de que la ideología del partido dominante, en el ejecutivo y legislativo local, era el factor medular para comprender las reacciones de los estados; en específico, aquellos estados gobernados por el PAN tenderían a proponer reformar su constitución y defender la vida y los liderados por el PRD proponían liberalizar las leyes del código penal. Sin embargo, aunque la ideología y el control del legislativo fueron importante (más a la hora de proponer), entender esta ola de respuestas en realidad es mucho más complejo.

En este punto, la investigación permite afirmar que la ideología puede explicar las reacciones en una primera etapa, cuando se realizan propuestas legislativas, pero no puede explicar los resultados finales. Es decir, los grupos de izquierda, que suelen estar representados por el PRD, proponían reacciones a favor, mientras que los más conservadores, por lo general más cercanos al PAN, proponían reacciones en contra. En la mayoría de casos, la intención de presentar proyectos contrapuestos era neutralizar unos con otros. Sin embargo, ¿qué hace que predomine la propuesta de un bando o de otro? Es aquí donde la ideología pierde poder explicativo. Antes bien, es necesario concentrarse en aquellos grupos que, a la postre, tenían en sus manos la capacidad para llevar a cabo esos cambios, especialmente por su dominio político o porque su decisión podía desempatar posiciones polarizadas; en otras palabras, en el PRI. Es este último partido, mediante un cálculo puramente electoral, sin mucha ideología de por medio, quien definía la dirección que debía tomar un estado frente a la despenalización del aborto en la capital.

Esta conclusión fue posible después de un análisis de conceptos, marcos teóricos y experiencias internacionales para estudiar las distintas respuestas estatales ante la aprobación de

un proyecto de ley controversial, como el aborto. También fue necesario ahondar en el caso del Distrito Federal sobre este tema, con el fin de comprender los diferentes procesos implicados en la aprobación de una reforma de este tipo, lo cual puede dar una idea de la hipotética situación que atravesaría otra legislación local que busque aprobar un proyecto similar. Además, fue indispensable llevar a cabo un estudio que permitiera descartar otras explicaciones alternativas, que la literatura y las experiencias internacionales sugerían como posibles explicaciones. Y, finalmente, se emplearon dos estudios de caso cuidadosamente seleccionados, para comprender la complejidad de este fenómeno en el sistema federal mexicano.

En el primer capítulo se estableció un cuerpo homogéneo de definiciones, proposiciones y teorías y, al mismo tiempo, se identificaron posibles variables explicativas, mediante el estudio de casos de otros países. Hay tres conceptos claves que se mantuvieron a lo largo de esta investigación. En primer lugar, el concepto de *innovación* es transversal en este análisis, puesto que no se entiende como una idea estrictamente novedosa, sino como una propuesta nueva en términos de la realidad nacional. Es decir, la despenalización del aborto en 2007 no era un tema nuevo en el mundo, pero sí en el escenario mexicano. En segundo lugar, está el concepto de *reacción*. Si bien, la tesis se apoya en la teoría de difusión de políticas públicas, este concepto no es muy adecuado, porque no ha habido una difusión en estricto sentido, pues se han observado diversas reacciones, cuyo vínculo con la innovación capitalina no se puede negar. Por eso, las reacciones a favor son aquellas que comparten los propósitos de la política innovadora, mientras que aquellas en contra son las que buscan impedir su difusión o dificultar su implementación. Y, en tercer lugar, está el concepto de *federalismo*, como un sistema de niveles de gobierno múltiples, donde cada uno ejerce autoridad exclusiva sobre territorios constitucionalmente determinados. Esto es crucial, porque los gobiernos estatales en México tienen su propio código penal. Es por eso que las unidades de estudio son éstos, pues, en el tema del aborto, ningún otro nivel de gobierno puede intervenir. Así pues, estos tres conceptos definen en términos generales la

variable independiente, la dependiente y la estructura en las que ambas establecen su relación, respectivamente.

Para entender esa relación también fue necesario definir ciertos conceptos o proposiciones. Sería impensable tratar este tema sin tomar en cuenta la relación entre Estado y sexo, en la cual intervienen conceptos como catolicismo, feminismo, liberalismo y socialismo, que, según Mala Htun, históricamente han ofrecido modelos sobre cómo tratar problemas de género desde el Estado. En efecto, las experiencias internacionales revelaron hasta cierto punto el papel de estos conceptos y arrojaron ideas sobre algunas vías por las que se podía desarrollar la investigación. Por ejemplo, en Colombia, las variables que influyeron en la liberalización de la ley fueron: el papel del poder judicial, tratados internacionales, el papel de los grupos feministas y una visión del aborto desde el punto de vista de salud pública. En Nicaragua, las leyes para restringir el aborto se explican por la fuerte intervención de la iglesia católica y la evangélica, así como una visión socialista que percibía al aborto como estrategia imperialista para debilitar a los países periféricos. Y, en Estados Unidos, la ILE a nivel federal fue consecuencia de una jurisprudencia de un caso en específico, *Roe vs. Wade*. En términos generales, estos casos y la literatura sobre el tema sugieren que la liberalización o restricción del aborto se deben a factores como: el papel de la iglesia católica, de los grupos feministas, la interpretación del aborto como un problema de salud pública, la ideología política y el papel de los poderes judiciales. Igualmente, vale la pena subrayar que las decisiones o no-decisiones en esta materia suceden la mayoría de las veces durante periodos electorales, sin importar si están dirigidas hacia un lado u otro. Aunque es muy importante tomar en cuenta estos factores, fue necesario observar el caso del Distrito Federal para acotar y definir mejor cuáles de ellos se tomaría en consideración en esta tesis.

Fue en 1999 cuando se propuso por primera vez ampliar los motivos por los cuales una mujer podía practicarse un aborto sin que se la penalizara. El colectivo *Acceso a la justicia para las mujeres* presentó una propuesta para que se legalizara el aborto cuando la salud de la mujer

estuviera en peligro, el producto tuviera anomalías o la mujer tuviera problemas socioeconómicos. Sin embargo, el proyecto no prosperó. Lo cierto es que la cercanía de las jornadas electorales no fue un buen aliado para lograr que los políticos recogieran estas demandas. Como antecedente inmediato a la innovación de la capital, se puede señalar el “caso Paulina”, de 2000. En ese año, las autoridades de Baja California impidieron que se le practicara un aborto a una niña que resultó embarazada después de una violación, a pesar de que la ley lo permitía. En ese mismo año, algunos legisladores del estado de Guanajuato intentaron prohibir el aborto bajo cualquier circunstancia; no lo lograron. Ambos casos tuvieron mucha resonancia en la capital. De hecho, algunos grupos a favor del aborto aprovecharon ambos hechos para que el tema no se discutiera en términos morales ni religiosos, sino como un problema de justicia social. Dicho de otra forma, ambos eventos abrieron una ventana de oportunidad para introducir el tema de la ILE en la agenda legislativa y entre la opinión pública. A raíz de ambos eventos, Rosario Robles, entonces jefa de gobierno interina, retomó la propuesta de 1999 y la presentó en la ALDF. La conocida “Ley Robles” se aprobó con el apoyo de los grupos de izquierda dentro de la Asamblea.

La reforma de 2000 provocó que algunas agrupaciones políticas, como el PAN y el PVEM, presentaran una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN. La Corte, sin embargo, falló a favor de la reforma y, aunque reconoció que la vida es un bien protegido, afirmó que esta garantía no es irrestricta y que en los distintos códigos penales existen excepciones. Con el cambio de la legislatura, en 2003, la diputada Norma Gutiérrez, del PRI, propuso la legalización del aborto en las primeras doce semanas de gestación. Aunque el proyecto *per se* no prosperó, sirvió de antecedente para la propuesta de la diputada Maricela Contreras, del PRD, que buscaba retirar al aborto de la lista de delitos del código penal, siempre que ocurrieran bajo las circunstancias que “perdonaba” la ley, propuesta que sí se aprobó. El PRD fue estratégico al rechazar la demanda del colectivo en 1999 y liberalizar las leyes del aborto, en 2000, cuando su partido ya tenía asegurado el gobierno unificado en la capital. Algo similar ocurrió en 2003. La propuesta de Contreras se aprobó en ese año, pero sólo después de haber ganado las elecciones;

además, se rechazó la propuesta de Gutiérrez, aunque era menos conservadora, porque se trataba de un tema que la izquierda había reivindicado históricamente y porque se sabía que el entonces jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), no publicaría la aprobación de ese proyecto sin antes consultarle a toda la sociedad. Así, llegamos a un elemento fundamental para entender los cambios en estos asuntos: actores con veto.

Año 2007: el PRD enarbolaba la bandera de la maternidad voluntaria, pero con miedo a proponer, pues habían sido las organizaciones de la sociedad civil y otros partidos quienes originaban las propuestas. La reforma de 2007 no fue una excepción. El diputado Tonatiuh González, del PRI, había propuesto en 2006, después de las elecciones, la despenalización del aborto antes de la doceava semana de gestación, mediante un referendo que expresara la voluntad del pueblo. Días después, la coalición parlamentaria socialdemócrata (PT, Convergencia y Alternativa) presentó una iniciativa muy parecida, pero eliminaba el requisito de referendo. Dado que el PRI y la coalición socialdemócrata no tenían mayoría y que el PAN iba a votar en contra de ambas propuestas, la estrategia de ambos bandos consistió en atraer los votos del PRD, quien finalmente apoyó la propuesta multipartista. La decisión del PRD se justificó principalmente por el riesgo que corrían las mujeres al optar por abortos clandestinos; es decir, lo interpretó como un tema de salud pública. Las reacciones entre diferentes grupos políticos y sociales de la capital no se hicieron esperar, especialmente de la iglesia católica. Ésta recurrió a los medios de comunicación y al partido que podía defender sus intereses, el PAN, pero no tuvo mucho éxito. De igual manera, se interpusieron dos acciones de inconstitucionalidad. La primera de la Procuraduría General de la República (PGR) y la segunda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En agosto del 2008, la SCJN resolvió que la reforma de 2007 era constitucional, pues cada entidad tiene el derecho a definir su propio código penal.

En suma, el caso del Distrito Federal demuestra que las ventanas de oportunidad y los jugadores con veto son elementos fundamentales que se deben tomar en cuenta para analizar la decisión de modificar las diferentes legislaciones en materia de interrupción del embarazo. Es

importante subrayarlo porque las hipótesis principales no contemplaban ambos factores. Igualmente, junto con las experiencias internacionales, se demuestra que las épocas electorales también desempeñan un papel central para liberalizar los artículos referentes al aborto, para restringirlos o para mantener el *status quo*. Otro elemento medular es la religión; en Colombia, en Nicaragua, en Estados Unidos y en el Distrito Federal siempre estuvo presente. Aunado a ello, entender el aborto como un problema de salud pública también es un factor que puede moldear los marcos normativos que regulan este tema. Y, sin lugar a dudas, la ideología política del gobierno y su dominio, visto como unificado o fragmentado, es indispensable para entender las decisiones que se tomen en estos asuntos. Es cierto que las autoridades judiciales también han participado en la definición jurídica de la interrupción del embarazo, como en el caso de Colombia y Estados Unidos; sin embargo, en el caso de México, la SCJN ha declarado que se trata de un tema que les compete a los gobiernos estatales definir, por lo que conviene mantenerlo al margen de esta investigación.

A estas alturas, es necesario manifestar de forma explícita que las hipótesis de la que partió esta tesis en el inicio resultan insuficientes. El tercer capítulo ayudó a identificar que la ideología política y el gobierno unificado sólo explican una parte de las reacciones que ocurrieron en varios estados; además, permitió descartar a la religión y al hecho de entender al aborto como un problema de salud pública entre los factores explicativos. Así pues, la investigación reveló que se debe incluir las ventanas de oportunidad, los actores con derecho a veto, el ambiente electoral y a los empresarios de políticas públicas, como los grupos feministas y a los jerarcas de la iglesia católica (no a la religión en su conjunto), con el fin de asegurar una explicación más completa de esta ola de respuestas. Los estudios del caso de Hidalgo y de Colima, que en conjunto reúnen todos los escenarios que ocurrieron en los estados que reaccionaron ante la innovación de la capital, ilustran mucho mejor la complejidad en la interacción de estos factores. No obstante, antes de llegar a las conclusiones que revelaron los estudios de caso, es importante destacar cuáles fueron los hallazgos sobre la totalidad de reacciones que ocasionó la reforma de 2007.

Las primeras reacciones fueron en contra de la innovación capitalina. El primer estado que actuó fue Tabasco, pero la iniciativa no se aprobó. La misma suerte corrieron Aguascalientes (lo propuso en dos legislaturas), Estado de México, Baja California Sur, Sinaloa (lo propuso en dos legislaturas), Tlaxcala, Hidalgo, Zacatecas y Nuevo León. En todos ellos, se propuso defender la vida desde la concepción, pero el proyecto se rechazó o se envió a comisiones para su estudio, de donde no salió más. El común de estos nueve estados y once propuestas es que la presencia del PAN era mínima. Este partido sólo ocupaba el ejecutivo en tres de esos estados, uno en coalición con la izquierda y en ninguno tenía gobierno unificado. A la inversa, en los dieciséis en los que sí se aprobaron proyectos en contra de la ILE, Baja California, Sonora, Morelos, Colima, Yucatán, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas, el PAN tenía una presencia muy fuerte. Seis de ellos eran gobernados por ese partido; de éstos, cuatro contaban con gobierno unificado absoluto. En los diez restantes, por su parte, había gobiernos del PRI y la mitad eran gobiernos unificados. Chiapas es un caso interesante, porque, aunque el gobernador era de coalición de partidos de izquierda, el PRI tenía mayoría relativa en el congreso. Esto demuestra, entonces, que la ideología del partido de la derecha, el PAN, es un factor altamente explicativo para entender las reacciones en contra de la ILE. Lo mismo que su presencia en el sistema político local. Es decir, en todos los estados en los que el PAN tenía gobierno unificado se aprobaron reacciones en contra de la ILE. No obstante, ¿tiene la ideología de izquierda el mismo poder explicativo para entender las reacciones a favor?

Casi paralelamente, empezaron a surgir proyectos que compartían los objetivos de la propuesta capitalina. Desde 2008, los legisladores de doce estados presentaron una iniciativa de ley para despenalizar el aborto en sus respectivas entidades; eran copias exactas de la ley del Distrito Federal. Veracruz, Colima, Baja California Sur, Aguascalientes, Puebla, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Coahuila, Guerrero y Nayarit presentaron las iniciativas. Unas se enviaron a estudio; otras se rechazaron. Quienes presentaban estos proyectos eran legisladores de

izquierda (PRD, PT, CONVERGENCIA, PSD). Sin embargo, en la mayoría de los casos el PRI y PAN dominaban el ejecutivo y el legislativo estatal. La excepción la representaba Baja California Sur, pues el gobernador era del PRD y este partido tenía mayoría absoluta en el congreso cuando la iniciativa se discutió. Guerrero también es interesante, pues en el ejecutivo estaba el PRD y su partido tenía mayoría relativa en el congreso. No obstante, en ninguno de esos dos estados se aprobaron reacciones a favor. Los ejemplos de respuestas orientadas hacia la liberalización del aborto son Hidalgo, Colima, Tlaxcala y Michoacán. En los cuatro estados se ampliaron causales para la práctica de la ILE. El PRI gobernaba los cuatro estados y tenía mayoría en sus congresos. Dicho de otra forma, la izquierda, como la derecha, fue muy importante para proponer proyectos en dirección a su ideología, pero no tuvo el mismo éxito que gozó el sector más conservador. La más destacable, sin embargo, es que allí donde sí logró liberalizar un poco el aborto, como allí donde se logró restringir, el PRI siempre estuvo muy fuerte y siempre fue un actor decisivo.

Estas conclusiones también se refuerzan con los resultados del modelo estadístico. Según esto, como ya mencioné, ni la población católica casada ni la tasa de hospitalización de mujeres por abortos mal practicados son relevantes para explicar la presentación de una iniciativa. No obstante, la probabilidad de que una legislatura proponga reformar la constitución política para defender la vida desde el momento de la concepción, aumenta 68.7% si el PAN tiene un alto porcentaje de asientos en el congreso. El PAN también es una variable significativa cuando se reforma la constitución (respuesta en contra); "la probabilidad de que una legislatura reforme su constitución política para defender la vida desde el momento de la concepción aumenta 65%, si el PAN tiene un porcentaje alto de asientos en el congreso. Por su parte, en los casos en que el PRI tenía alta representación en el congreso, la probabilidad de que se reformara la constitución disminuía 54%.

En los casos en los que se reaccionó a favor, la explicación es más compleja. En los modelos de los dos escenarios de respuestas positivas (proponer despenalización o ampliar causales), ninguna variable resultó significativa: ni la población católica casada, ni la tasa de

hospitalización por complicaciones de abortos inducidos, ni el gobierno unificado, ni el porcentaje de asientos que tenía el PRD en estas legislaturas. En los estados donde se propuso la despenalización, tampoco existe ninguna variable que explique por qué estos doce estados propusieron una iniciativa de ley idéntica a la del Distrito Federal. La razón tiene que ver con la presencia del PRD, no importa si es mucha o poca. Antes de la aprobación de la ILE en la capital, el PRD era sigiloso cuando se debatía este asunto, a pesar de que en su declaración de principios defendían la maternidad voluntaria. Sin embargo, después de observar la aceptación de la mayoría de la población capitalina y de organizaciones internacionales, el partido procuró difundir ese proyecto en todo el país, convirtiéndose en uno de los estandartes perredistas. Incluso, si los legisladores locales de ese partido no querían, la dirigencia nacional ordenaba presentar la iniciativa. Es por eso que estadísticamente la presencia de la ideología de izquierda pareciera no ser significativa, pues el PRD no tenía mucha presencia cuantitativa, pero la probabilidad de que algún partido de izquierda presentara una propuesta a favor no dependía del número de representantes si no del tipo de representantes, quienes obedecían las órdenes que emanaban de la cúpula del partido.

De nueva cuenta, vale la pena subrayar que las hipótesis principales de esta tesis no se cumplen en su totalidad, pero tampoco son erróneas. Es decir, el PAN es quien apoya, propone y vota para las reformas que defienden la vida desde la concepción. Lo mismo que el PRD o PT es quien propone la liberalización de las leyes del aborto. Sin embargo, es el PRI quien decide qué iniciativa pasa o no, pues en la mayoría de los casos estudiados posee la mayoría en el Congreso, ya sea relativa o absoluta. ¿Por qué sí o por qué no? Los casos de estudio ayudaron a entenderlo mejor.

La experiencia de Hidalgo representa varios escenarios. Primero, en 2008, se amplió el plazo permitido para abortar por motivos de violación e inseminación artificial no consentida y se permitió la ILE cuando el producto padeciera malformaciones congénitas. Ello lo convirtió en el primer estado en reaccionar a favor. En la legislatura siguiente, la diputada Sandra Ordaz, del

PRD, propuso la despenalización del aborto en el estado. Inmediatamente después, la diputada Yolanda Tellería, del PAN, propuso defender la vida desde la concepción. Ninguna propuesta se aprobó. Ciertamente, la ampliación de causales fue producto del papel que desempeñaron las asociaciones feministas a raíz de la ventana de oportunidad que abrió la innovación capitalina para que ese asunto, al menos, se discutiera. Además, la temporalidad era muy importante, pues, para entonces, la SCJN no había emitido el fallo ante las demandas que pusieron la PGR y la CNDH contra el gobierno del Distrito Federal. Si la resolución hubiera sido contra la reforma, la oportunidad que tenían estas asociaciones se cerraría de manera automática. Este escenario, facilitó que el gobernador de entonces, Miguel A. Osorio, del PRI, quien contaba con un gobierno unificado, estuviera dispuesto a discutir la propuesta de los grupos feministas. Después de conversar con él y su esposa, se decidió que lo mejor era que Cíhuatl, la principal organización promotora, negociara con los diputados; ello, después de que GIRE desistiera porque considerara que los “derechos de las mujeres de no se negocian”. Así pues, Carmen Rincón, líder de Cíhuatl, decidió mantener el cabildeo “local”, es decir, sin involucrar a organizaciones de la capital.

Esa estrategia logró que se abrieran foros de discusión. La jerarquía de la iglesia católica local fue muy activa en contra de la reforma. Sin embargo, actores claves como Julio Menchaca, del PRI, presidente del congreso, y Tatiana Ángeles, del PRD, líder de la bancada de su partido, fueron medulares para que se aprobara la reforma al código penal hidalguense. A la postre, la propuesta original se modificó sustancialmente, pero el equipo que formó el PRI, el PRD y Cíhuatl alcanzó algunos de sus objetivos. La votación ocurrió casi de manera subrepticia, en una sesión extraordinaria, cerca de la media noche y después de que se había desplegado un fuerte y silencioso trabajo de cabildeo entre los diputados. Los líderes católicos no se enteraron. El momento también fue clave, pues se votó a cinco días de terminar la legislatura. Así pues, la reforma resultó de negociación, liderazgo y una clara ventana de oportunidad.

Por su parte, la diputada Ordaz propuso, en 2011, un proyecto de ley para la despenalización absoluta del aborto, aunque su partido era minoría en el congreso. Todo parece

indicar que la iniciativa provenía directamente de la capital, no sólo porque era casi igual a la propuesta de Distrito Federal, sino porque las justificaciones no estaban relacionadas con el escenario hidalguense. La decisión de Ordaz fue muy sorpresiva, de hecho, eso causó que pocos acogieran su propuesta. Incluso los grupos feministas desconfiaban del proyecto. Nunca hubo negociaciones ni se buscó respaldo político; únicamente, sus compañeros de bancada y GIRE la apoyaron, pero no obtuvo resultados. Como contra-respuesta, la diputada Tellería planteó su proyecto. La justificación se basó en contrarrestar la propuesta de Ordaz. Este hecho, probablemente, le restó mucha legitimidad, pues se percibía como una lucha política y no como un interés genuino en el tema, a pesar de que recogió firmas y aseguró tener el apoyo del PAN y de la iglesia católica. Ninguna de las propuestas contó con la planeación y la negociación que caracterizó el proyecto de Cíhuatl; además, salieron de la “nada”, en el sentido de que no se presentaron en el marco de alguna ventana de oportunidad. Al contrario, ambas propuestas se caracterizaron por una no-decisión casi generalizada. Lo cierto es que se avecinaban las elecciones municipales de 2011, y, especialmente, se estaba muy cerca de las elecciones federales de 2012. El riesgo de apoyar una propuesta u otra era muy alto en términos políticos. El PRI, que podía definir la aprobación o no de algún proyecto, no estaba dispuesto a pagar los posibles costos políticos en vísperas de las elecciones de 2012, además de que se trataban de proyectos vistos como poco trabajados, desde un punto de vista técnico y político.

En Colima la experiencia fue un poco a la inversa. Primero, en 2008, el diputado Adolfo Núñez, del PRD, propuso un proyecto para despenalizar el aborto, que se desechó. Después, se propuso y aprobó una reforma constitucional para defender la vida desde concepción. La iniciativa vino de tres frentes: el gobernador Silverio, del PRI, diputados panistas y Lara Arteaga, diputada independiente (antes diputada del PAN). En la siguiente legislatura, el diputado Olaf Presa, del PT, presentó una iniciativa para abrir una causal de aborto no punible, la cual se votó positivamente. El rechazo de la primera propuesta, la de Núñez, tuvo que ver también con que se presentó sorpresivamente; además, se planteó junto un proyecto sobre muerte digna y otro sobre

matrimonio universal. Eran temas muy controversiales y presentarlos al mismo tiempo ocasionó un rechazo casi automático. No hubo análisis político de por medio. El PRD estatal y grupos feministas locales desconocían la propuesta. De hecho, eran proyectos orquestados desde la dirigencia nacional del PRD. Núñez sólo fungió como una suerte de correa transmisora; ni su único compañero de bancado lo apoyó. En general, el caso de esta propuesta se parece mucho al de Ordaz, en Hidalgo; con el agravante de que se trató de un paquete de proyectos muy controversiales, lo que terminó creando sus propios “anticuerpos”. Se estima que en ese momento se fundaron más de diez organizaciones que defendían la vida por encima del derecho a decidir. No obstante, el fallo de la SCJN abrió una pequeña oportunidad y se logró, con la intermediación Roberto Chapula de la Mora, entonces diputado del PRI, la organización de foros de consulta popular para tratar el tema de la despenalización del aborto. La falta de estudios técnicos no favoreció la aprobación de los proyectos, tampoco lo hizo la excesiva presencia de organizaciones “foráneas” quienes apoyaban las propuestas en oposición a aquellas locales que las rechazaban.

A partir de los foros, más bien, se gestó casi de inmediato una contra-propuesta. En 2009, se aprobó una propuesta para elevar a rango constitucional la defensa de la vida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural. El origen estaba en el gobierno unificado del PRI, el PAN como segunda fuerza política, y, desde luego, la Iglesia católica. Hay cierto consenso sobre la idea de que trató de un pacto fraguado desde las élites de las tres organizaciones políticas más importantes de Colima: PRI, PAN e iglesia católica. A diferencia de la propuesta de Tellería, en Hidalgo, que se leyó como un capricho personal, la reacción en contra de Colima sí contó con negociaciones y acuerdos previos. Para el PRI era una oportunidad de simpatizar con importantes sectores del electorado en vísperas de las elecciones federales intermedias y estatales. Los foros fueron una alternativa para sondear la posición del electorado local. Después de conocer el poder de los jerarcas católicos para estructurar el voto, estar del lado de ellos era una apuesta político-electoral muy promisorio. De hecho, el PRD perdió muchos adeptos en las elecciones de 2009, mientras que el PRI los ganó. Entonces, el papel de la iglesia fue fundamental; algunos afirman

que la iniciativa de reforma aprobada venía directamente del episcopado nacional. De manera que tanto Cihuatl, en Hidalgo, cuanto la Arquidiócesis colimense fueron los empresarios de políticas públicas claves para lograr la aprobación de cada una de sus propuestas, es su poder de negociación lo que explica mejor los resultados de las reacciones en ambos estados que la ideología de los partidos políticos.

En 2011, el diputado Presa, del PT, presentó una iniciativa de reforma al código penal, que incluía la afectación grave a la salud como una causal de aborto no punible. La propuesta se votó positivamente; sin embargo, pasó desapercibida. Sobre este cambio, hay poca información. Sólo después de un análisis de los diferentes códigos penales en el tiempo fue posible identificar esta reforma. Durante todas las entrevistas que llevé a cabo, nadie afirmó conocerla, ni siquiera los grupos feministas que abogaban por ella. La investigación permite sugerir que el diputado Presa negoció y cabildeó silenciosamente su aprobación, justificando el proyecto con la necesidad de un reglamento que norme el aborto no punible, no con el derecho a decidir de las mujeres, puesto que podría entorpecer el proceso legislativo. El derecho a decidir siempre se percibe como oposición al derecho a la vida, lo cual polariza las posiciones y no permite que se avance. En el momento de la votación, casi todos los diputados lo hicieron a favor; los del PAN, se abstuvieron. Finalmente, los estudios de caso permiten identificar los procesos involucrados en la definición de una reacción a favor o en contra de la innovación del Distrito Federal. Como adelanté, es una serie de procesos complejos que van más allá de quién gobierna y cuánto poder tiene.

Al principio de esta tesis propuse ver al Distrito Federal como una válvula de escape en el sistema federal mexicano (referente al aborto), pues las mujeres pueden cobijarse con las leyes capitalinas y optar por una ILE; no obstante, no todos coinciden con esta hipótesis, pues gracias a las entrevistas pude observar cómo las feministas ven esta ventaja del federalismo como la causante de injusticia social (en temas referentes a derechos reproductivos de las mujeres), ya que solo mujeres de cierto estatus económico pueden utilizar esta válvula, siendo las mujeres de bajos recursos económicos criminalizadas por las leyes restrictivas del estado. Sin embargo, también

encontré opiniones contrarias, donde agradecen al sistema federal mexicano la independencia estatal en este tipo de temas, pues cada entidad tiene distintos contextos.

También pude constatar que el número de católicos (ni los practicantes, ni los declarados) no son significativos a la hora de definir las reformas o propuestas en artículos referentes al aborto en México, sino más bien los jerarcas de la Iglesia como empresarios de política. De igual manera, al principio de este trabajo de investigación afirmé que no se podía hablar de una difusión de la política innovadora de la capital, sino de reacciones. No obstante, pude comprobar que hubo difusión de iniciativas de ley para despenalizar el aborto (copias exactas a las del Distrito Federal) y difusión de las reacciones en contra, pues cuando el primer estado propuso la defensa de la vida (Tabasco), los demás estados mejoraron esta iniciativa y la propusieron en su respectivo congreso.

Gracias a la revisión de documentos oficiales y entrevistar a actores clave en el tema del aborto, puedo afirmar que el PAN disciplina partidaria. En las propuestas y votaciones estudiadas, los diputados y asambleístas panistas fueron fieles a su declaración de principios (aunque personalmente opinaran distinto [como el caso de la diputada Soto en la capital]). Al mismo tiempo comprobé que no existe esa disciplina en el PRD. El caso de René Díaz en Colima o de la diputada guerrerense son solo una muestra de cómo los adeptos perredistas actúan de acuerdo a su parecer y no al del partido. Esto puede deberse a dos cosas; por un lado, muchos diputados perredistas antes eran del PRI, por lo tanto su opinión acerca del aborto es indecisa; por otro, antes de 2007, la ILE no era un tema recurrente en la plataforma electoral del partido, siendo ahora casi requisito, por el éxito capitalino.

Ahora bien, para explicar las reacciones de los estados, hace falta, cuando menos, seis conceptos: ideología, empresarios de políticas públicas, ventanas de oportunidad, capacidad y disponibilidad de negociación, periodo electoral y Partido Revolucionario Institucional. Así, pues, podemos concluir que, por lo general, el éxito de las propuestas que presenten algunos partidos, según su *ideología*, depende de que algunos *empresarios de políticas públicas* (jerarcas católicos y grupos feministas), las recojan y las defiendan en el marco de una *ventana de oportunidad* y

que, a su vez, estén dispuestos a *negociar* para ganarse el apoyo del *PRI*, que normalmente hace sus cálculos en términos *electorales*.

EPÍLOGO

En esta tesis no se encontró una única variable que explique el actuar de los tomadores de decisiones en temas referentes al aborto. Afirmar que una variable explica el fenómeno sería arriesgado, ya que las decisiones, más que por partidos políticos, se toman por individuos sujetos a intereses, ideales y conciencia. Hoy por hoy, la lucha de los grupos feministas y la oposición de la Iglesia ante la liberalización del código penal en temas de la ILE sigue.

Tres casos acontecidos después de la elaboración de mi tesis debo subrayar. El primero, la inesperada iniciativa del presidente Enrique Peña Nieto de legalizar el matrimonio igualitario en todo el país. Aunque son temas distintos, cabe mencionar que son temas controversiales en sociedades como la mexicana. Esta iniciativa se presentó dos meses antes de las elecciones de 12 gobernadores. Sabemos los resultados: el PRI perdió. Entregó a la oposición cuatro estados en los que había gobernado de forma consecutiva más de 80 años; el PAN resultó victorioso en estas elecciones. El ex candidato presidencial, Francisco Labastida, afirmó que la derrota priista fue por la iniciativa de ley promovida por el Presidente, y como él hay muchos que comparten esta opinión; yo no soy uno de ellos.

El PRI pudo perder votos por la iniciativa del Presidente, pues existen pruebas³¹² del llamado del clero contra el PRI por los matrimonios igualitarios (recordemos la influencia que tiene la Iglesia católica en gran parte de la sociedad); no obstante, no es la variable explicativa de la derrota electoral. Estados como Veracruz estaban cansados de la corrupción del gobierno priista de Duarte o Tamaulipas, donde campean la pobreza, la violencia y la inseguridad. Sí hubo un voto de castigo al PRI en estos estados, pero no necesariamente es atribuible a la iniciativa a favor de los matrimonios igualitarios. Después de observar el anuncio del Presidente, muchos individuos tenían la impresión de que el PRI estaba preocupado por sectores históricamente discriminados,

³¹² Como por ejemplo en la iglesia de Aguascalientes: Julián Sánchez, Documentan llamado del clero contra PRI por matrimonios gay", *El Universal*, 10 de junio 2016, sec. Nación.

¿podría esto dar paso a un pronunciamiento a otro tipo de leyes, como permitir la ILE bajo otras causales en el código penal federal?

El segundo caso es la iniciativa de la senadora perredista, Angélica de la Peña Gómez, para modificar el Código Penal Federal a fin de permitir la ILE cuando esté en riesgo la salud de la mujer y no sólo su vida. Este anuncio se hizo el 10 de julio de 2016 y así podemos observar cómo el tema del aborto sigue presente en la agenda de decisión de políticos mexicanos, pero no sólo las acciones a favor de la liberalización, sino reacciones en contra, como es el tercer caso: Veracruz se convirtió en el estado número 18 que defiende constitucionalmente la vida desde la concepción.

El 28 de julio de 2016, con 34 votos a favor, 9 en contra y una abstención se aprobó en segunda vuelta la iniciativa de ley que envió el gobernador Javier Duarte (PRI) a principios de 2016.³¹³ La reforma constitucional será efectiva cuando la mayoría de las municipalidades del estado apoyen la medida (la mayoría son controladas por el PRI). En la primera votación de la iniciativa (enero 2016) la iniciativa se aprobó con 38 votos. La iniciativa de Duarte fue sorpresiva para grupos feministas, pues su gobierno atendía demandas de corrupción, impunidad y hasta asesinatos. Sin embargo, Duarte se declaró defensor de la vida (de los no natos) y, con la mayoría del apoyo de su partido, logró aprobar la iniciativa el 28 de julio. Aunque no puedo confirmar los motivos del PRI de Veracruz para reformar la constitución, sí observo variables similares a mi estudio: una derecha unida, una izquierda dividida (PT votó a favor de la iniciativa) y un PRI actuando casi al final de su mandato estatal. Además, una sociedad polarizada (marchas de defensores del no nato y protestas de las defensoras de los derechos de las mujeres).

De cara a las elecciones federales de 2018, ¿el tema del aborto estará en la plataforma electoral?, ¿habrá acciones previas (a favor o en contra de la ILE) para atraer votos? De los cuatro partidos que irán a las elecciones presidenciales, podemos adelantar la postura de dos: el o la

³¹³ La abstención fue del PVEM, los votos en contra: 3 (PVEM), 1 (PANAL), 1 (MC), 2 (PRD) y 1 (PRI). Mientras que los votos a favor fueron: 7 (PAN), 24 (PRI), 1 (PANAL), 1 (PT) y el último de un diputado independiente.

candidata del PRD, posiblemente, siga izando la bandera del derecho a decidir; el o la candidata del PAN seguirá fiel a sus principios y defenderá la vida desde el momento de la concepción (falta ver qué opción dará ante el problema de los abortos clandestinos); no obstante, ¿qué pasará con el candidato de MORENA? López Obrador, como jefe de gobierno y candidato presidencial, apeló a una consulta popular. Y más incertidumbre provoca la posición del o la candidata del PRI (que a la fecha las preferencias apuntan a Osorio Chong, ex gobernador de Hidalgo).

ANEXOS

ANEXO 1- DECRETO QUE PERMITE LA ILE EN EL DISTRITO FEDERAL

El siguiente texto se reproduce de manera fiel según fue publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 17ª época, núm. 70, 26 de abril de 2007, pp. 2-3.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

JEFATURA DE GOBIERNO

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SE ADICIONA LA LEY DE SALUD PARA EL DISTRITO FEDERAL

(Al margen superior un sello que dice: Ciudad de México.- Capital en Movimiento)

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SE ADICIONA LA LEY DE SALUD PARA EL DISTRITO FEDERAL.

MARCELO LUIS EBRARD CASAUBON, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a sus habitantes sabed:

Que la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

(Al margen superior izquierdo el Escudo Nacional que dice: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- **ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, IV LEGISLATURA**)

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

IV LEGISLATURA.

D E C R E T A DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SE ADICIONA LA LEY DE SALUD PARA EL DISTRITO FEDERAL.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 144. Aborto es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación. Para los efectos de este Código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio.

Artículo 145. Se impondrá de tres a seis meses de prisión o de 100 a 300 días de trabajo a favor de la comunidad, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o consienta en que otro la haga abortar, después de las doce semanas de embarazo. En este caso, el delito de aborto sólo se sancionará cuando se haya consumado. Al que hiciere abortar a una mujer, con el consentimiento de ésta, se le impondrá de uno a tres años de prisión.

Artículo 146. Aborto forzado es la interrupción del embarazo, en cualquier momento, sin el consentimiento de la mujer embarazada. Pare efectos de este artículo, al que hiciere abortar a una mujer por cualquier medio sin su consentimiento, se le impondrá de cinco a ocho años de prisión. Si mediare violencia física o moral, se impondrá de ocho a diez años de prisión

Artículo 147. Si el aborto o aborto forzado lo causare un médico cirujano, comadrón o partera, enfermero o practicante, además de las sanciones que le correspondan conforme a este capítulo, se le suspenderá en el ejercicio de su profesión u oficio por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta

ARTICULO SEGUNDO.- Se adiciona un tercer párrafo al artículo 16 Bis 6, y se adiciona el artículo 16 Bis 8 a la Ley de Salud del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 16 Bis 6.

.... Las instituciones públicas de salud del gobierno del Distrito Federal atenderán las solicitudes de interrupción del embarazo a las mujeres solicitantes aún cuando cuenten con algún otro servicio de salud público o privado.

Artículo 16 Bis 8. La atención de la salud sexual y reproductiva tiene carácter prioritario. Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos. El gobierno promoverá y aplicará permanentemente y de manera intensiva, políticas integrales, tendientes a la educación y capacitación sobre la salud sexual, los derechos reproductivos, así como la maternidad y la paternidad responsables. Sus servicios de planificación familiar y anticoncepción tienen como propósito principal reducir el índice de abortos, a través de la prevención de embarazos no planeados y no deseados, disminuir el riesgo reproductivo, evitar la propagación de las enfermedades de transmisión sexual y coadyuvar al pleno ejercicio de los derechos reproductivos de las personas con una visión de género, de respeto a la diversidad sexual y de conformidad a las características particulares de los diversos grupos poblacionales, especialmente para las niñas y niños, adolescentes y jóvenes. El gobierno del Distrito Federal otorgará servicios de consejería médica y social en materia de la atención a la salud sexual y reproductiva, funcionando de manera permanente con servicios gratuitos que ofrecerán la información, difusión y orientación en la materia, así como el suministro de todos aquellos métodos anticonceptivos cuya eficacia y seguridad estén acreditadas científicamente. Asimismo, proporcionarán a la mujer que solicite la interrupción de su embarazo la información a que se refiere el último párrafo del artículo 148 del Código Penal para el Distrito Federal. Los servicios de consejería también ofrecerán apoyo médico a la mujer que decida practicarse la interrupción del embarazo después del procedimiento de aborto, particularmente en materia de planificación familiar y anticoncepción.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

SEGUNDO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

TERCERO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberá expedir la adecuación a los Lineamientos Generales de Organización y Operación de los Servicios de Salud relacionados con la interrupción del embarazo en el Distrito Federal, en un lapso de 60 días hábiles.

CUARTO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal promoverá convenios de colaboración para obtener recursos adicionales que permitan atender el derecho de la mujer a la salud sexual y reproductiva.

QUINTO. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizará una amplia campaña informativa sobre las reformas aprobadas en este decreto.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los veinticuatro días del mes de abril del año dos mil siete.

POR LA MESA DIRECTIVA.- DIP. RAMÓN JIMÉNEZ LÓPEZ, PRESIDENTE.- DIP. EDY ORTÍZ PIÑA, SECRETARIO.- DIP. CELINA SAAVEDRA ORTEGA, SECRETARIA.- Firmas.

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los veinticinco días del mes de abril del año dos mil siete. **EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, MARCELO LUIS EBRARD CASAUBON.- FIRMA.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, JOSÉ ÁNGEL ÁVILA PÉREZ.- FIRMA.- EL SECRETARIO DE SALUD, MANUEL MONDRAGÓN Y KALB.- FIRMA.- LA SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, MARTHA DELGADO PERALTA.- FIRMA.- LA SECRETARIA DE DESARROLLO ECONÓMICO, LAURA VELÁZQUEZ ALZÚA.- FIRMA.**

DIPUTADO JULIÁN MESA ROMERO
Presidente de la Directiva del Congreso
del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

P R E S E N T E.

La que suscribe **DIPUTADA SANDRA MARÍA ORDAZ OLIVER**, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 47 fracción II de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, 25 fracción IV y 124 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Entidad, me permito presentar a consideración del Pleno de esta Soberanía, la presente **iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 154, 155, 156, 157 y 158 del Código Penal para el Estado de Hidalgo**, con base a la siguiente,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERO. Que el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como garantías individuales el derecho de toda persona a la protección de la salud y a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos, siendo responsabilidad del Gobierno del Estado de Hidalgo a través de la Secretaría de Salud, garantizar su ejercicio para lograr el bienestar físico, mental y social de la mujer y contribuir así al pleno ejercicio de sus derechos.

SEGUNDO. Que a nivel mundial, el aborto ocupa el segundo lugar como la experiencia obstétrica más común después del parto, siendo definido por la Organización Mundial de la Salud, cuando se practica de manera insegura, como un procedimiento para interrumpir un embarazo no deseado, practicado por personas sin capacitación o experiencia o en un ambiente que carece de los estándares médicos mínimos requeridos para la atención adecuada.

TERCERO. Que en México, la Ley contemplan circunstancias bajo las cuales la interrupción del embarazo no es punible, ejemplo de ello es en los supuestos de violación, siendo relevante hacer notar que la mayoría de esas normativas, carecen de los instrumentos legales adecuados para regular el procedimiento para autorizar

la práctica del aborto y las instituciones de salud facultados para atender estos casos de aborto legal, y sí bien el aborto está penalizado a nivel federal y estatal,

ello no ha sido una limitante para que un elevado número de mujeres recurran a procedimientos peligrosos para la interrupción del embarazo o acudan a consultorios y clínicas privadas, y tampoco ha impedido que profesionales de la medicina lo practiquen, por representar un negocio que genera importantes ganancias.

Las mujeres en México, interrumpen sus embarazos por razones diversas e incluso hasta distintas a los supuestos de práctica legal del aborto, siendo seguramente confortable, recibir en casos excepcionales, una atención integral, segura y respetuosa por parte de los médicos que practican abortos apoyándose en una postura ética centrada en el respeto de la autonomía de las mujeres y sin embargo, es de hacerse notar que el aborto genera grandes controversias debido a que se involucra aspectos relacionados con los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las mujeres, que se ven confrontados con las leyes y la política, con los valores éticos, morales y religiosos, con las condiciones socioeconómicas de las mujeres y con las ideas que predominan en nuestro contexto cultural respecto a la feminidad y la maternidad y por tal motivo, muchas mujeres viven en situaciones de gran conflicto emocional cuando se enfrentan a un embarazo no deseado, propiciado por los patrones culturales que limitan sus posibilidades para tomar decisiones autónomas en torno a su sexualidad y derechos reproductivos; y es por ello que las mujeres que deciden abortar lo hacen en condiciones sumamente difíciles, en tanto que son objeto de la estigmatización social y se perciben así mismas como transgresoras de valores morales y religiosos.

Por lo anterior, en nuestro País el aborto se considera un grave problema social y de salud pública, toda vez que su práctica se lleva a cabo al margen de la ley, de manera clandestina y en condiciones insalubres, constituyendo un factor de riesgo que incrementa la morbilidad y mortalidad materna, que no se ve reflejada en los indicadores de salud correspondientes, toda vez que su penalización impide contar con datos confiables y actualizados sobre su incidencia, frecuencia de las complicaciones y las muertes que ocasiona, aunado a que las estadísticas registran solo los casos de las mujeres que buscan atención hospitalaria por complicaciones del aborto y la información reportada por las instituciones de salud no permite diferenciar entre los abortos inducidos y los espontáneos.

Un análisis sobre la mortalidad en México mostró que para las mujeres que habitan en zonas de alta marginación, el riesgo de morir por un aborto inseguro es del

doble con relación al de aquellas con mejores condiciones socioeconómicas; las complicaciones del aborto representan una de las principales causas de morbilidad hospitalaria en todas las instituciones de salud del sector público, en la Secretaría de Salud por ejemplo, ocuparon el cuarto lugar en 1999 de acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y en la década de los 90' se calculaba que un tercio de las mujeres que abortaban presentaban complicaciones y que cada año se ocupaban por esta causa alrededor de seiscientos mil camas hospitalarias, lo que equivale a aproximadamente unas mil quinientas por día.

CUARTO. Que la maternidad no deseada, obstaculiza el ejercicio de los derechos humanos básicos de las mujeres y representa una violación a distintos acuerdos internacionales firmados y ratificados por México; así mismo representa una violación al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece que todas las personas tienen derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, por lo tanto, desde una perspectiva centrada en la necesidad de lograr el pleno reconocimiento de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las mujeres, la legislación sobre el aborto tiene que ser modificada.

La disminución sustancial de las complicaciones y de las muertes causadas por el aborto inseguro, supone un respaldo jurídico, político y social al más alto nivel, que garantice tanto la opción voluntaria de las mujeres para interrumpir el embarazo como el acceso a servicio médico para la interrupción legal del embarazo en las instituciones públicas de salud con alta calidad y cobertura amplia.

QUINTO. Que existe evidencia científica que la interrupción del embarazo en sus primeras semanas de gestación disminuye la morbilidad y mortalidad de las mujeres embarazadas que lo solicitan o requieren, sobre todo si se realiza en condiciones adecuadas de higiene, infraestructura y por el personal médico calificado.

De acuerdo a las cifras proporcionadas por la Secretaría de Salud en 2010, el total de interrupciones legales del embarazo realizadas en el Distrito Federal después de

la legalización del 24 de Abril de 2007 al 05 de Enero de 2010, es de 34,351; respecto del origen de las solicitantes de interrupción legal del embarazo, el 76%

de ellas son residentes del Distrito Federal, es decir, 26 289 mujeres, 7118 mujeres que equivale al 20.7% son residentes del Estado de México, y 944 mujeres que equivale al 2.7% son residentes de otros Estados.

De las cifras desglosadas por Estado, se tiene que Hidalgo cuenta con el segundo lugar en solicitar la interrupción legal del embarazo en el Distrito Federal (106 mujeres), la mayoría cuentan entre 18 y 19 años, de estado civil la mayoría solteras, el 30% de ellas con educación preparatoria, el 20% cuentan con educación superior, el 80% de las mujeres son de religión católica; de abril de 2005 a marzo del 2011, 230 hidalguenses han solicitado este servicio en las clínicas de la capital del País.

En los primeros lugares de incidencia se encuentran Distrito Federal noroeste, con una tasa de 21.95 abortos por cada 100 partos; Chiapas, con 16.28; Estado de México oriente con 16.2, así como Tamaulipas e Hidalgo, con 15.07 cada uno.

SEXTO. Que dada la importancia y trascendencia del tema que se plantea, siendo elemental escuchar las opiniones de los especialistas en la materia y de lo dicho y emitido por ellos se tomen en cuenta las aportaciones de los participantes que aunado a los datos e información sean fundamentales para que con razonamientos técnicos se pueda dictaminar la iniciativa de reforma.

Por lo expuesto, la suscrita Diputada Sandra María Ordaz Oliver, integrante de la LXI Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, someto a consideración del Pleno la presente **iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 154, 155, 156, 157 y 158 del Código Penal para el Estado de Hidalgo**, para quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO UNICO. Se reforma el artículo 154, 155, 156, 157 y 158 del Código Penal para el Estado de Hidalgo, en los siguientes términos:

Artículo 154.- el aborto, es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación.

Para los efectos de este código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio.

Artículo 155.- se impondrá de uno a tres años de prisión y multa de 10 a 40 días, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o consienta en que otro la haga abortar. Igual pena se aplicará al que haga abortar a la mujer con consentimiento de ésta.

Artículo 156.- aborto forzado es la interrupción del embarazo en cualquier momento, sin el consentimiento de la mujer embarazada.

Para efectos de éste artículo, al que hiciere abortar a una mujer por cualquier medio sin su consentimiento, se le impondrá de cinco a ocho años de prisión y multa de 40 a 150 días, y si mediare violencia física o moral, se impondrá de ocho a diez años de prisión y de 50 a 200 días multa.

Si el aborto punible lo causare un medico, enfermero o practicante de medicina, además de las penas que le correspondan conforme a éste capítulo, se le suspenderá en el ejercicio de su profesión por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

Artículo 157.- se le impondrá de tres meses a dos años de prisión y multa de 5 a 25 días, a la mujer que por su condición de extrema pobreza o notoria ignorancia, o pertenencia a una etnia indígena, se procure el aborto o consienta en que se le haga abortar.

Artículo 158.- se considerarán como excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto cuando:

I. El embarazo sea resultado de hechos denunciados como posiblemente constitutivos del delito de violación o inseminación artificial no consentida.

II. De no provocarse el aborto, la mujer embarazada, corra peligro de afectación grave a su salud a juicio del médico que la asista, oyendo éste el dictamen de otro médico, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora.

III. A juicio de dos médicos especialistas exista razón suficiente para diagnosticar que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan tener como resultados daños físicos o mentales, e incluso que puedan poner en riesgo la sobrevivencia del mismo, siempre que se tenga el consentimiento de la mujer embarazada; o

IV.- sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada.

En los casos contemplados en la fracciones i, ii y iii, los médicos tendrán la obligación de proporcionar a la mujer embarazada, información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos, así como de los apoyos y alternativas existentes para que la mujer embarazada pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable.

TRANSITORIO

ÚNICO.- Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

**ELABORADO EN LA SEDE OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE HIDALGO, A LOS 29 DÍAS DEL MES DE JUNIO
DE DOS MIL ONCE.**

A T E N T A M E N T E

DIPUTADA SANDRA MARÍA ORDAZ OLIVER

ANEXO 3- DICTAMEN QUE RECHAZA LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO EN COLIMA

H. CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA

Presente

A la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, le fue turnada para su análisis y dictamen correspondiente, la Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto, relativa a reformar los artículos 187, 188, 189, 190 y 191 del Código Penal del Estado de Colima, en el Capítulo V de la Sección Cuarta correspondiente a los delitos contra las personas, Título Primero, Delitos Contra la Vida y la Salud Personal, y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que mediante oficio número 2887/08 de fecha 23 de septiembre de 2008, los Diputados Secretarios del H. Congreso del Estado, turnaron a la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, la Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto presentada por el Diputado Adolfo Núñez González Integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, relativa a reformar los artículos 187, 188, 189, 190 y 191 del Código Penal del Estado de Colima, en el Capítulo V de la Sección Cuarta correspondiente a los delitos contra las personas, Título Primero, Delitos Contra la Vida y la Salud Personal.

SEGUNDO.- Que en su exposición de motivos la iniciativa en estudio señala que:

- La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º establece que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos, así como su derecho a la protección de la salud. De lo que es claro que nuestra Carta Magna establece que la maternidad en ningún caso le puede ser decretada como obligatoria a la mujer, sino que ella debe decidir libremente sobre el control de sus funciones biológicas o reproductivas. Este beneficio lo consigna fielmente nuestra constitución local que señala que: el Estado de Colima reconoce, protege y garantiza a toda persona, el goce de sus derechos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La actual penalización del aborto en el Código del Estado de Colima significa que la mujer colimense no tiene derecho a decidir sobre su cuerpo y cuando y cuantos hijos tener ni a definir su proyecto de vida y realizarlo. Esta es una clara y aberrante imposición del Estado, porque si bien incluye diversas causales que en determinadas circunstancias lo permiten, prevalece aquí la penalización obsoleta al criterio legal de la Suprema Corte, que declaró válida la reforma legislativa realizada en abril del 2007 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que despenaliza la interrupción del embarazo dentro de las primeras doce semanas y fortalece el ejercicio de las libertades y derechos humanos de la mujer para que decida libremente sobre su cuerpo y el número de hijos que desea tener.
- En el debate amplio que incluyó todas las voces, tanto de instituciones públicas como de organismos civiles, sociales, académicos, políticos, filosóficos y científicos, arrojó información fundamental para afirmar la responsabilidad de un Estado social con leyes que garanticen y amplíen y protejan los derechos de la mujer. En este sentido, la reforma

al Código Penal del Estado de Colima que aquí se propone, persigue tal propósito de lograr mejores políticas de salud pública dirigidas a la familia para que a la vez de que se despenalice la interrupción del aborto, se despliegue, en un marco pleno de certeza jurídica, una gran promoción de educación sexual libre y responsable y que a la vez garantice la calidad de la atención médica para las mujeres que decidan interrumpir su embarazo por razones que a ellas exclusivamente le atañen y sobre lo que debe decidir conforme a su conciencia, posibilidades económicas u otras razones.

- Asimismo con la fuerza de la razón y con valores morales y de verdadero respeto por la vida y la salud de la mujer, es refutable la idea de que con un marco jurídico que le garantice a ella -pero con ella también a su compañero o su familia- una atención adecuada y bajo la luz y el amparo del sistema de salud público y privado, la despenalización de la interrupción del embarazo hasta las doce semanas, vaya a generar filas de mujeres para recurrir a interrumpir su embarazo; sino que está comprobado que al existir un marco legal que ampare la salud de la mujer, al mismo tiempo se despliega una gran conciencia sobre la educación sexual y la planificación familiar que más bien tiene un efecto disuasivo. De lo que se trata con la despenalización es de dotar de instrumentos para que las mujeres no mueran y no dañen su salud y puedan decidir libremente sobre su cuerpo. No se ataca la vida ni las creencias.

TERCERO.- A efecto de iniciar los análisis correspondientes de la reforma planteada, la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, llevo a cabo reuniones de trabajo en los Municipios de Colima, Manzanillo y Tecomán, los días 24 de octubre, 12 y 18 de noviembre de 2008, respectivamente, denominados “Foro de Análisis de la Iniciativa que Despenaliza la Interrupción del Embarazo”, con el propósito de escuchar las diversas opiniones tanto de especialistas en la materia como de ciudadanos de la sociedad civil en general, lo que implica para esta Comisión referenciar dichas participaciones y agradecer a la vez la decidida participación e interés en el tema, de quienes de manera seria, informada y responsable participaron y externaron sus diversos puntos de vista, que sin lugar a duda e importancia no deja de ser un parámetro importante, dado el análisis profundo de cada trabajo para formarse esta Comisión una opinión técnica.

Entre quienes participaron en los diversos foros y que aportaron sus valiosos comentarios destacan Ana Cecilia García Luna, Directora General del Instituto Colimense de las Mujeres; Cuauhtémoc Acoltzin Vidal, Médico Cirujano, Cardiólogo y maestro en Ciencias Médicas; Evangelina Aguirre Pérez, del Partido de la Revolución Democrática; Glenda X. Torres Herrera, del Grupo Ciudadano Por la Vida de las Mujeres; Arquitecto Sergio A. Solís del Colegio de Arquitectos Valle Caxitlán; María Luisa Guzmán, del Espacio Feminista; Licenciado José Guillermo Ruelas Ocampo; Diputada Brenda del Carmen Gutiérrez Vega; Nahum Gutiérrez Maldonado y Seth Gutiérrez Maldonado, del Grupo Amor de México; José Antonio Ramos Salido, Presidente del Partido Asociación por la Democracia Colimense; Maryfer Loyola; María de los Ángeles Márquez Gileta, del Comité Ciudadano por la Vida de las Mujeres; María del Refugio Apolinar Aguirre, de la Parroquia San Juan Diego; Presbítero Adrian Ruíz Avalos, de la Parroquia San Antonio de Padua; Magistrado Bernardo Alfredo Salazar Santana, del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; Doctor Juárez Alcaraz, Presidente del Colegio de Médicos del Estado de Colima; Víctor Manuel Cárdenas, María del Carmen Nava, Catalina Suarez Dávila, Clementina Nava Pérez y Nayeli, Chávez Bardales, del Centro de Apoyo a la Mujer; Pedro Morales Ache, de la Asociación Católicas por el Derecho de Decidir; Padre Carlos Alberto Montoya Manzo, de Instituto Fray Pedro de Gante; Abel Ortiz Contreras, del Grupo de Matrimonios de la Parroquia de Guadalajara; Licenciada Aidee Sofía Pérez Luna, de la Procuraduría General de Justicia del Estado; Licenciada Elena Adriana Ruíz Visfocri y Alberto

Vázquez Martínez, de la Asociación Conciencia Jurídica Ciudadana; Diputada Gabriela de la Paz Sevilla Blanco; Doctora Rosalinda Bayardo, Presidenta del “Colegio Colimense de Ginecología y Obstetricia”; Jorge Velazco Rocha, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Social Demócrata; Doctora Alma Alejandra Heredia Guzmán, Presidenta del Colegio de Pediatras del Estado de Colima; Ana Laura Aguilar Álvarez, del Comité Ciudadano por la Vida de las Mujeres; María Teresa Guerrero Padilla, Regidora del H. Ayuntamiento de Coquimatlán; Licenciado Alberto Martínez Díaz, de la Asociación Nueva Visión; Presbiterio Eduardo Vázquez, de la Parroquia del Perpetuo Socorro; Ricardo López Calvario, Paula Castillo Caballero y Miguel Ángel Ruíz Avalos, de la Asociación por una Mirada de Amor; Roció Abril Rosales Joya, del Instituto Multitécnico Profesional; Doctora Gloria Margarita Puente de la Mora, de la Asociación Colimense de Universitarias; Salvador Duran Ibáñez; Diputado Gonzalo Medina Ríos; Celia Cervantes Gutiérrez; Elba Díaz Cobián, Directora del Centro de Restauración Familias Unidas; Licenciado Efraín Naranjo Cortez; Pedro Carrillo Rodríguez, de Integración Juvenil; Profesor Manuel Moreno Cárdenas, Director General del Instituto Adonai; Gloria Rechy Moreno, de la Asociación Mexicana de Mujeres Empresariales del Estado de Colima; Isabel Gómez Guerrero; Esmeralda Gómez Ortiz; Eva Yisel Quintana Rosales; Alonso E. Soto Cárdenas; Rosalinda Jiménez García, Regidora del H. Ayuntamiento de Armería; Presbítero Ernesto Hernández, de la Parroquia del Sagrado Corazón; Sacerdote Trinidad Carrillo; Padre Luciano Uribe Sánchez; Psicólogo Manuel Mendoza Hinojosa y Daniel Torres, de la Clínica de Tratamiento Integral de Alcoholismo y otras Adicciones; Licenciado Salvador Ochoa Romero, Secretario del Ayuntamiento de Tecomán; Licenciado Juan Carlos Pinto Rodríguez, Presidente Municipal de Tecomán; María Concepción Borjas Orozco; María del Socorro Álvarez García; Bertha González Carrillo; Fernanda Díaz de León; Juan José Gómez Santos, del Partido de la Revolución Democrática; Licenciado Enrique Basaguren, de la Asociación Familia Misionera; Profesor Valentín Montaña; Blanca Esthela Mendoza; Licenciada Mónica Alejandra Macías Herrera; Paula Avendaño Santiago, del Partido de la Revolución Democrática; Margarita Olivera Moreno; María Dolores Aguilar Valdivia; Norma Pelayo, del Instituto Municipal de la Mujer de Manzanillo; Sacerdote Bulmaro Chávez del Toro, de la Parroquia de Nuestra Señora de Guadalupe; Padre Felipe Anguiano Olmos, de la Parroquia del Carmen; Fedra Castro; Adrian de la Torre Rojas; Sara Navarrete Cebrero; Karla Irene Contreras; Griselda Martínez Martínez, Arturo Berrera Rodríguez; Rogelio Velázquez Dávila; Patricia Carlos Pérez; María Bejarano Magaña; Silvia Rosas Guerrero y Adriana García Pirsch.

CUARTO.- Que esta Comisión después de haber llevado a cabo un estudio y análisis detallado sobre la propuesta en estudio, concluye que permitir la interrupción voluntaria del embarazo dentro de las 12 primeras semanas sin causa que así lo justifique, es aborto, y como tal, quien lo practique de manera dolosa se hará acreedor a las penas previstas en los artículos 188, 189 y 191 del Código Penal Vigente para el Estado de Colima. Por lo que esta Comisión en función de los argumentos que enseguida se vertirán desecha la iniciativa que propone reformar diversos artículos al Código Penal y que con ello no se permita la interrupción del embarazo dentro de las doce primeras semanas, como lo propone el iniciador.

Lo anterior es así, toda vez que la Constitución General de la República en su numeral 1º, determina que todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución. Al respecto, la vida al ser considerada el valor fundamental más importante de todo ser humano, pasa a ser en consecuencia, un derecho fundamental para el ejercicio y goce de otros derechos, como la libertad, la propiedad, la educación, la salud, y la seguridad, entre otros, lo que significa, que la vida, al ser considerada como una garantía constitucional, el Estado debe garantizar su goce y ejercicio pleno.

Adicional a lo anterior, y con el fin de robustecer la conclusión a la que llega esta Comisión, existen diversos instrumentos internacionales que hacen alusión a la vida como un derecho fundamental protegido, así como desde que momento empieza ésta. Así, tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su numeral 3º determina que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona; por su parte, el artículo 1º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre señala que todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la integridad de su persona; de igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece, particularmente en su numeral 6º, que el derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la Ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Por otro lado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, en el artículo 4º reconoce que toda persona tiene derecho a que se le respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente; y en la misma tesitura, tenemos lo señalado por la Convención sobre los Derechos del Niño, que entre otros puntos señala “Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.”

Para mayor abundamiento, en nuestro Estado, específicamente en el Código Civil, en su artículo 22, señala que, “La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, estará bajo la protección de la Ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código”.

De igual forma, este reconocimiento se da en la Ley de los Derechos y Deberes de las Niñas, los Niños y Adolescentes del Estado de Colima, al establecer en su artículo 3 que, para los efectos de dicha ley, se entiende por niñas y niños, “ las personas a partir de su concepción y hasta antes de cumplir los doce años de edad;”, por lo que, , al reconocer la Constitución Local que los niños son objeto de especial protección y que todas las medidas tendientes a la protección de la niñez se consideran de orden público, y a su vez la Ley Especial que establece esos derechos, y que además es reglamentaria de la Constitución Federal y Local, señala que se es niño desde el momento de la concepción, lógico resulta que la protección se dé en el ámbito penal para el no nacido en cualquier momento de la gestación.

En este orden de ideas, de acuerdo al texto de los tratados internacionales ya señalados como instrumentos jurídicos, la iniciativa en estudio, sin el ánimo de prejuzgar, es para considerarse como inconstitucional, porque el Estado Mexicano al tener suscritos y ratificados los referidos tratados internacionales en los que se obliga a proteger legalmente el derecho a la vida, que nadie debe ser privado de la misma arbitrariamente, y que el referido derecho está protegido desde el momento de la concepción, indudablemente que tenemos la ineludible obligación Constitucional de proteger el derecho a la vida desde el momento de la concepción, toda vez que el artículo 133 de la Constitución Federal nos obliga a observar y cumplir con los tratados internacionales suscritos y ratificados por México como en el presente caso acontece.

Por otro lado, nos queda muy claro, que la facultad de legislar respecto de la tipificación de conductas delictivas, es una decisión soberana del Legislador Local en un Estado Democrático y Federal como el Mexicano, ya que, de acuerdo a la Ley Suprema, corresponde a dicho órgano legislador, atento con el sentir Histórico y Social del Pueblo que representa, determinar qué conductas merecen el reproche social, y por tanto su penalización, y en el caso concreto siguiendo los lineamientos de nuestra máxima ley, y los tratados internacionales en relación con nuestra legislación civil, el aborto con sus excepciones debe seguir regulado como actualmente se

dispone, pues la vida comienza desde el momento de la concepción, esto es, con la fecundación del ovulo con el espermatozoide.

No obsta para esta Comisión aclarar que con la decisión de no permitir la interrupción del embarazo dentro de las doce semanas sin causa que así lo justifique en los términos de la Ley respectiva, se violenta el derecho Constitucional de las mujeres a decidir de manera libre responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, como el iniciador lo trata de justificar por el simple hecho de no aprobar la despenalización del aborto, pues se considera que está al alcance de todas las mujeres, la fácil y rápida adquisición de métodos anticonceptivos en el sector salud, y la información al respecto, sino que más bien lo que se prohíbe a la mujer es atentar contra la vida de un ser humano en formación, y se le sanciona por causar un daño al valor más alto, es decir, la vida. Por lo expuesto se deduce que el derecho que tiene una mujer a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos, se haya referido respecto a la planificación familiar; sin embargo ello no implica en modo alguno que tengan la facultad de privar de la vida a un ser humano en gestación.

Esta Comisión coincide con el argumento de los foristas en el sentido de que el Estado no puede quitar lo que no da, al respecto, cabe destacar que la pena de muerte en la actualidad esta terminantemente prohibida, y ello obedece a que el estado privilegia la vida como ente regulador y no dador de conductas antisociales, y resultaría absurdo e injusto ser un Estado que por un lado prohíba la pena de muerte aún tratándose de peligrosos delincuentes, y por otro no sancione el aborto dejando indefensos a personas en formación que no se pueden defender, además que no han cometido ninguna conducta antisocial, y sin respetárseles a su favor la garantía de Audiencia, y del debido proceso judicial por ello, la vida aun cuando exista un procedimiento no la puedes eliminar, mucho menos la de un ser que se encuentra en gestación.

Resulta importante a efecto de dictaminar sobre un tema como el aborto, a partir de la conceptualización dogmática del delito de aborto en el Derecho Penal Colimense, que guarda estrecha relación con los demás órdenes legales, civiles, políticos y culturales que conforman nuestro orden jurídico local, ya que en todos ellos se da un reconocimiento jurídico al no nacido y se establece el reconocimiento en su favor de ciertos derechos.

En ese contexto, es preciso acotar que la forma en cómo se encuentra estructurado el delito de aborto en la Legislación Penal Colimense, guarda una concordancia con la demás legislación Estatal de diversas materias.

En consecuencia, para el Derecho Penal Colimense la vida inicia en el momento de la concepción, claro con las implicaciones de que el feto se encuentra inserto en el cuerpo de la madre, pero es algo nuevo y diferente, ese feto tiene desde el momento de la concepción derechos que deben ser preservados por las Leyes, entre otros el de heredar.

El principal derecho que tiene el feto es el derecho a vivir, así se deduce de lo consignado en los artículos 1, 14, 16, y 22 de la Constitución Federal. De ahí que hasta este momento el derecho más importante que tiene todo ser humano es el derecho a la vida, en consecuencia el delito más grave que existe es el de homicidio.

Es claro que siendo el aborto “La muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez”, debe entenderse que se protege la vida, a partir del momento de la concepción, sin importar el grado de desarrollo del producto, pues la muerte es la acción típica que se da en el aborto, aunque la interrupción del embarazo se presente dentro de las doce semanas, pues con ello se le está privando de la vida al feto, de ahí que lo antijurídico sea precisamente el acto de

causar la muerte, que para el caso lo mismo da que sea dentro o más allá de las primeras doce semanas de gestación.

El Código Penal para el Estado de Colima consigna cuatro causales que son aceptadas nacionalmente y desde 1985 se sabía de la pretensión de permitir la interrupción del embarazo que recientemente se incorporó al Código Penal para el Distrito Federal, pero para no consignarla en la ley del Estado, se implementó la causa de justificación a que se refiere el artículo 195 del mismo cuerpo de Leyes que dice: no se aplicará pena alguna a la mujer que voluntariamente entregue a su hijo por causas de su condición o situación social, creyendo de esa manera motivar a las mujeres a que no recurrieran al aborto, pero a la fecha esta particularidad de la Ley de Colima es poco conocida.

Como es del conocimiento general, el producto abortado es ya un ser concebido, y por lo tanto el aborto no es un método que evite la concepción, pues esta ya se dio en el cuerpo de la mujer. En la anterior interpretación tienen cabida las causales de despenalización del aborto que como excepciones tiene ya el Código Penal de Colima, pues de esta forma el aborto no se vuelve una regla general de una política pública anticonceptiva, la que de aprobarse la iniciativa en estudio, indudablemente pondría en permanentemente riesgo a la vida humana ya concebida.

La anterior afirmación es jurídicamente correcta, ya que no se trata de creencias religiosas, si no que está respaldada por una base científica, ya que en la actualidad, los descubrimientos científicos permiten conocer la vida intrauterina a través de todo el proceso de gestación, y demuestran que a las doce semanas el producto ya tiene un corazón latiendo, se diría lo mismo de algunos animales pero está criatura tendrá razonamiento, sentimientos y conciencia.

Para esta Comisión los valores fundamentales, como el de la vida humana, son previos, superiores e independientes al Estado y a las determinaciones de las mayorías, el derecho a la vida es irrenunciable. El Estado está obligado a respetar los derechos humanos dogmáticamente consagrados en la Constitución Federal y Tratados Internacionales, y que son derechos inalienables, y universales que surgen antes que el Estado mismo, desde el momento mismo de la concepción de todo ser humano, y por su dignidad y naturaleza de tal, le son inherentes por encima de toda organización Social incluido el Estado.

Con la iniciativa en estudio se presenta el problema a resolver cuando entran en conflicto dos valores igualmente tutelados, es decir si en el caso concreto es más importante si ponderar y enfrentar los derechos de la mujer a decidir si aborta o no, porque no se le puede imponer una maternidad contra su voluntad ni atentar contra sus derechos a la no discriminación, a la igualdad y a la salud, entre otros, o ¿es más importante el Derecho a la vida que todo ser humano tiene desde el momento de ser concebido?, para esta Comisión es más importante proteger el derecho a la vida por encima de cualquier otro, por ser el primer derecho a partir del cual se está en posibilidad real de tutelar todo el resto de derechos y garantías individuales, además que el derecho alegado de la mujer se puede tutelar por otros medios como la información y uso adecuado de métodos anticonceptivos a efecto de hacer efectiva una verdadera planificación familiar, elementos que el Estado dota a las ciudadanas a través de las diversas instituciones públicas de salud, y existen Instituciones jurídicas como la adopción a las que se puede recurrir sin causar un daño a un valor tan preciado como la vida humana, pues afirmar lo contrario sería atentar contra el primero y más grande valor del ser humano que es la vida.

Continuando, esta Comisión dictaminadora considera, que la moral social de una entidad como el Distrito Federal, definitivamente no es la misma que la moral social del pueblo de Colima, ya que nuestras circunstancias, ambientes, características y necesidades son muy diferentes en nuestro

Estado, para ello se realizaron tres foros abiertos a la sociedad en General, así como a agrupaciones sociales y civiles para que emitieran su opinión al respecto, incluso hubo una encuesta, y el sentir generalizado de la ciudadanía se pronunció en su mayoría en contra de la despenalización de aborto, lo cual demuestra lo ya afirmado.

Reconocemos que la mera transcripción de textos que se aplican en otras realidades, no atienden con la eficacia requerida, ni social ni normativamente, las propias realidades, porque es necesario un ejercicio de ponderación social y jurídica que permita identificar el sentir social, la problemática particular y las instituciones legales de nuestro particular sistema jurídico.

Bajo estas premisas, a esta Comisión le parece que la propuesta normativa que se hace en la iniciativa en estudio, para los artículos 186, 187, 188, 189, 190 y 191 del Código Penal, se centro en transcribir conceptos normativos del Código Penal para el Distrito Federal que, en esencia, no corresponde con la sistemática penal colimense en virtud de que se trata de cuerpos legales que siguen escuelas penales diferentes, en el caso del Distrito Federal eminentemente causalista, en el caso de Colima, con preponderancia hacia el finalismo. Por ello, la terminología empleada en el proyecto de propuesta normativa, no corresponde en gran medida con la contemplada en el Código Penal vigente en nuestra Entidad.

Por los anteriores argumentos y razones ya vertidas es que esta comisión que suscribe llega a la conclusión de que el Estado como depositario de la voluntad general del pueblo constituido por humanos, tiene la ineludible obligación Constitucional de proteger el derecho a la vida como un derecho primordial y fundamental a partir del cual nacen todos los demás derechos, pues no hay argumento válido que nos permita constitucional, moral, ética y socialmente privar de un derecho humano fundamental como lo es el derecho a la vida, máxime que en esa etapa la persona no puede valerse por sí misma para defenderse. Por ello, para quien lo duda, en Colima la ley protege el derecho a la vida desde el momento de la concepción, pues de negarse la protección establecida por Ley, sería tanto como permitir la posibilidad real de privar arbitrariamente de la vida a un ser humano desprotegido que no cometió ningún delito, sin poderse defender, más aún, sin otorgarle la garantía de audiencia a que tiene derecho todo ser humano. Por todo ello, es fundamentalmente improcedente la iniciativa en estudio.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos del 90 al 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del 133 al 138 de su Reglamento, se propone a esta Honorable Asamblea para su aprobación el siguiente:

DICTAMEN:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se desecha la iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto, relativa a reformar los artículos 187, 188, 189, 190 y 191 del Código Penal del Estado de Colima, en el Capítulo V de la Sección Cuarta correspondiente a los delitos contra las personas, Título Primero, Delitos Contra la Vida y la Salud Persona, en los términos y por los razonamientos expuestos en el considerando cuarto.

La Comisión que suscribe solicitan que de ser aprobado el presente dictamen se le de el trámite legal respectivo debiéndose archivar el presente asunto como concluido.

A t e n t a m e n t e
Sufragio Efectivo. No Reelección
Colima, Col., a 15 de enero de 2009
LA COMISION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS
Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

ROBERTO CHAPULA DE LA MORA
Diputado Presidente

ARTURO GARCÍA ARIAS
DUEÑAS
Diputado Secretario

HUMBERTO CABRERA
Diputado Secretario

ANEXO 4- DESCRIPTIVOS DE LA MUESTRA

Variables independientes	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Población casada por la Iglesia	0.43	0.14	0.18	0.72
Tasa de hospitalización	5.90	1.29	2.9	10.2
Gobierno unificado	Variable dicotómica (al igual que las dependientes)			
Porcentaje de diputados del PAN en las 3 legislaturas estudiadas	0.26	0.15	0	0.64
Porcentaje de diputados del PRD en las 3 legislaturas estudiadas	0.13	0.14	0	0.71
Porcentaje de diputados del PRI en las 3 legislaturas estudiadas	0.43	0.15	0.07	0.72

ANEXO 5- SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
CADHAC	Ciudadanos en apoyo a los derechos humanos
CAM	Centro de apoyo a la mujer
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEN	Comité ejecutivo nacional
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COLMEX	Colegio de México
CONAPO	Consejo nacional de población
CP	Código penal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPF	Código Penal Federal
CPS	Coalición Parlamentaria socialdemócrata
CSJEU	Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos
Ddeser	Red de Derechos Sexuales y Reproductivos
DF	Distrito Federal
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GDF	Gobierno del Distrito Federal
GIRE	Grupo de información de reproducción elegida
ILE	Interrupción legal del embarazo
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MP	Ministerio Público
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil

PAN	Partido de Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PAY	Partido Alianza por Yucatán
PCDT	Partido de Centro Democrático de Tlaxcala
PES	Partido Encuentro Social
PGR	Procuraduría General de la República
PJS	Partido Justicia Social
PLC	Partido Liberal Constitucional
PMS	Partido Mexicano Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSD	Partido Socialdemócrata
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RADAR 4	Red Nacional de Abogadas y Abogados por la Defensa de la Reproducción Elegida
RIG	Relaciones Intergubernamentales
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SINAIS	Sistema Nacional de Información en Salud
SSDF	Secretaría de Salud del Distrito Federal

BIBLIOGRAFÍA

- "Busca PRD despenalizar aborto en Hidalgo", *Desdeabajo*, 30 de junio de 2011, <http://www.desdeabajo.org.mx/wordpress/busca-prd-despenalizar-el-aborto-en-hidalgo/>
- "Defensa de la vida avanza más en estados mexicanos", *Aciprensa*, México D.F, 27 de agosto de 2009, (sec. Vida y familia).
- "Entre polémicas, terminan foros para despenalizar el aborto en Colima", *Proceso*, México, 18 de noviembre de 2008, sec. Estados.
- "Escenario político del debate sobre el aborto", en Sara Elena Pérez-Gil Romo (coord.), *Género y salud femenina. Experiencias de investigación en México*, México, Colmex, 1995.
- "Inicia en Colima discusión sobre el aborto", *Cimacnoticias*, 18 de septiembre de 2008, <http://www.proceso.com.mx/?p=201775>
- "López Obrador, ni a favor ni en contra del aborto y las bodas gay", CNN México, consultado el 2 de abril de 2015.
- "Sepultan en Colima iniciativa para despenalizar el aborto", *Proceso*, México, 17 de febrero de 2009, sec. Estados.
- Alternativa, *Plataforma electoral federal 2006*, México, 2006
- Archibald, Khaterine, "The Concept of Social Hierarchy in the Writings of St. Thomas Aquinas", *St. Thomas Aquinas, on Politics and Ethics*, New York, W.W. Norton, 1988.
- Bakke y Wibbels, "Diversity, Disparity and Civil Conflict in Federal States", *World Politics*, 59(1), 2006
- Balkin, Jack, "Roe v Wade: An engine of controversy", *What Roe v Wade Should Have Said*, Nueva York, University Press, 2005.
- Barra, Roberto, *Los derechos del por nacer en el ordenamiento jurídico*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 1997
- Calvario, Leticia, *Políticas de salud reproductiva en México y los acuerdos de El Cairo y Beijing*, tesis, México, Colmex, 1998.
- Carpizo, Jorge, "La interrupción del embarazo antes de los doce semanas", *Aborto, eutanasia y derechos humanos*, México, UNAM, 20087.
- Clarke, Rachel, "Drawing Up Blueprints for Bush Victory", *BBC News*, 6 de noviembre de 2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3987237.stm>
- Código Penal del Distrito Federal, artículo 144.
- Código Penal del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, art. 154, última reforma 31 de diciembre de 2007.

- Código Penal para el estado de Colima*, Capítulo V, art. 190, apartado I, II, III y IV, con última reforma en junio de 2008.
- CONEVAL, *Informe de Pobreza y evaluación en el estado de Hidalgo*, México, 2012.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, art. 7. (1995)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, art. 7. (2008)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima*, art. 1, con última reforma mayo de 2006.
- Critchlow, Donald. *The Politics of Abortion and Birth Control in Historical Perspective*, Pennsylvania, University Press, 1996.
- Cruz, Ángeles, "Ridículo, que el PAN pretenda inhibir la distribución de condones", *La Jornada*, México D. F., 22 de enero de 2011, sec. Sociedad y justicia.
- Cuddehe, Mary, "Mexico's Anti-Abortion Backlash", *The Nation*, Los Ángeles, 23 de enero de 2013, (sec. Mundo)
- Cuddehe, Mary, "Mexico's Anti-Abortion Backlash", *The Nation*, Los Ángeles, 23 de enero de 2013, (sec. Mundo)
- De la Cruz Barrantes, Melba y Elizabeth Mercado, "El aborto terapéutico en Nicaragua: el diálogo como parte de la solución al conflicto", *Acta Bioética*, 14(2008)
- Decreto no. 46.- que aprueba la ley de salud del estado de Colima.*
- Díaz Cayeros, Alberto, *Federalismo y convergencia regional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.
- Dictamen correspondiente a la Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto, relativa a reformar los artículos 187, 188, 189, 190 y 191 del Código Penal del Estado de Colima, en el Capítulo V de la Sección Cuarta correspondiente a los delitos contra las personas, Título Primero, Delitos Contra la Vida y la Salud Personal*, Colima, 15 de enero de 2009.
- Driscoll de Alvarado, Bárbara, "La reacción religiosa y la militancia de la iglesia católica", *La controversia del aborto en Estados Unidos*, México, UNAM, 2005.
- Dussauge, Mauricio, "La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos", *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 19 (2012).
- Dworking, Ronald, "Liberalism", *Liberalism and its Critics*, New York, University Press, 1984.
- Embarazo no planeado y aborto inducido en México*, México, Guttmacher Institute y El Colegio de México, 2013.
- Faur, Fabienne, "Aborto en Estados Unidos, un derecho garantizado y discutido 40 años después", *El Nuevo Herald*, 01 de enero de 2013.
- Fernández, Nelson, "Uruguay: Mujica promulgó la ley que despenaliza el aborto", *La Nación*, Buenos Aires, 22 de octubre de 2012 (sec. Mundo).

- Flamand, Laura, "La Conferencia Nacional de Gobernadores en México. ¿Cómo resolver un problema de acción colectiva?", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009.
- Flores, Juan Carlos, "Colima: víctimas de violación podrán abortar", *La Jornada*, 2 de septiembre de 2011, sec. Estados.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 17ª época, número 70, 26 de abril de 2007.
- García, Carlos, "PRI y PAN, unidos en Guanajuato contra la despenalización del aborto", *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2013/08/26/estados/030n2est>
- Getgen, J.E., "Reproductive Injustice: An Analysis of Nicaragua's Complete Abortion Ban", *Cornell International Law Journal*, 41(2007)
- GIRE, "Aborto legal y seguro", *Omisión e indiferencia, derechos reproductivos en México*, México, 2013.
- GIRE, *Constitucionalidad de la Ley sobre el aborto en la Ciudad de México*, México, GIRE, 2009.
- GIRE, http://www.gire.org.mx/images/stories/com/EstadistILE_web_febrero15.pdf, consultado el 13 de abril de 2015.
- GIRE, *Temas para el debate*, T. 7: *El proceso de despenalización del aborto en la Ciudad de México*, México, 2008.
- Glendon, Mary Ann, *Abortion and Divorce in Western Law*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- González, Verónica, "Aprueban PRI y AN reforma contra el aborto en Colima", *La Jornada*, México, 18 de febrero de 2009, sec. Estados.
- González, Verónica, "Repudian ONG despenalizar el aborto en Colima", *La Jornada*, México, 29 de octubre de 2008, sec. Estados.
- Gow, James Ian, *Learning from Others: Administrative Innovations Among Canadian Governments*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 1994.
- Granelli, Roberta, *La penalización del aborto en Nicaragua. Una práctica de feminicidio de Estado*, tesis para optar a la maestría en estudios de las mujeres y género, Managua, Università Di Bologna, 2011.
- Gutiérrez, Jorge, "Juan Pablo II en México", *El Universal*, 26 de abril de 2014, sec. El mundo.
- Hale, Henry "Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse", *World Politics*, 56 (2004).
- Hall, Peter y Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44(1996).
- Heclo, Hugh, "Issue Networks and the Executive Establishment", *The New American Political System*, Washington, 1990.

Hernández, Fernando, "Mantendrá su voto contra la despenalización del aborto y asumirá lo que venga, dice Ana Lilia Jiménez Rumbo", *Suracapulco*, Guerrero, 13 de junio de 2014, sec. Local.

Htun, Mala, "¿Por qué no se ha despenalizado el aborto en América Latina?", *Sexo y Estado: Aborto, divorcio y familia bajo dictaduras y democracias en América Latina*, Cambridge, University Press, 2003.

INEGI, "La diversidad religiosa en México", *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, 2005.

INEGI, *Panorama de las religiones en México 2010*, México, Secretaría de Gobernación e INEGI, 2011.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 154, 155, 156, 157 y 158 del Código Penal para el estado de Hidalgo, México, 2011.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 187, 188, 189, 190 y 191 del Código Penal para el estado de Colima, México, 2008.

Iniciativa de ley que reforma el artículo cuarto constitucional de Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, México, 2011.

Iniciativa que reforma los artículos 145, 146, y deroga el 147 y 148 del código penal para el Distrito Federal; reforma el artículo 14 fracción ii, y se anexa la fracción X del artículo 2 y los artículos 14 bis 1, 14 bis 2, 14 bis 3, 14 bis 4, 14 bis 5, 14 bis 6 y se derogan los artículos 16 bis 6 y 16 bis 7 de la ley de salud del distrito federal

Jeffrey R. Lax, y Justin H. Phillips, "Gay Rights in the States: Public Opinion and Policy Responsiveness", *American Political Science Review*, Vol. 103, No. 3 (2009).

Jones, R., "Desafíos de la ley del aborto en Colombia: Entrevista con Monica Roa, cit. por Camilla Reutersward.

Joyce, Kathryn, "Mexican Abortion Wars. American-Style", Los Ángeles, 16 de septiembre de 2013, (sec. Mundo)

Juárez, Fátima, "Estimaciones del aborto inducido en México: ¿qué ha cambiado entre 1990 a 2006?", *Perspectivas Internacionales en salud sexual y reproductiva*, Guttmacher Institute, 2009.

Kampwirth, Karen, "Abortion, Antifeminism, and the Return of Daniel Ortega", *Latin American Perspectives*, 35(2008).

Kane, G., "Abortion Law Reform in Latin America: Lessons for Advocacy", *Gender and Development*, 16(2008)

Karsin, N., "Abortion Adds to Colombia's Election Turmoil", Women's

Kingdon, John, "The Policy Window and The Joining Streams", *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Addison-Wesley, 1995.

Kingdon, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Addison- Wesley, 1995.

Klarman, Michael, "Why Backlash? Part II: Politics and Federalism", *From the Closet to the Altar*, Nueva York, Oxford University Press, 2013.

Klugman, Barbara y Debbie Budlender (comps.), *Estrategias para el acceso al aborto legal y seguro. Un estudio en once países. Buenos aires, Foro por los Derechos Reproductivos*, 2001.

Lamas, Marta, "La despenalización del aborto en México", *Nueva sociedad*, 220 (2009).

Legislatura LIX del estado de Hidalgo,
http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/leg/dipedos/HGO_59.htm

Legislatura LVII del estado de Hidalgo,
http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/leg/HGO_57.htm

Luker, Kristin, *Abortion and the Politics of Motherhood*, Berkeley, University of California Press, 1984

Madrigal, Glenda, "Penalizar el aborto en Colima es violencia institucional", *CimacNoticias*, 4 de junio de 2010, <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/42466>

Madrigal, Glenda, "Situación actual del aborto en Colima", *Imagina un mundo sin violencia*, CAM-INDESOL, 2012, n.13.

Mancilla, Roberto, "El principio de progresividad en el ordenamiento constitucional mexicano". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 33, 2015.

Márquez, Alicia, "Aborto y derechos reproductivos: leyes y debates públicos", en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. 8: Ana María Tepichin et al. (coords.), *Relaciones de Género*, México, Colmex, 2010.

Meza, Tania. "Es el momento de legislar sobre el aborto en Hidalgo", *Desdeabajo*, 21 de marzo de 2007, <http://www.desdeabajo.org.mx/wordpress/es-el-momento-de-legislar-sobre-aborto-en-hidalgo/>

Montenegro, Sofía, "Nicaragua: el aborto en la batalla electoral del 2006", *Debate Feminista*, 34 (2006).

Mota, Dinorath, "Critican iniciativa sobre aborto en Hidalgo", *El Universal*, Pachuca, 12 de abril de 2012, sec. Estados.

Mota, Dinorath, "Diputada plantea legalizar aborto en Hidalgo", *El Universal*, Pachuca, 5 de julio de 2011, sec. Estados

Mota, Dinorath, "Mujeres no deben recurrir a un aborto por un free: diputada", *Red política*, 27 de agosto de 2013, sec. Estados.

Murra, Yazmín, "Controversial iniciativa para despenalizar el aborto", *Milenio*, México D.F., 12 de enero de 2015, sec. Región.

Nagourney, Adam, "Moral Values Carried Bush, Rove Says", *The New York Time*, 10 de noviembre de 2004, <http://www.nytimes.com/2004/11/10/politics/campaign/10rove.html>

Núñez Vargas, Eduardo, [www.fiiapp.org/uploads/descargas/Diccionario Liderazgo.pdf](http://www.fiiapp.org/uploads/descargas/Diccionario_Liderazgo.pdf), en Mario Bassols, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords.), *Liderazgo Político*, UAM, México, 2008.

- Okin, Susan, "Is Multiculturalism Bad for Women?", *Is Multiculturalism Bad for Women?*, Princeton, University Press, 1999.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Massachusetts, Harvard University Press, 2002.
- Orlandi, L., "Nicaragua's Abortion Ban Faces Legal Blockade", *Women's E-News*, <http://www.womensenews.org/story/abortion/061117/nicaraguas-abortionban-faces-legal-blockade>
- Palacios, Surya, "Las leyes antiaborto restringen la libertad de la mujer", CNN, México, 30 de septiembre de 2011, (sec. Opinión)
- PAN, Proyección de principios de Doctrina del Partido de Acción Nacional, México, 2002.
- Pollack Pechesky, Rosalinda, "Abortion Practice in the 1970s", *Abortion and Woman's Choice. The State, Sexuality and Reproductive Freedom*, Broadway, Longman, 1984.
- Population Council y Grupo IDM "¿Qué piensan y opinan las y los mexicanos sobre el aborto? PRD, Declaración de principios, México, 2009.
- Quiles, Alfredo, "Congreso de Colima avala reformas sobre aborto", *El Universal*, 6 de noviembre de 2011, sec. Estados.
- Rayas, L., D. Catotti y A. Cortés, "Achieving ICPO Commitments for Abortion Care in Latin America: The Unfinished Agenda"
- Repløge, J., "Nicaragua Tightens up Abortion Laws", *The Lancet*, 369(2007)
- Reutersward, Camilla, Pär Zetterberg, et al. "Abortion Law Reforms in Colombia and Nicaragua: Issue Networks and Opportunity Context", *Development Changes*, 42 (2011).
- Riker, William, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Brown, 1964.
- Rivas, Paulina, "Congreso de BCS discute iniciativa para despenalizar el aborto", *Cimac Noticias*, México D.F., 13 de noviembre de 2009, sec. Especial.
- Rodríguez, Luis, "Hidalgo: amplían causales para permitir interrupción del embarazo", *CimacNoticias: periodismo con perspectiva de género*, 28 de marzo de 2008, <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/48435>
- Rubio, Eulalia, "Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25(2002).
- S., Lord, "The Nicaraguan Abortion Ban: Killing in Defense of Life", *North Carolina Law Review*, 87(2009)
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press, 1993.
- Sánchez, Julián, Documentan llamado del clero contra PRI por matrimonios gay", *El Universal*, 10 de junio 2016, sec. Nación.

- Shipan R Charles, y Craig Volden, "The Mechanisms of Policy Diffusion", *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4 (2008).
- Sistema de consulta de la estadística de las elecciones federales 2008-2008, INE, <http://www.ine.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/index.html>
- Tarrés, María Luisa, "Escenario político del debate sobre el aborto", en *Género y salud femenina. Experiencias de investigación en México*, Sara Elena Pérez-Gil (coord.), México, El Colegio de México, 1995.
- Tesoro, María de la Luz, *Nueva Ley del aborto apegada al 4to constitucional*, México, CIMAC, 2007.
- Torres, Gladis, "En Colima, ninguna causal válida para interrumpir el embarazo", *Cimacnoticias*, 9 de abril de 2009, <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/45343>
- Torres, Katia, Luigi Rivera y Xóchitl Álvarez, "Debatén por leyes antiaborto", *El Universal*, México D.F., 05 de Agosto de 2013, (sec. Estados)
- Torres, Katia, Luigi Rivera y Xóchitl Álvarez, "Debatén por leyes antiaborto", *El Universal*, México D. F., 05 de agosto de 2013, (sec. Estados).
- Trejo, Guillermo, "Religious Competition and Ethnic Mobilization in Latin America: Why the Catholic Church Promotes Indigenous Movements in Mexico", *American Political Science Review* 103 (2009)
- Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutional Work*, New Jersey, Princeton University Press, 2002.
- Uvalle, Ricardo, Descentralización Política y Federalismo: consideraciones sobre el caso de México, *Gestión y estrategia*, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>, consultado el 05 de agosto de 2014.
- Vicente, Verónica, "Nuevo León busca proteger la vida desde la fecundación y cierra la puerta al aborto libre", consultado el 24 de agosto de 2014, <http://www.20minutos.com.mx/noticia/14525/0/reforma-constitucional-nuevo-leon/proteger-vida-desde-fecundacion/cierra-puerta-aborto-libre/>
- Wagner, Jorge, "El aborto y la patologías que ponen en riesgo de muerte a la madre", *Catholic.net*, <http://es.catholic.net/op/articulos/7179/el-aborto-y-las-patologas-que-ponen-en-riesgo-de-muerte-a-la-madre.html>
- Weyland, Kurt, *Bounded Rationality and Policy Diffusion*, Estados Unidos, Princeton University Press, 2007.
- Wright, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, coord. Mauricio Merino, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Ziegler, Mary, "Beyond Backlash: Legal History, Polarization, and Roe v. Wade", *Washington and Lee Law Review*, 969 (2014), p. 970.

Entrevistas realizadas:

Esthela Damián Peralta- diputada del PRD en la IV Legislatura de la ALDF, 3 de febrero de 2015, Oficinas de Atención Ciudadana, Venustiano Carranza, D.F.

Alma Luz Beltrán y Puga- Coordinadora jurídica de GIRE, 10 de febrero de 2015, Oficinas de GIRE, Coyoacán, D.F.

Ingrid Tapia- abogada constitucionalista mexicana que participó en la redacción de las reformas para defender la vida constitucionalmente, 20 de marzo de 2015, Casa de Ingrid Tapia, San Ángel, D.F.

Paula Soto Maldonado- diputada del PAN en la IV Legislatura de la ALDF y vicepresidenta de la comisión de equidad y género en dicha legislatura, 11 de diciembre de 2014, Café la Parroquia, Insurgentes Sur, D.F.

Fátima Juárez- profesora investigadora de El Colegio de México, especialista en temas de salud reproductiva, 10 de diciembre de 2014, El Colegio de México.

Carmen Rincón Cruz- fundadora de la organización feminista “Cihuatl” en Hidalgo, 17 de marzo de 2015, Restaurante Mirage, Pachuca, Hidalgo.

Yolanda Molina- abogada de la Red Nacional de Abogadas y Abogados por la Defensa de la Reproducción Elegida (RADAR 4), 17 de marzo de 2016, Restaurante Mirage, Pachuca, Hidalgo.

Sandra Ordaz- diputada del PRD en la LXI legislatura de Hidalgo. Propuso despenalizar el aborto en la entidad, 4 de febrero de 2015, Restaurante Mirage, Pachuca, Hidalgo.

Yolanda Tellería- diputada del PAN en la LXI legislatura de Hidalgo. Propuso defender la vida desde la concepción, 17 de marzo de 2015, Restaurante Mirage, Pachuca, Hidalgo.

Adriana Patlán- dirigente de la Red de Derechos Sexuales y Reproductivos (Ddeser), 18 de marzo de 2015, (aunque trabajaba en Pachuca Hidalgo, nos reunimos en una oficina en Coyoacán, D.F.)

Jesús Preciado- vocero de la Iglesia católica de Colima, 17 de febrero de 2015, Parroquia de Nuestra Señora de la Salud, Colima.

Adolfo Núñez- diputado del PRD en la LV legislatura de Colima. Propuso despenalizar el aborto en dicha entidad, 18 de febrero de 2015, Casa de Núñez, Cuauhtémoc, Colima.

Humberto Cabrera- diputado del PAN en la LV legislatura de Colima. Secretario de la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, 17 de febrero de 2015, oficinas del Ayuntamiento de Villa de Álvarez, Colima.

Clementina Nava- encargada de comunicación del Centro de Apoyo a la Mujer (CAM), 17 de febrero de 2015, oficinas del CAM, Colima.

María Elena García- miembro de la asociación colimense “Grupo Ciudadano por la Vida de las Mujeres”, 17 de febrero de 2015, oficinas del CAM, Colima.

Roberto Chapula de la Mora- diputado del PRI en la LV legislatura de Colima. Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, 17 de febrero de 2015, en las oficinas de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.

Catalina Suárez Dávila- presidenta de la asociación civil colimense “Grupo ciudadano por la vida de las mujeres”, 17 de febrero 2015, Colima.

Adriana Ruiz Visfocri- abogada de GIRE que llevó los casos de amparo en Colima, 12 de abril de 2015, Hotel Villa Condesa, Distrito Federal.