

# Derechos Humanos de las Mujeres

## Actualización del Capítulo 5

del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México



 Naciones Unidas  
Derechos Humanos

ONHRA DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

# **Derechos Humanos de las Mujeres**

## **Actualización del Capítulo 5**

del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México



Naciones Unidas  
**Derechos Humanos**

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS

DR © Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
Alejandro Dumas No. 165  
Col. Polanco, Delegación Miguel Hidalgo  
C.P. 11560, México D.F.

Publicado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ISBN 968-7462-36-1

Coordinación editorial: OACNUDH México

Diseño y formación: **CAJA**  
TIPOGRÁFICA

Impreso en México

*Agradecemos a la Fundación Ford los recursos otorgados para la elaboración de esta publicación.*

Portada: Fotografías ganadoras y menciones especiales del Concurso de Reportaje Fotográfico "Historias de Mujeres Mexicanas" Olivia Vivanco, María M. Caire, Francisco Palma, Carlos Franco Puga.



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS

# Derechos Humanos de las Mujeres

## Actualización del Capítulo 5

del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México

### Agradecimientos

**La OACNUDH agradece a los siguientes actores que trabajaron de manera conjunta para la elaboración de la actualización del Capítulo 5 sobre “Derechos Humanos de las Mujeres”:**

#### **Instituciones y Organismos descentralizados de México**

- Instituto Nacional de las Mujeres
- Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Secretaría de Gobernación
- Dirección de Asuntos Internacionales de la Mujer, Secretaría de Relaciones Exteriores
- Fiscalía Especial para la Atención de delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País, Procuraduría General de la República
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

#### **Organismos Públicos de Derechos Humanos**

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

#### **Organizaciones de la Sociedad Civil**

- Artículo 19
- Católicas por el Derecho a Decidir, México
- Centro de Apoyo y Capacitación para las Empleadas del Hogar
- Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P.”
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, México
- Closet de Sor Juana, Universidad Nacional Autónoma de México
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
- DECA, Equipo Pueblo
- Diversa, Agrupación Política Nacional Feminista
- Epikeia, Justicia con Equidad
- Equidad, Ciudadanía, Trabajo y Familia
- Grupo de Información en Reproducción Elegida
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social
- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”

#### **Instituciones Académicas**

- Programa de Derechos Humanos, Universidad Iberoamericana
- Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, Colegio de México
- Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México

La OACNUDH agradece especialmente las contribuciones de las siguientes personas que realizaron de manera detallada la revisión del presente documento: María Consuelo Mejía y Aidé García de Católicas por el Derecho a Decidir; Marcelina Bautista del Centro de Apoyo y Capacitación para las Empleadas del Hogar; Tania Reneaum del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género; Laura Becerra de DECA Equipo Pueblo; Teresa Rodríguez y Amaia Pérez del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer; María Luisa Sánchez Fuentes y Alma Luz Beltrán y Puga del Grupo de Información en Reproducción Elegida; Patricia Wohlers del Instituto Nacional de las Mujeres; y a Elizardo Rannauro de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

# ÍNDICE

## I. INTRODUCCIÓN

A. El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	9
B. Justificación y objetivo de la actualización	11
C. Metodología	12

## II. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DEL CAPÍTULO 5 “DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES” DEL DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

1. Promover la incorporación de las prescripciones de las convenciones internacionales (CEDAW y Belém do Pará) en la legislación nacional y estatal, así como su debido cumplimiento	15
a) Poder Legislativo	16
b) Poder Ejecutivo	17
c) Poder Judicial	18
2. Incorporar la perspectiva de género en las políticas, programas, presupuestos y gestión de instituciones públicas, en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes del Estado Mexicano	20
a) Poder Legislativo	20
b) Poder Ejecutivo	23
c) Poder Judicial	25
3. Reducir y redistribuir la carga total de trabajo de las mujeres y revalorar el aporte del trabajo doméstico al bienestar y a la riqueza nacional	26
a) Poder Legislativo	26
b) Poder Ejecutivo	28
c) Poder Judicial	30
4. Promover la eliminación de estereotipos de género y realizar campañas de sensibilización e información	32
a) Poder Legislativo	32
b) Poder Ejecutivo	33
c) Poder Judicial	34

5. Promover y procurar el respeto de los derechos reproductivos y derechos sexuales de las mujeres	<b>35</b>
a) Poder Legislativo	<b>35</b>
b) Poder Ejecutivo	<b>36</b>
c) Poder Judicial	<b>40</b>
6. Proteger el derecho de las mujeres a una vida sin violencia	<b>42</b>
a) Poder Legislativo	<b>42</b>
i. Ciudad Juárez	
b) Poder Ejecutivo	<b>45</b>
c) Poder Judicial	<b>48</b>
7. Adoptar todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales	<b>50</b>
a) Poder Legislativo	<b>50</b>
b) Poder Ejecutivo	<b>52</b>
c) Poder Judicial	<b>55</b>
8. Asegurar a las mujeres igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación	<b>56</b>
a) Poder Legislativo	<b>56</b>
b) Poder Ejecutivo	<b>57</b>
c) Poder Judicial	<b>58</b>
9. Eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país	<b>59</b>
a) Poder Legislativo	<b>59</b>
b) Poder Ejecutivo	<b>60</b>
c) Poder Judicial	<b>60</b>
10. Promover la igualdad de derechos de hombres y mujeres en la vida de las familias	<b>62</b>
a) Poder Legislativo	<b>62</b>
b) Poder Ejecutivo	<b>64</b>
c) Poder Judicial	<b>64</b>
<b>III. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</b>	<b>66</b>







## I. INTRODUCCIÓN

### A. El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México

Durante el año 2003, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), con base en una metodología participativa entre actores del gobierno, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, elaboró un *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* (Diagnóstico), en el que se señalan los principales obstáculos estructurales que impiden lograr una plena vigencia de los derechos humanos en el país.<sup>1</sup> Dicho Diagnóstico fue presentado al entonces Presidente de la República, Vicente Fox, el 10 de diciembre de 2003.

Durante el proceso de integración del Diagnóstico, se abrió la posibilidad para que diversos actores participaran e interactuaran de manera directa, expresando sus diferentes visiones sobre las temáticas y las regiones que trabajan, lo que significó que un amplio espectro de la sociedad tuviera voz dentro de este importante proceso.<sup>2</sup> Su desarrollo contó con el apoyo no sólo del Gobierno mexicano, sino de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y organismos públicos de derechos humanos. Cabe destacar que México es el primer país del mundo en el que Naciones Unidas ha implementado un ejercicio similar.

El Diagnóstico, además de identificar los problemas y las causas estructurales antes mencionadas, reconoce las necesidades de reformas legislativas y acciones administrativas para mejorar la situación de los derechos humanos en el país, formulando recomendaciones y propuestas viables bajo un espíritu constructivo.

Este documento asumió los principios básicos de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, por lo que incorporó tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, analiza las situaciones particulares de ciertos grupos y sectores de la sociedad civil, además de incluir un capítulo sobre los derechos humanos de las mujeres. Los temas se ordenaron en siete diferentes capítulos bajo el siguiente orden:

1. Aspectos generales<sup>3</sup>,
2. Derechos civiles,
3. Derechos políticos,
4. Derechos económicos, sociales y culturales,
5. Derechos humanos de las mujeres,
6. Derechos de los pueblos indígenas, y
7. Grupos en situación de discriminación.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, México, diciembre de 2003.

<sup>2</sup> Como parte de esta mecánica participativa se realizaron cuatro seminarios regionales y un foro nacional, en donde se discutieron las primeras conclusiones que serían incorporadas al documento. A este proceso se sumaron también expertos y organizaciones no gubernamentales internacionales, cuyos insumos fueron fundamentales para completar el trabajo. La participación de las diferentes agencias del Sistema de las Naciones Unidas en México fue también relevante.

<sup>3</sup> En este capítulo se incluye la armonización de los estándares internacionales con la legislación interna, la necesaria protección de los y las defensoras de derechos humanos, y la necesidad de fortalecer la autonomía del sistema de organismos públicos de protección a los derechos humanos.

<sup>4</sup> En este apartado se incluyen a los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, desplazados internos, refugiados, jornaleros agrícolas, migrantes, usuarios de los servicios de salud, personas que viven con enfermedad mental, y personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual.

## 10 **Derechos Humanos de las Mujeres**

Cada capítulo incluye numerosas propuestas cuya implementación puede ayudar en la mejora de la situación de los derechos humanos que ahí se plantea. Por otro lado, también se incluye un listado de las que se denominaron *Recomendaciones Generales*, consideradas como acciones de alta prioridad, en las que se incluyó una recomendación instrumental que señala la necesidad de elaborar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el país.

Sobre la base del Diagnóstico y de las recomendaciones hechas a México por los distintos mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, la OACNUDH coadyuvó con las distintas instancias del Gobierno Federal y organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de un *Programa Nacional de Derechos Humanos* (Programa), el cual fue presentado por el Presidente de la República el 10 de diciembre de 2004. El Programa tuvo como objetivo introducir los estándares internacionales de derechos humanos en las políticas públicas del Gobierno Federal.

## **B. Justificación y objetivo de la Actualización**

En el año 2006, la OACNUDH se planteó el ejercicio de actualización del Capítulo 5 sobre “Derechos Humanos de las Mujeres” del Diagnóstico, así como en las propuestas relativas a la incorporación de la perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres incluidos en otros capítulos, con el objetivo de contar con una evaluación a poco más de tres años y medio de haber sido presentado dicho Diagnóstico.

Los objetivos específicos de este ejercicio fueron:

- Identificar los avances de las propuestas del Diagnóstico desde su presentación;
- Identificar las tareas pendientes a través de la revisión de aquellas propuestas del Diagnóstico que aún no han sido implementadas;
- Proponer una agenda actualizada de acciones que permitan el avance del respeto y protección de los derechos humanos de las mujeres en México, y
- Generar espacios de coordinación entre los diversos actores de la sociedad civil sobre los derechos humanos de las mujeres.

Este ejercicio de actualización permitió realizar un análisis de dichas propuestas y conocer los avances en su implementación, los resultados que se han obtenido, así como los obstáculos que han impedido acciones o generado retrocesos. La experiencia de actualizar el Capítulo 5 posibilitó, asimismo, fortalecer la vinculación entre defensoras y defensores de derechos humanos y las organizaciones que trabajan puntualmente en la defensa de los derechos humanos de las mujeres. De igual manera, las propuestas concretas abren espacios para ratificar el consenso de una agenda mínima entre los actores participantes acorde con los estándares más altos de los derechos humanos, que se traduzca en un beneficio en el respeto y protección de los derechos humanos de las mujeres.

Las personas participantes en el proceso celebraron el hecho de que se conformara un espacio de coordinación y trabajo entre organizaciones especializadas en el respeto y la protección de los derechos humanos de las mujeres, y organizaciones que trabajan en diversos campos de los derechos humanos. La riqueza de las observaciones y del diálogo revela nuevas posibilidades de acción en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres como derechos humanos universales.

El presente documento no pretende construir indicadores para medir y evaluar la situación de los derechos humanos de las mujeres en México, sino proporcionar elementos para reconocer los avances y, en su caso, la vigencia de los obstáculos estructurales y de las propuestas ya elaboradas en el Diagnóstico.

## 12 Derechos Humanos de las Mujeres

### C. Metodología

Los procesos participativos e incluyentes son un principio fundamental para el trabajo que realiza la OACNUDH. En ese sentido, para el ejercicio de actualización del Capítulo 5 sobre “Derechos Humanos de las Mujeres”, se propuso una metodología participativa en la que confluyeran diversos actores involucrados en la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres en México.

A ese fin, la OACNUDH realizó una amplia invitación para participar en la tarea de actualización del Capítulo 5 del Diagnóstico, la cual englobó lo mismo a las autoridades del Estado en su conjunto, particularmente al Instituto Nacional de las Mujeres; a la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Ciudad Juárez, adscrita a la Secretaría de Gobernación;<sup>5</sup> a la Fiscalía Especial de la Procuraduría General de la República para la Atención de los delitos relacionados con actos de violencia contra las Mujeres en el país; a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y lo mismo a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de los derechos humanos y aquellas que trabajan puntualmente en la defensa de los derechos de las mujeres; a instituciones académicas, y al Sistema de las Naciones Unidas en México.

De manera especial, la OACNUDH agradece al Instituto Nacional de las Mujeres por su colaboración y apoyo institucional tanto en las reuniones presenciales como en el envío de insumos necesarios para la elaboración objetiva del presente documento.

Gran parte del trabajo realizado en el ejercicio de actualización se efectuó de manera electrónica mediante la entrega de insumos por correo electrónico, con el fin de facilitar la participación de todos los actores. Aunado a lo anterior, se llevaron a cabo cuatro reuniones presenciales que se consideraron necesarias para conocer y discutir los avances en el trabajo.<sup>6</sup>

La metodología que se utilizó para la integración del documento de actualización fue:

#### a) Sistematización de las recomendaciones y propuestas

La primera tarea que se realizó para iniciar la actualización fue la identificación y sistematización de las propuestas contenidas en el Diagnóstico que estuvieran relacionadas con el respeto, promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, así como aquellas relacionadas con el avance de la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas. Es decir, se hizo una revisión de todo el Diagnóstico con el objetivo de identificar puntualmente dichas propuestas, más allá del referido Capítulo 5. Esta búsqueda arrojó un total de 224 propuestas.

Una vez identificadas, se ordenaron temáticamente de acuerdo con las diez propuestas principales que el Capítulo 5 había señalado con anterioridad. Estas diez propuestas son:

1. Promover la incorporación de las prescripciones de las convenciones internacionales en la legislación nacional y estatal, así como su debido cumplimiento;
2. Incorporar la perspectiva de género en las políticas, programas, presupuestos y la gestión de instituciones públicas, en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes del Estado Mexicano;
3. Reducir y redistribuir la carga total de trabajo de las mujeres y revalorar el aporte del trabajo doméstico al bienestar y a la riqueza nacional;

<sup>5</sup> A pesar de que el 20 de julio de 2007 el Presidente Felipe Calderón anunció que la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez formaría parte del Instituto Nacional de las Mujeres, a fecha de realizar el presente documento, su estructura organizacional y de recursos humanos aún formaban parte de la Secretaría de Gobernación.

<sup>6</sup> Las reuniones se realizaron los días 14 de julio, 11 de agosto, 22 de agosto y 21 de noviembre de 2006.

4. Promover la eliminación de estereotipos de género y realizar campañas de sensibilización e información;
5. Promover y procurar el respeto de los derechos reproductivos y derechos sexuales de las mujeres;
6. Proteger el derecho de las mujeres a una vida sin violencia;
7. Adoptar todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales;
8. Asegurar la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación;
9. Eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país;
10. Promover la igualdad de derechos de hombres y mujeres en la vida pública del país.

#### **b) Identificación de fuentes de consulta**

Para la elaboración del Diagnóstico en el 2003, fueron identificadas como una de las fuentes de consulta las obligaciones internacionales que México había asumido hasta esa fecha en materia de derechos humanos. Al efecto, en ese entonces se realizó una revisión de los instrumentos internacionales de los que formaba parte, las recomendaciones y observaciones generales que interpretaban dichos instrumentos, así como las observaciones finales referidas a México por parte de los mecanismos de protección de derechos humanos tanto de la Organización de las Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos.

En el año 2006, el Estado Mexicano presentó varios informes a diversos Comités de seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos ante las Naciones Unidas.

Concretamente, México presentó sus informes periódicos y recibió observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés); del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), y del Comité de los Derechos del Niño y del Comité Contra la Tortura (Comité CRC y Comité CAT respectivamente, por sus siglas en inglés).<sup>7</sup> Aunado a lo anterior, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, visitó México en 2005 y emitió su informe el 13 de enero de 2006.<sup>8</sup>

Todos estos documentos, junto con los informes sombra o alternativos presentados por organizaciones de la sociedad civil, y diversas fuentes de consulta surgidas en los últimos tres años y medio –revisadas conforme la línea de trabajo establecida desde el 2003–, sirvieron de insumo para la realización de este ejercicio.

#### **c) Sistematización y análisis de la información**

Una vez identificadas las fuentes de consulta, la información fue sistematizada y clasificada para su mejor comprensión y utilización. Para este ejercicio, se elaboró una matriz que permitió el vaciado y análisis de la información, logrando obtener una *radiografía* de toda la información relacionada con la situación de los derechos humanos de las mujeres generada de diciembre de 2006 a la fecha.

<sup>7</sup> México presentó su informe al Comité CEDAW el 23 de enero de 2006 y recibió observaciones finales el 25 de agosto de 2006; al Comité DESC el 25 de febrero de 2005 y recibió observaciones finales el 17 de mayo de 2006; al Comité CRC el 24 de agosto de 2005 y recibió observaciones finales el 8 de junio de 2006; al Comité CAT el 28 de febrero de 2005 y recibió observaciones finales el 21 de noviembre de 2006.

<sup>8</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. Misión a México *Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: La Violencia contra la Mujer*, 13 de enero de 2006, E/CN.4/2006/61/Add.4

## 14 **Derechos Humanos de las Mujeres**

### **d) Elaboración y discusión del primer borrador**

Una vez concluido el análisis de la información, se procedió a la elaboración de un primer borrador que reflejara la situación actual de las propuestas incluidas en el Diagnóstico. El borrador fue enviado a los distintos actores que participaron, a fin de obtener sus comentarios, observaciones y adiciones.

Una vez terminado el primer borrador, se convocó a una reunión de análisis<sup>9</sup> con la finalidad discutirlo y lograr consensos acerca del contenido del mismo.<sup>10</sup> Con los insumos recibidos en dicha reunión, se procedió a elaborar el último borrador del documento.

### **e) Insumos al último borrador**

Para la recepción de insumos al segundo borrador, se envió un formato de comentarios con el fin de facilitar la aportación de nuevas observaciones para ser incorporadas en un documento final.

### **f) Presentación del último borrador**

Para la mejor comprensión del documento de actualización, se decidió presentar la información de acuerdo con las facultades de cada uno de los tres poderes del Estado, de manera que se observara con mayor claridad el trabajo que ha realizado cada poder, así como los vacíos aún existentes de acuerdo con las responsabilidades de cada uno.

Por otra parte, si bien es posible que sobre cada una de las propuestas aquí presentadas exista mayor información, a efectos de su exposición se eligieron los datos y los retos que mejor reflejan la situación actual de cada una de ellas.

<sup>9</sup> Esta reunión tuvo lugar el 21 de noviembre de 2006.

<sup>10</sup> A dicha reunión asistieron representantes de instituciones de gobierno, organismos descentralizados, sociedad civil, academia y el Sistema de las Naciones Unidas en México.

## II. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DEL CAPÍTULO 5 “DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES” DEL DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

### 1. Promover la incorporación de las prescripciones de las convenciones internacionales (*CEDAW* y *Belém do Pará*) en la legislación nacional y estatal, así como su debido cumplimiento.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es una herramienta fundamental para el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas. Tiene como finalidad proteger la dignidad humana y condenar los actos y omisiones por parte de un Estado que violente estos derechos. Dentro del conjunto de instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (*CEDAW*, por sus siglas en inglés)<sup>11</sup> y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)<sup>12</sup>, son los instrumentos que mejor representan las obligaciones y estándares más altos de los derechos humanos de las mujeres.

Las convenciones y tratados de derechos humanos van acompañadas para su aplicación de recomendaciones y observaciones generales que desarrollan e interpretan su contenido, así como de observaciones finales para cada país, emitidas por los comités encargados de vigilar su cumplimiento.<sup>13</sup> Además, para el seguimiento de su aplicación, son importantes los informes de las Relatorías Especiales de Naciones Unidas, así como las resoluciones, declaraciones y programas de acción, resultado de Conferencias Mundiales. El ejercicio conjunto de las Convenciones de derechos humanos y las Convenciones de derechos humanos de las mujeres, así como de los estándares más altos definidos en las interpretaciones ya señaladas, permiten el pleno reconocimiento y proporcionan elementos fundamentales para la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

México ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos, por lo tanto, los ha incorporado a su ámbito jurídico nacional. Con esta base, el desafío más importante es implementar esa normativa internacional en la legislación federal y estatal, así como generar medidas prácticas a través del diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas que garanticen un impacto real en la vida de las personas, y con ello se disminuya la brecha entre la declaración de los derechos humanos y su vivencia en cada una de las personas, como lo ha señalado la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>14</sup>

11 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979. México la ratificó el 23 de marzo de 1981.

12 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. México la ratificó el 12 de noviembre de 1998.

13 Naciones Unidas cuenta actualmente con siete Comités que vigilan el cumplimiento de siete tratados internacionales en materia de derechos humanos: Comité de Derechos Humanos; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Comité contra la Tortura; Comité de los Derechos del Niño, y Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

14 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Plan de Acción de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, del 26 de Mayo de 2005, Apartado II.



## 16 Derechos Humanos de las Mujeres

### a) Poder Legislativo

Con el objetivo de avanzar en la armonización y homologación de las leyes nacionales, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en coordinación con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU), la Organización de Estados Americanos (OEA), y el H. Congreso de la Unión, realizaron en abril de 2004 el *Congreso Internacional para Apoyar la Armonización de las Legislaciones Locales con los Instrumentos Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres*. Las necesidades y propuestas detectadas en dicho Congreso llevaron a realizar en 2005 seis réplicas del mismo en diferentes ciudades del país.<sup>15</sup> Simultáneamente y como complemento, se llevaron a cabo “Talleres para Apoyar la Armonización de la Legislación Penal, de Procedimientos Penales de Salud y de Asistencia Social, de conformidad con los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres”, en cada una de las entidades federativas de la República Mexicana, y uno para el ámbito federal. Las conclusiones emanadas de estos congresos y talleres sirvieron de base para elaborar propuestas de reforma a la legislación penal, de procedimientos penales, de salud y de asistencia social de la República Mexicana.<sup>16</sup>

A nivel estatal, se dieron avances principalmente en la legislación sobre violencia familiar.<sup>17</sup> Sin embargo, en este nivel persisten vacíos legislativos que son inconsistentes con las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales. En los códigos penales de los estados todavía prevalecen delitos que en sí mismos son discriminatorios, como el delito de rapto, y también criterios discriminatorios en delitos como el estupro, aborto, lesiones y homicidio.<sup>18</sup> En el ámbito civil, todavía no se reconocen plenamente los aportes que realizan las mujeres que se encargan de la crianza y atención del hogar. Por lo que respecta a la generación de bienes en el matrimonio, no se cuenta con avances suficientes para el cumplimiento de las sentencias de alimentos, lo que produce mayores cargas de trabajo y cuidado para las mujeres en la familia y limitaciones en el pleno disfrute de sus derechos.

Por otro lado, en el H. Congreso de la Unión se aprobaron la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>19</sup>, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres<sup>20</sup> y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.<sup>21</sup> Asimismo, se registró un importante trabajo legislativo en ambas cámaras del H. Congreso de la Unión, toda vez que se presentaron diversas iniciativas encaminadas a lograr la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales respecto de los derechos humanos de las mujeres, puntualmente en lo que se refiere a la trata de personas, derechos sexuales, derechos reproductivos y derechos laborales.<sup>22</sup> Aunque dichas iniciativas no fueron aprobadas, aún pueden ser retomadas por la actual XL Legislatura.

<sup>15</sup> Las seis réplicas tuvieron lugar en San Luis Potosí, Tijuana, Distrito Federal, Monterrey, Morelia y Villahermosa, bajo el nombre “*Congreso Internacional para Apoyar la Armonización de las Legislaciones Locales con los Instrumentos Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres: Vigencia Plena de los Derechos Humanos de las Mujeres en México*”.

<sup>16</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Congreso Internacional para apoyar la armonización de las legislaciones locales con los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos de las Mujeres: Propuestas*. 2005. Col. Tomos I-VI. *Los Derechos Humanos de las Mujeres en la Legislación Penal, de Salud y Asistencia Social en México “Propuestas de Reformas”*, México, 2006.

<sup>17</sup> Hasta junio de 2007, 28 entidades federativas cuentan ya con leyes administrativas para prevenir, atender y sancionar la violencia familiar o intrafamiliar, dependiendo de la entidad. Esta información se detalla en el apartado sobre violencia contra las mujeres.

<sup>18</sup> Los delitos de rapto y estupro son delitos que en su origen garantizaban que a las mujeres que habían iniciado su vida sexual a través de engaños o por violencia, principalmente en su adolescencia, se les resarciera este daño con el matrimonio. Sus elementos básicos e interpretación, a pesar de que en algunas entidades federativas se hayan modificado levemente, no han sido eliminados del todo, y son criterios de discriminación contra las mujeres que aún persisten. En la protección en el derecho a la vida, en delitos como el homicidio y las lesiones, cuando atentan contra las mujeres, persiste una mayor apertura para atenuar las penalidades a los homicidas cuando eran sus parejas, bajo el argumento de la emoción violenta, o de los celos extremos.

<sup>19</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

<sup>20</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006.

<sup>21</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007.

<sup>22</sup> Estas iniciativas se pueden agrupar en cinco grandes temas: 1) Violencia de género, incluyendo todas las formas de violencia contra las mujeres o en específico violencia familiar y violencia sexual –principalmente tráfico de personas, prostitución forzada y prostitución infantil a través de redes de internet; además de varias propuestas para garantizar mejores derechos a las víctimas de delitos; 2) Reformas a la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres y otras instituciones de trabajo en derechos de las mujeres como la propia Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, la creación de dos comisiones especiales relacionadas con los temas de infancia y violencia feminicida; 3) Derechos sexuales y reproductivos, a través de reformas a la legislación de salud, principalmente en los temas de educación, intervenciones estéticas, genoma humano, reproducción asistida y derechos reproductivos; 4) Derechos laborales de las mujeres, con propuestas

Por otra parte, preocupa la presentación de iniciativas en el ámbito federal contrarias a los compromisos adquiridos en las convenciones internacionales de derechos humanos. Estas iniciativas<sup>23</sup> han estado vinculadas principalmente a los ámbitos de la salud y de los derechos reproductivos, como por ejemplo, iniciativas de reforma de la Ley General de Salud<sup>24</sup> relativas a la restricción de investigaciones sobre tecnologías reproductivas y células madre.

**Propuestas del Diagnóstico:**

- Promover la homologación de las legislaciones estatales que protegen los derechos humanos de las mujeres a los estándares más altos vigentes en el país (códigos penales y civiles, reglamentación laboral, justicia cívica).

**Propuestas adicionales:**

- Crear un mecanismo de seguimiento y evaluación de los procesos iniciados para la armonización de la legislación nacional y estatal con los instrumentos internacionales de derechos humanos, del cual rinda cuenta el propio Poder Legislativo, y en el que se incluya la participación de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema.
- Tipificar el delito de discriminación en las entidades federativas<sup>25</sup>, incluyendo la discriminación por orientación sexual.<sup>26</sup>

**b) Poder Ejecutivo**

Si bien la promoción de la incorporación de las prescripciones de las convenciones internacionales en la legislación nacional y estatal es una obligación que atañe principalmente al Poder Legislativo, el Ejecutivo tiene un papel importante para su aplicación a través de la reglamentación, diseño, difusión e implementación de las políticas públicas. En el período que se estudia, se registra, por parte del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la publicación de los libros *Legislar con perspectiva de género. Evaluación en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños*<sup>27</sup>; *Mujeres privadas de su libertad y sus hijos e hijas. Normas de ejecución de sentencias a la luz de los tratados internacionales*<sup>28</sup>, así como divulgación de la CEDAW y de Belém do Pará.

En lo concerniente a la aplicación de las disposiciones de dichas convenciones por parte del Poder Ejecutivo, como se mencionó con anterioridad, México presentó sus informes periódicos a los distintos Comités de Naciones Unidas y recibió la visita de la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias. Si bien se han difundido las observaciones finales y recomendaciones emitidas por dichos mecanismos, principalmente a través de

integrales de reforma a la Ley Federal del Trabajo, derechos específicos para madres solas y también propuestas de integración de la vida familiar y laboral; y finalmente, 5) Medidas especiales temporales como estímulos fiscales, garantizar la paridad en el Consejo del Instituto Federal Electoral y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

23 Proyecto de decreto que adiciona los artículos 100-Bis y 100-Ter y reforma el artículo 465 de la Ley General de Salud, para prohibir la clonación de seres humanos. Presentado el 2 de julio del 2004. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1532, México 2 de julio de 2004. Iniciativas semejantes se presentaron en otras entidades del país. Por ejemplo, en Jalisco se presentó en diciembre del 2004 una iniciativa que penalizaba a las mujeres embarazadas en caso de causar cualquier tipo de lesiones al feto; en el proceso de dictamen de esta iniciativa, se modificó de manera que no se sancionaba a la mujer embarazada, pero al crear un delito especial de lesiones para un sujeto sin personalidad jurídica como es el feto y con una penalidad menor que las establecidas en el delito de lesiones, se producía una desprotección a las mujeres embarazadas en caso de que fueran víctimas de violencia. Esta iniciativa finalmente no fue aprobada.

24 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

25 A julio de 2007, solamente Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango y Veracruz han tipificado este delito.

26 En el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se menciona expresamente, aunque sí en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación.

27 Instituto Nacional de las Mujeres: *Legislar con perspectiva de género. Evaluación en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños*, México 2003.

28 Instituto Nacional de las Mujeres: *Mujeres privadas de su libertad y sus hijos e hijas. Normas de ejecución de sentencias a la luz de los tratados internacionales*, México 2003.

## 18 Derechos Humanos de las Mujeres

Internet y de algunas publicaciones, no se observan mecanismos de difusión constantes y claros. Ejemplo de esto es que no se cuenta con un registro respecto de la capacitación constante del personal y autoridades del Poder Ejecutivo sobre las convenciones CEDAW y Belém do Pará, así como de las mencionadas observaciones finales y recomendaciones de los mecanismos de Naciones Unidas.

Una acción fundamental para la incorporación de estas prescripciones es el trabajo de formación de quienes serán las y los operadores de las políticas públicas y de justicia, por lo que el Inmujeres ofreció en 2005, como parte de sus programas de formación, quince talleres sobre procuración de justicia con enfoque de género dirigidos a los ministerios públicos del fuero común, así como tres mesas regionales sobre la situación jurídica de los derechos humanos de las mujeres en centros de readaptación social.<sup>29</sup> Sin embargo, no se registran convenios ni acciones con las escuelas y facultades de derecho, ni modificaciones en sus planes de estudio para incorporar la perspectiva de género a su enseñanza que permita avanzar en la implementación de las obligaciones de las convenciones CEDAW y Belém do Pará.

### **Propuesta del Diagnóstico:**

- Promover la incorporación, en los programas de las escuelas de Derecho, del estudio de la teoría y la visión de género.

### **Propuesta adicional:**

- Crear un programa de formación permanente, con indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación, a todo el personal del Poder Ejecutivo respecto de las obligaciones que México ha adquirido por los convenios de derechos humanos, en particular las convenciones CEDAW y Belém do Pará, y de las observaciones y recomendaciones de los mecanismos de Naciones Unidas, de manera que se tenga claridad sobre la implementación y su seguimiento en el ámbito nacional, estatal y municipal.

### **c) Poder Judicial**

No se cuenta con información precisa elaborada por el Poder Judicial que dé cuenta de un esfuerzo sistemático por incorporar los más altos estándares de los derechos humanos en la interpretación de la legislación nacional y local. Únicamente se registró que en el *Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2001-2006 (Proequidad)* se estableció en sus líneas estratégicas el compromiso de promover en las instancias de procuración y administración de justicia, la aplicación de las disposiciones en materia de derechos humanos de las mujeres y niñas, contenidas en los instrumentos internacionales correspondientes. Entre sus metas se encuentran las rondas de capacitación y sensibilización a funcionarios y funcionarias encargados de procuración y administración de justicia y a legisladores.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Sexto Informe periódico de México ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, CEDAW/C/MEX/6, 25 de enero de 2006, párr. 42. También se cuenta con información de propuestas realizadas por el Inmujeres al Centro de Capacitación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) para incorporar al plan de estudios de la formación académica profesional de los y las policías la asignatura "Derechos Humanos de las Mujeres, Género y Seguridad Pública", pero no se tiene información sobre su posible aceptación e implementación.

<sup>30</sup> *Ibidem*, párr. 41

***Propuestas del Diagnóstico:***

- Sensibilizar a los funcionarios responsables de la procuración, impartición y administración de la justicia sobre la jerarquía de los convenios internacionales ratificados por México y sobre su contenido, para su plena incorporación en los procesos legales, y establecer programas de educación permanente sobre las disposiciones de las convenciones internacionales y los derechos humanos de las mujeres, dirigidos al personal del Poder Judicial, los funcionarios de la procuración de justicia, los abogados, los trabajadores de seguridad pública, los defensores de oficio y otros servidores públicos.
- Promover el incremento del número de mujeres en todos los niveles de los poderes judiciales y de los organismos encargados de la procuración de justicia a niveles federal y estatal.=

***Propuesta adicional:***

Establecer programas permanentes de capacitación a operadoras y operadores de justicia del ámbito privado, principalmente a litigantes y personas que trabajen en la academia, así como una estrategia de seguimiento de tales programas.

***Propuestas para los tres poderes:***

- Dar cumplimiento pronto y oportuno, así como seguimiento a las recomendaciones formuladas a México por los comités de seguimiento y los y las Relatoras Especiales responsabilizados de revisar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en las convenciones y pactos internacionales.
- Difundir ampliamente el Protocolo Facultativo de la CEDAW y la información sobre los mecanismos con los cuales las mujeres pueden apelar judicialmente con base en las convenciones internacionales.
- Promover que en los órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos se dé a las quejas por violaciones a derechos humanos de las mujeres, un tratamiento que incorpore la perspectiva de género, procurando capacitar sobre tal perspectiva a todos los funcionarios de las comisiones de derechos humanos.
- Poner en marcha mecanismos para empoderar a las mujeres mediante el conocimiento de sus derechos y el apoyo para que accedan a los tribunales. Una vía para lograrlo consiste en sensibilizar y capacitar a los defensores y abogados públicos y privados para que las asesoren y acompañen en la defensa de sus derechos, así como apoyar a organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.
- Desarrollar y promover los servicios de atención telefónica para las mujeres en todo el país, con información sobre servicios y derechos; y atención y asesoría jurídica, psicológica, médica y laboral. Se podrían realizar convenios con las facultades y escuelas de derecho, psicología y medicina para utilizar el servicio social de pasantes.

### 2. Incorporar la perspectiva de género en las políticas, programas, presupuestos y gestión de instituciones públicas, en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes del Estado Mexicano.

En el marco de Naciones Unidas, se han celebrado diversas Conferencias Mundiales con temáticas específicas, incluidos los derechos humanos<sup>31</sup>, la población y el desarrollo<sup>32</sup>, y los derechos humanos de las mujeres.<sup>33</sup> En estas Conferencias Mundiales, la perspectiva de género se ha aceptado como fundamental para analizar las relaciones entre mujeres y hombres; relaciones entre las mujeres y sus diferencias, así como entre los propios hombres y sus diferencias, con el objetivo de reconocer positivamente dichas diferencias y con ello generar propuestas encaminadas a eliminar la discriminación y garantizar la igualdad sustantiva.<sup>34</sup> De los instrumentos surgidos de las Conferencias Mundiales y de los propios instrumentos internacionales de derechos humanos, emana el compromiso de incorporar de manera transversal dicha perspectiva en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y presupuestos en todos los niveles de gobierno de los tres poderes del Estado.

Para lograr estos compromisos existe la necesidad de asignar los recursos humanos y materiales indispensables para incidir en cada poder del Estado, en sus instancias y en cada uno de sus programas. Si bien la asignación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, su ejercicio y su solicitud es tarea de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de las dependencias autónomas. Esto implica una revisión profunda y una transformación integral de las instituciones, de manera que la perspectiva de género sea parte de todos sus procesos cotidianos.

México se ha obligado como una vía para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, el incorporar la perspectiva de género en todo su quehacer institucional, como se establece en los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que forma parte.

#### a) Poder Legislativo

La facultad que posee la Cámara de Diputados de definir la distribución y asignación del presupuesto público federal, es fundamental para garantizar un presupuesto etiquetado para programas y políticas en favor de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, la Comisión de Equidad y Género realizó un trabajo importante en estos tres años. Hasta 2006, se mantuvieron recursos etiquetados para garantizar el derecho a la salud de las mujeres, el apoyo a mujeres rurales y para proyectos productivos de microempresarias. Para el Inmujeres se mantuvo un presupuesto constante,

31 Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, Austria, del 14 al 25 de junio de 1993.

32 Conferencia Mundial de Población y Desarrollo celebrada en El Cairo, Egipto, del 5 al 13 de septiembre de 1994.

33 La primera Conferencia Mundial sobre la Mujer se celebró en la Ciudad de México, México, del 19 de junio al 2 de julio de 1975; la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer, se celebró en Copenhague, Dinamarca, del 14 al 30 de julio de 1980, la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, se celebró en Nairobi, Kenia, del 15 al 26 de junio de 1985 y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se celebró en Beijing, China, el 15 de septiembre de 1995, de la cual se han realizado ya dos sesiones de seguimiento en los años 2000 y 2005.

34 El Comité CEDAW señala que un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto de las mujeres con los hombres, a lo que el Comité denomina como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre: también deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto. Estos resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir, que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfruten de derechos en proporciones casi iguales que los hombres; que tengan los mismos niveles de ingresos; que haya igualdad en la adopción de decisiones y en la influencia política, y en que la mujer viva libre de actos de violencia. Véase Comité CEDAW, Recomendación General No. 25, *Medidas especiales de carácter temporal*. Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 30º período de sesiones, 2004.

superior a los 200 millones de pesos.<sup>35</sup> Sin embargo, en el presupuesto de 2007<sup>36</sup>, se dio una grave disminución de recursos al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud, que en 2006 contó con 524.4 millones de pesos y para 2007 sólo se le asignaron 347.7 millones de pesos, por lo que la disminución representó el 35.9 % de sus recursos.<sup>37</sup>

Sobre el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, en 2005 la Cámara de Diputados asignó a través de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada (Comisión Especial del Feminicidio), una bolsa presupuestal de 179.5 millones de pesos para la atención y erradicación del feminicidio, destinado en su mayoría a Ciudad Juárez, Chihuahua.<sup>38</sup> Para 2006, se logró que el presupuesto para atender esta problemática ascendiera a 269 millones de pesos y se ampliara a toda la República.<sup>39</sup>

Sin embargo, en el presupuesto de 2007 se redujeron los montos de las dos instancias que creó específicamente el gobierno federal para atender la violencia contra las mujeres: la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (Fevim), que presenta una baja de casi 60 millones de pesos, al pasar de 150 millones de pesos a 95.5 millones de pesos, con una caída equivalente al 36.4% entre 2006 y 2007; y la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, que muestra en su presupuesto una disminución por casi 10 millones de pesos (al pasar de 26.7 a 17.6 millones), la cual representa una caída de 34.05 % con relación al monto destinado en el presupuesto 2006<sup>40</sup>.

Respecto de las normas y decretos, se reformó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>41</sup>, donde se establece como obligación reglamentar la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, observando que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de equidad de género.<sup>42</sup> Por otro lado, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres establece la obligación de “asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres”.<sup>43</sup>

Pese a estos esfuerzos, se observaron discrepancias entre lo planificado en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD), ya que los recursos que el Ejecutivo solicitó en los tres últimos años para atender las demandas específicas de las mujeres y promover la igualdad entre los géneros, no llegaron ni al uno por ciento de los Presupuestos de Egresos de la Federación

35 *Op. cit.*, p. 29, párr. 367.

36 Este presupuesto fue aprobado por la LX Legislatura el 23 de diciembre de 2006.

37 Datos proporcionados por la organización Equidad de Género: Ciudadanía Trabajo y Familia, calculados con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado en 2007.

38 Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada, *Segundo informe sustantivo de actividades: del 15 de abril al 15 de noviembre del 2005. Trabajo parlamentario: Presupuesto*, México, 2005, p. 19.

39 *Ibidem*, p. 20. También para el 2006 se asignaron 80 millones al INEGI con el objeto de realizar un diagnóstico nacional sobre todas las formas de violencia contra las niñas y mujeres, representativa a nivel estatal del conjunto de mujeres del país.

40 *Op. cit.*, p. 37.

41 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

42 En el artículo 55 del Decreto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, se estableció la obligación de los programas sujetos a reglas de operación de “presentar indicadores de resultados desagregados por sexo y grupo de edad y la de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres indígenas”, además de establecer que para su evaluación, deberán sujetarse a criterios de equidad e igualdad de oportunidades para las mujeres. Datos obtenidos del Capítulo IV, “Presupuestos públicos para cumplir la CEDAW”, elaborado por la organización Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., del Informe sombra presentado al Comité CEDAW, 2006. También es de resaltar el artículo transitorio décimo séptimo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, que establece medidas concretas para garantizar el presupuesto etiquetado para mujeres.

43 Ley General de Igualdad entre Hombres y Mujeres, Artículo 17, fracción II.

## 22 Derechos Humanos de las Mujeres

de 2004, 2005 y 2006.<sup>44</sup> Para 2007, se aprobaron 2 mil 800 millones de pesos a planes y programas para mujeres de recursos etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) de 2007.<sup>45</sup>

Por otro lado, la información presupuestal sólo existe de manera consolidada por capítulos de gasto, es decir, sólo existe respecto de algunas secretarías de Estado y con datos desagregados únicamente con relación a grandes programas, no por unidades responsables y nivel de actividades institucionales, lo cual impide conocer con detalle la realidad de las acciones de reasignación o asignación del gasto para mujeres.<sup>46</sup> No fue posible rastrear en el presupuesto el gasto destinado a los programas de salud sexual y reproductiva, así como de medicina tradicional destinados a las mujeres indígenas, ya que, en el primer caso, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva cuenta con un presupuesto global y no desglosado por rubros, por lo que se desconoce el gasto destinado a la población indígena<sup>47</sup>, y en el caso de la medicina tradicional indígena, no se observó algún rubro específico del presupuesto que sea destinado a su conservación y desarrollo.

Cabe resaltar la creación en todos los congresos locales de Comisiones de Equidad y Género. En 2005 se aprobó<sup>48</sup> en la Cámara de Diputados el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG).<sup>49</sup> A pesar de ello, la búsqueda y defensa de estos recursos ha quedado centrada en estas comisiones e instancias, lo cual indica que esta responsabilidad todavía no se asume como estructural, de manera que sea gestionada por la propia Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso de la Unión. Esta situación ocurre igualmente en los congresos locales. Asimismo, no existen instancias de participación para las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de programación y presupuesto.

### **Propuestas del Diagnóstico:**

- Dar continuidad y avanzar en el análisis y promoción del presupuesto con equidad de género, en el marco del Congreso de la Unión y de los congresos locales.
- Apoyar y fortalecer el Parlamento de las Mujeres y las instancias de participación de la sociedad civil, en la definición, ejecución y seguimiento de las estrategias, políticas y programas de equidad de género en los distintos niveles de gobierno.

### **Propuestas adicionales:**

- Incorporar a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal:
  - 1) El requisito de desagregar por sexo y otras condiciones sociales como edad y etnia, la información relacionada con las y los beneficiarios de todos los programas gubernamentales, así como la difusión de dicha información;
  - 2) Formular desde la perspectiva de género todos los diagnósticos que sirven de base para elaborar los programas gubernamentales, a fin de erradicar las desigualdades que existan en los grupos de población a los que va dirigido cada programa;

44 Comisión Especial de la Cámara de Diputados que da seguimiento al feminicidio en la República Mexicana, *Violencia Feminicida en diez entidades de la República Mexicana*, México, mayo de 2006.

45 Estas cifras se establecen sin sumar el presupuesto asignado al Consejo Nacional de Fomento Educativo a través del Programa de oportunidades. *Op. cit.*, 37.

46 Católicas por el Derecho a Decidir, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Grupo de Información en Reproducción Elegida, Grupo de Mujeres de San Cristóbal, Centro de Desarrollo de la Mujer Purépecha, IPAS, CLADEM, Coalición Regional contra el tráfico de Mujeres y niñas en América Latina y el Caribe, Defensoras Populares, Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, UARHI, *Informe sombra presentado por las organizaciones de la sociedad civil al Comité CEDAW en 2006*, México, julio de 2006, capítulo IV.

47 Oficio CNEGySR/304/7376/2006 de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud del Centro Nacional de Equidad y Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud. México, Distrito Federal, 17 de octubre de 2006.

48 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto del 2005, en el que se anuncia que la Cámara de Diputados, en el ámbito de la Secretaría Federal y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, contará con: los centros de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias, de estudios sociales y de opinión pública, de estudios para el desarrollo rural sustentable y soberanía alimentaria, y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

49 La función del CEAMEG es apoyar al Congreso de la Unión con la asesoría técnica y la información analítica requeridas para el cumplimiento de las funciones de las y los legisladores en favor de la equidad.

- 3) Evaluar programas y presupuestos públicos desde una perspectiva de género, lo que conlleva a una propuesta de evaluación que implica transparencia, eficacia y generación de indicadores y metas específicas<sup>50</sup>, y
- 4) La obligatoriedad de desarrollar indicadores de género en todos los programas y presupuestos.<sup>51</sup>
- Establecer en los fondos federales una partida presupuestal específica para la transversalización de la perspectiva de género en las instituciones públicas.
  - Asignar 20% del presupuesto nacional a programas sociales básicos para mujeres, como lo establece la Plataforma de Acción de Beijing, garantizando fondos para las políticas y programas que garanticen los derechos humanos de las mujeres, como aquellos que fomenten el empleo productivo y el acceso de las mujeres a la propiedad, en particular en las entidades que presentan mayor desigualdad y en pueblos indígenas o conformados mayoritariamente por afrodescendientes.

#### b) Poder Ejecutivo

Se reconoce que a través del Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal (APF), el Inmujeres ha emprendido acciones para sensibilizar y capacitar con el objetivo de establecer una red de funcionarias y funcionarios de enlace entre el Inmujeres y sus respectivas dependencias o instituciones. Un resultado concreto de este proceso es el *Manual de procedimientos para la implementación del programa de institucionalización que contiene las políticas, responsabilidades y actividades a seguir*.<sup>52</sup> Entre sus resultados se cuenta la creación de unidades o mecanismos de género en diez dependencias.<sup>53</sup> En otro ámbito, en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos<sup>54</sup>, se adoptó el *Manual para la incorporación de los derechos humanos en las políticas públicas*, dentro del cual se establece como criterio de evaluación contar con la perspectiva de género.<sup>55</sup>

Si bien los avances en la incorporación de la perspectiva de género en los procesos institucionales y en las políticas públicas son importantes, resultan incipientes y aún tienen carencias, imprecisiones y confusiones respecto de los conceptos. Además, no se cuenta con la implementación de medidas especiales temporales, y medidas precisas de seguimiento y evaluación de los proyectos y procesos que se implementan.<sup>56</sup> En particular, se observa que las instancias creadas para la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado no cuentan con las facultades legales ni los recursos financieros y humanos suficientes para realizar de manera plena sus objetivos y lograr una eficaz coordinación entre las instituciones. El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, en particular de aquellas especializadas en la perspectiva de género, ha sido relevante en la formación para el seguimiento de dichos procesos. Con la reciente implementación del Sistema Nacional de Igualdad se espera consolidar dicho proceso.<sup>57</sup>

Respecto de la generación de información, en estos tres años se contó con algunas de las estadísticas desagregadas por sexo que usualmente ha producido el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).<sup>58</sup>

50 Pérez Fragoso, Lucía, *Seminario de análisis de la Reforma Fiscal. Orientación del Gasto Público*, México, 31 de julio de 2007.

51 Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C., Instituto Nacional de Desarrollo Social, *Agenda pública ciudadana de derechos humanos. Memoria de los Encuentros y Diálogos de Organizaciones de la Sociedad Civil con Candidatos y Candidatas a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión*, México, 2006.

52 Instituto Nacional de las Mujeres, *Manual de procedimientos para la implementación del programa de institucionalización que contiene las políticas, responsabilidades y actividades a seguir*, México, 2006.

53 Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Economía, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública y la Procuraduría General de la República.

54 Este Programa fue presentado por el Gobierno Federal en diciembre de 2004.

55 Informe del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, pp. 55-58 y 133.

56 En este mismo sentido, véanse las Observaciones Finales del CEDAW a México, CEDAW/C/MEX/CO/6, 25 de agosto de 2006, párr. 10, 11, 18, 19, 23 y 25.

57 El 28 de mayo de 2007 se instaló el Sistema Nacional de Igualdad definido en la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

58 Otro ejemplo son las estadísticas "*Mujeres y Hombres en México*", publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, conjuntamente con el Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2006.



## 24 Derechos Humanos de las Mujeres

Destacan como nuevos esfuerzos el Sistema de Indicadores para la Medición de la Violencia Intrafamiliar en México, compuesto por dos subsistemas: la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003 y 2006 (ENDIREH) y el Registro Universal de Violencia Intrafamiliar (RUVI); y por parte de la Secretaría de Salud, la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres 2003 (ENVIM). El Inmujeres, en conjunto con todas las instancias estatales de la mujer, desarrolla el Sistema Estatal de Indicadores de Género (SEIG).

Respecto del Sistema de Indicadores del Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SISESIM), en 2004 y 2005 el Inmujeres y el INEGI, con apoyo del UNIFEM, actualizaron los siguientes temas: situación demográfica, salud, educación, trabajo, seguridad social, hogares, familias y vivienda, participación política, violencia intrafamiliar, población hablante de lengua indígena y población con discapacidades. Si bien son relevantes estas actualizaciones, es importante poder contar con una actualización integral de todo el sistema.<sup>59</sup> Asimismo, las actualizaciones realizadas contienen deficiencias en la desagregación de datos por sexo en varias de las instituciones, en particular en lo que se refiere a procuración y administración de justicia.

Si bien fue promovida por el Poder Legislativo –concretamente por la Comisión Especial del Femicidio–, la investigación *Violencia feminicida en diez entidades de la República Mexicana*<sup>60</sup>, resulta evidente la carencia de datos sobre el tema por parte de los poderes Ejecutivo y Judicial, en particular, el hecho de no poder obtener datos seguros –ni de un mínimo de dos años– de las procuradurías de justicia estatales acerca de las denuncias y averiguaciones previas sobre homicidios de mujeres, convirtiéndolo en una temática prioritaria a considerar en la generación de datos.

### **Propuestas del Diagnóstico:**

- Fortalecer los mecanismos públicos (institutos, comisiones, secretarías, coordinaciones) responsables de promover la equidad de género y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y trata y el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación activa en el país.
- Promover estrategias de articulación entre los mecanismos públicos mencionados, para potenciar el aprovechamiento de los recursos, la información, el conocimiento y las experiencias de modelos de intervención.
- Recuperar la importancia, los recursos, los programas y las investigaciones de las unidades sectoriales de equidad de género, que fueron creadas en el segundo lustro de los años 90, en todas las secretarías de Estado.

### **Propuestas adicionales:**

- Asignar facultades jurídicas precisas, personal capacitado y permanentemente actualizado, así como mayores recursos económicos, que permitan una efectiva articulación y fortalecimiento de los mecanismos públicos responsables de implementar las políticas de igualdad de género.
- Establecer en todos los mecanismos públicos responsables de implementar las políticas de igualdad de género, criterios que permitan la articulación de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema, en las distintas etapas de las políticas públicas, así como los recursos suficientes para que ello sea posible.
- Fortalecer y ampliar las encuestas y bases de datos desagregadas por sexo y edad en todos los poderes del Estado. En particular, continuar con el SISESIM hasta completarlo, así como articularlo con otras condiciones sociales como la etnia, las condiciones de salud, educación, entre otras.<sup>61</sup>
- En lo concerniente al ámbito federal, analizar la información desagregándola por sexo, de manera que se cuente con

<sup>59</sup> Dicho Sistema puede consultarse en: <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/sisesim/sisesim.html>, visitado el 15 de febrero de 2007.

<sup>60</sup> *Op. cit.*, 44.

<sup>61</sup> La Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, Yakin Ertürk, ante la falta de información desagregada por sexo, recomendó a México en 2005 “crear una base de información y conocimientos que tenga en cuenta las cuestiones de género”, *Op. cit.*, p. 8, párr. 56.

análisis más completos de los resultados y efectos de los distintos planes, programas y políticas, con posibilidad de establecer tendencias a lo largo del tiempo.<sup>62</sup>

- Actualizar el Programa Nacional de Derechos Humanos con perspectiva de género, estableciendo claramente su transversalidad con mecanismos precisos para su incorporación, implementación y evaluación.

### **c) Poder Judicial**

Como se mencionó en la introducción de este apartado, la obligación de incorporar la perspectiva de género en las políticas, programas, presupuestos y gestión de las instituciones de todos los poderes del Estado en sus tres niveles de gobierno, incluye obviamente al Poder Judicial. Sin embargo, hasta la fecha no se tiene registro de acciones sólidas para sentar las bases de un proceso de institucionalización de esta perspectiva en su estructura.<sup>63</sup> Esta situación es preocupante, toda vez que para garantizar la adecuada implementación de las obligaciones adquiridas por México en materia de derechos humanos, así como para lograr una aplicación efectiva de los derechos humanos de las mujeres, la transversalización de la perspectiva de género es fundamental.

#### ***Propuestas para los tres poderes:***

- Impulsar la creación de comisiones especializadas en los congresos locales y en los tribunales superiores de justicia, así como programas de equidad de género en los ámbitos municipales, mediante una acción concertada entre los mecanismos públicos de promoción de la equidad de género.

#### ***Propuestas adicionales:***

- Diseñar e implementar un proceso en el que se proyecte la elaboración de indicadores de seguimiento y evaluación para transversalizar la perspectiva de género en todo el Poder Judicial de la Federación y en el de las entidades federativas, asignándoles recursos económicos y formación permanente en materia de perspectiva de género a su personal.
- Establecer mecanismos internos para garantizar la transversalización de la perspectiva de género en el Poder Judicial, con facultades suficientes para hacerlo, así como con criterios de articulación con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en ello, principalmente en el diseño y evaluación de las políticas y programas.
- Incluir en todo el sistema de información que genera el Poder Judicial indicadores de género, empezando por la desagregación por sexo y edad de dicha información.

62 Así lo recomienda también el Comité CEDAW en sus párrafos 36 y 37 de las Observaciones finales del Comité CEDAW a México. También solicita que en su próximo informe periódico se incluyan datos desglosados por estados, zonas rurales y urbanas, y grupos indígenas, así como el análisis de los mismos, *Op. cit.*, p. 56.

63 En el 2006, el Instituto Federal de la Defensoría Pública firmó un Convenio de Colaboración con el Inmujeres en el que se establecen mecanismos para llevar a cabo un trabajo interinstitucional en materia de género y acceso a la justicia. A la fecha, no se tiene conocimiento de las acciones para su implementación y seguimiento. *Op. cit.*, 29. Asimismo, en el 2005, firmaron un Convenio de colaboración el Inmujeres y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) con el propósito de desarrollar y realizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, trabajos específicos para incorporar la perspectiva de género en el Poder Judicial. A finales de 2005 se llevó a cabo un Taller de sensibilización y capacitación al personal administrativo del Poder Judicial Federal en la Ciudad de México.

### 3. Reducir y redistribuir la carga total de trabajo de las mujeres y revalorar el aporte del trabajo doméstico al bienestar y a la riqueza nacional.

Tradicionalmente, la organización social para el trabajo ha estado marcada por las diferencias sexuales particulares, lo que ha producido una carga desigual de la producción y la reproducción. En este contexto, las mujeres, tradicionalmente, se han encargado de la reproducción, el trabajo doméstico y el cuidado de las personas. Los hombres, por su parte, se han encargado fundamentalmente de los trabajos de producción y actividades remuneradas que implican acciones fuera del trabajo doméstico. Para lograr una sociedad igualitaria entre mujeres y hombres, es necesario reconocer la contribución y valía de estas formas distintas de trabajo respecto del bienestar y la riqueza nacional, así como redistribuir este tipo de aportaciones entre otros sujetos sociales. En particular, respecto de los trabajos relacionados con la reproducción, es fundamental incorporar a los hombres y a la sociedad a través de sus instituciones.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) en 2002<sup>64</sup>, las mujeres dedicaron al trabajo doméstico y al cuidado de la descendencia 28.4% de horas a la semana, mientras que los hombres sólo 6.5%. El Informe de México sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>65</sup> reveló que en 2000, sólo 4.7% de la población menor de seis años era atendida en guarderías públicas y casi 4% en guarderías privadas, mientras que 62% de la población de ese rango de edad era atendida por un familiar y el resto por una persona que recibía remuneración o por “otros”.

La inclusión de los hombres en los trabajos de cuidado de las personas y del trabajo doméstico es una tarea pendiente y urgente en la medida en que las mujeres cada día se incorporan de manera más sólida al trabajo productivo remunerado, lo que provoca una sobrecarga de trabajo para ellas. Sin embargo, valorar y asumir las responsabilidades de la reproducción y del cuidado de las personas no debe ser una obligación individual o sólo del ámbito familiar, sino que debe ser asumida también por las empresas y por el mismo Estado bajo los preceptos del desarrollo humano y las obligaciones en materia de derechos humanos.

#### a) Poder Legislativo

Las acciones legislativas para valorar el aporte al bienestar y la riqueza nacional del trabajo doméstico, tanto para redistribuir las cargas de dicho trabajo, como para el cuidado y la reproducción, implican diversos ámbitos legales: códigos civiles, legislación laboral y legislación relativa a la seguridad social, principalmente. En la LIX Legislatura (2003-2006) se presentaron cuatro iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cuatro iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo<sup>66</sup> propuestas por el Senado de la República, y veinte iniciativas propuestas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como una iniciativa de reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta, todas ellas relacionadas principalmente con la conciliación de la vida laboral y familiar, los derechos reproductivos de las personas, el hostigamiento sexual, y medidas especiales temporales a favor de las mujeres trabajadoras.<sup>67</sup>

64 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta Nacional Sobre el Uso del Tiempo 2002*. Puede consultarse en: [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/enut\\_2310.asp?c=5440](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/enut_2310.asp?c=5440), visitado el 15 de febrero de 2007.

65 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Gabinete de Desarrollo Humano y Social, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2005*, México, 2005. Puede consultarse en: <http://www.objetivosdelmilenio.org.mx/informes.htm#>, visitada el 15 de febrero de 2007.

66 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970.

67 De acuerdo con el Sexto Informe periódico de México ante el Comité CEDAW, las iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron: a) Que reforma la fracción V del art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para modificar los periodos pre y postnatal a efecto de que las madres disfruten de mayor tiempo con sus hijos recién nacidos. b) Que reforma la fracción V del art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona la fracción VIII del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para establecer un periodo de descanso a las trabajadoras que adopten menores de edad. c) Con un proyecto de decreto, por el que se adiciona a un segundo párrafo el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Estado impulse las condiciones necesarias para promover el empleo de las personas en situación de vulnerabilidad. d) Que reforma la fracción V del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para homologar los criterios de maternidad.

Si bien estos trabajos legislativos son de reconocerse, ninguna de esas iniciativas fue aprobada, por lo que se mantienen en la legislación lagunas y obstáculos estructurales que limitan no sólo revalorar el aporte al bienestar y la riqueza nacional del trabajo doméstico realizado principalmente por las mujeres, sino que tampoco se han creado las garantías necesarias para redistribuir de manera real y eficaz las cargas del trabajo doméstico, del cuidado y de la reproducción, por lo que es necesario lograr que estas iniciativas y experiencias se traduzcan en cambios legislativos efectivos.

Estrechamente relacionada con esta situación, se encuentra la desprotección jurídica y social en la que se hallan las trabajadoras domésticas o empleadas del hogar –que trabajan en el hogar de otras personas a cambio de un salario–, y que en la actualidad no cuentan con un contrato laboral específico, ni están definidos sus derechos y garantías en las leyes correspondientes.

Preocupa que casi la totalidad de las trabajadoras del hogar (96%)<sup>68</sup> no tengan acceso a servicios de salud por parte de su trabajo. Únicamente cuatro por ciento recibe atención médica en diversas instituciones: 1.3% en el IMSS y 2.7% en otras instituciones.<sup>69</sup> En cuanto a prestaciones laborales, cuatro quintas partes (79.3%) de las trabajadoras del hogar carece de éstas; el resto (20.7%) tiene alguna prestación, la mayoría (98%) recibe aguinaldo y alrededor de la mitad (44.6%) tiene vacaciones con goce de sueldo.<sup>70</sup>

---

Las iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo propuestas por el Senado de la República fueron: a) Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma la Ley del Seguro Social en sus arts. 102,103 y 107; y la Ley Federal del Trabajo, en su art. 133 fracción I, para eliminar el certificado de no gravidez en la solicitud de empleo. b) Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, para que no se establezcan restricciones discriminatorias entre las mujeres trabajadoras en materia salarial de ascensos. c) Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los arts. 59, 61 y 164 de la Ley Federal del Trabajo, tiene por objetivo que las mujeres con hijos menores de edad, puedan tener un horario de trabajo que les permita una mayor integración con su familia, llevando a cabo la reducción de la jornada laboral a 35 horas semanales, sin reducción salarial. d) Proyecto de Decreto por el que se adiciona los artículos 154 y 155, y se reforma el artículo 168 a la Ley Federal del Trabajo, para apoyar a las madres trabajadoras que tienen hijos e hijas en la escuela con horarios flexibles.

Las iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo propuestas por la Cámara de Diputados fueron: a) Que adiciona un art. 170-A a la Ley Federal del Trabajo, y adiciona un párrafo al art. 28 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, con respecto a la licencia por maternidad. b) Que reforma la fracción V del art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona la fracción II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para modificar los periodos pre y posnatal a efecto de que las madres disfruten de mayor tiempo con sus hijos recién nacidos. c) Que reforma la fracción V del art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona la fracción VIII del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para establecer un periodo de descanso a las trabajadoras que adopten a menores de edad. d) Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, para prohibir actos de discriminación laboral contra las mujeres. e) Que reforma los arts. 47 y 51; adiciona la fracción XII al art. 135 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de hostigamiento sexual. f) Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, propone que en la obligación que tienen los patrones de otorgar becas a sus trabajadores, éstas se distribuyan de manera proporcional al número de hombres y mujeres contratados por el patrón. g) Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, para evitar y prevenir la discriminación contra las personas de capacidades diferentes, fomentar su integración laboral en las empresas o establecimientos del sector privado. h) Que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, en materia de paternidad responsable y protección de la organización y desarrollo de la familia. i) Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, busca corregir el período de lactancia. Asimismo, pretende robustecer esta iniciativa, es el de las mujeres embarazadas que son despedidas, y el del hostigamiento sexual de las mujeres trabajadoras.

j) Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, para introducir de forma transversal la perspectiva de género en la legislación laboral. k) Que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, para prohibir la discriminación y fomentar el empleo de las personas con discapacidad. l) Que reforma y adiciona los arts. 3, 7, 133, 422 y 992 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de discriminación. m) Que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, en materia de trabajo para los adolescentes. n) Que reforma y adiciona el art. 170 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de maternidad. ñ) Que reforma el art. 3 de la Ley Federal del Trabajo, para garantizar la igualdad y la no discriminación de las personas con capacidades diferentes en el ámbito laboral. o) Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, con objeto de prohibir la discriminación laboral de las personas con discapacidad, adultos en plenitud y mujeres madres solteras y/o embarazadas. p) Reforma la fracción I del art. 501 de la Ley Federal del Trabajo, para hacer una distinción entre la viuda y el viudo del trabajador o trabajadora extinto, para recibir la indemnización en los casos de muerte. q) Que reforma el art. 995 de la Ley Federal del Trabajo, para incrementar la sanción a patrones que violan normas que rigen el trabajo de mujeres y menores. r) Que reforma los arts. 333 y 343 y adiciona uno 343 bis a la Ley Federal del Trabajo, para reforzar y diseñar esquemas que protejan y garanticen los derechos del personal que realiza trabajo doméstico. La iniciativa de reforma a la Ley sobre el Impuesto a la Renta de la Cámara de Diputados fue: a) Que reforma diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para otorgar estímulos fiscales a las empresas que contraten madres solteras o mujeres que sean jefas de la familia. *Op. cit.*, p. 29. cuadro 33.1

68 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Trabajadoras del Hogar, datos nacionales*. México, 2006.

69 *Ibidem*.

70 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Base de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, cuarto trimestre, México, 2005.

## 28 Derechos Humanos de las Mujeres

### **Propuesta del Diagnóstico:**

- Promover la incorporación de cambios legislativos como pueden ser licencias por paternidad, servicios de guarderías y licencias por cuidados paternos, para reconocer y facilitar la participación del hombre en los trabajos domésticos. De esta manera, la responsabilidad de la reproducción biológica, así como los ciudadanos y crianza de los infantes, se transforma en una responsabilidad familiar y social.

### **Propuesta adicional:**

- Promover cambios legislativos, en particular reformas a los códigos civiles, para garantizar una redistribución de las cargas de trabajo del cuidado y de la reproducción, principalmente respecto del cumplimiento de las pensiones alimenticias determinadas en juicio, así como la distribución real de las obligaciones familiares, articulándolo con la legislación laboral y de seguridad social, con el fin de crear un marco jurídico firme para una nueva redistribución de las cargas de la reproducción, el cuidado de las personas y del trabajo doméstico.
- Promover reformas al Título Sexto de la Ley Federal de Trabajo, relacionado con los trabajos especiales, a fin de incluir en el capítulo XIII la regulación de los derechos de los y las trabajadoras domésticas, desde los estándares más altos de los derechos humanos y con una perspectiva de género.

### **b) Poder Ejecutivo**

Se reconoce el avance logrado con el estudio que realizó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) *Reconciliación de vida laboral-vida familiar para lograr igualdad de oportunidades*<sup>71</sup>, en el que se analiza la situación de las responsabilidades laborales y familiares de mujeres y hombres. Como producto posterior a la ENUT, figura el *Estudio sobre el trabajo doméstico no remunerado con una estimación de su valor económico*.<sup>72</sup> Sin embargo, preocupa la falta de continuidad de la ENUT, que impide tener avances sostenidos al respecto.

Por otro lado, durante 2002 y hasta 2005, la STPS llevó a cabo diversas actividades de difusión y promoción, incluyendo la *Campaña permanente por la dignificación de las condiciones laborales de la mujer*.<sup>73</sup> En colaboración con el Inmujeres, la STPS desarrolló la campaña *Vamos por leyes justas*, que incluía diversos materiales que contenían temas como la igualdad de oportunidades, el salario igual por trabajo igual y la no exigencia del certificado de no gravidez. También se repartieron cartas de derechos y obligaciones de la mujer trabajadora, así como legislación comparada en materia de hostigamiento sexual en el trabajo. Asimismo, la STPS implementó el proyecto de *Capacitación en género en la nueva cultura laboral*, y con la experiencia resultante, editó el *Manual de género para la promoción y capacitación en perspectiva de género con la visión de la nueva cultura laboral*.<sup>74</sup>

A pesar de estas acciones de difusión y formación, son escasos los cambios reales para eliminar la desproporción del tiempo dedicado a las labores del hogar y a la crianza entre mujeres y hombres en la práctica. Las acciones se han centrado en informar a las mujeres, y no en lograr avances significativos en el seno de las instituciones y empresas generadoras de trabajo.

71 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Reconciliación de vida laboral-vida familiar para lograr igualdad de oportunidades*, México, 2005.

72 Instituto Nacional de las Mujeres, *Trabajo doméstico no remunerado en México: Una estimación de su valor económico a través de la encuesta nacional sobre uso del tiempo 2002*, México, 2005.

73 *Op. cit.*, p. 29, párr. 617.

74 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Manual de género para la promoción y capacitación en perspectiva de género con la visión de la nueva cultura laboral*, México, 2005.

En enero de 2007, el gobierno federal dio a conocer el inicio del *Programa de Estancias Infantiles para una Nueva Generación*, y meses después, el *Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles*. Por lo que respecta al primero, sobresale el hecho de que se vuelven a centrar en las mujeres las cargas y las alternativas a los cuidados y la crianza, por lo que será prioritario su seguimiento y evaluación desde la perspectiva de los derechos humanos y del desarrollo desde una perspectiva de género.

**Propuestas del Diagnóstico:**

- Continuar realizando las estimaciones del aporte del trabajo doméstico a la economía nacional y las investigaciones sobre uso del tiempo por sexo y difundir ampliamente los resultados.
- Promover cambios culturales mediante acciones educativas, de sensibilización y capacitación, respecto a la distribución de responsabilidades de hombres y mujeres en los trabajos domésticos y extradomésticos.
- Diseñar y aplicar un programa de apoyo social a las actividades de reproducción doméstica que considere, entre otros, aspectos:
  - Aumentar los servicios públicos en materia de agua potable, recolección de basura, gas doméstico y energía eléctrica, como apoyo a las actividades de las mujeres en las zonas rurales.
  - Ampliar la oferta pública, privada y social de servicios de guarderías, centros de desarrollo infantil y de educación preescolar, centros de día para enfermos crónicos, personas con discapacidad y adultos mayores, cocinas y comedores comunitarios, transporte escolar, actividades culturales y recreativas para jóvenes y niños, entre otros y en particular en zonas y actividades económicas con una amplia presencia de mujeres (maquilas, agroindustria, servicios de salud y de educación).
  - Adecuar servicios de este tipo a familias que participan en la economía informal, prestan sus servicios en hogares, ejercen el sexoservicio o tienen turnos de noche y fines de semana.
  - Ampliar los horarios de las escuelas de educación básica y aprovechar la reducción de la demanda de plazas de educación en ese nivel, para crear un mayor número de escuelas de horario prolongado.
  - Establecer mecanismos participativos de control de la calidad de los servicios de las guarderías, en particular de aquellas a las que se subrogan servicios públicos, como son los del Instituto Mexicano del Seguro Social y en su caso, del ISSSTE.
  - Ampliar y adecuar los horarios de los servicios públicos y privados para la atención de las madres y padres trabajadores y sus hijos.

**Propuestas adicionales:**

- Diseñar y aplicar indicadores de género para medir el impacto; evaluar y dar seguimiento a las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar que se implementan, puesto que de conformidad con la ENUT, el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos siguen concentrándose hasta la fecha en las mujeres.
- Articular con programas e incentivos que garanticen plenamente los derechos sociales y reproductivos de las personas, en particular los que se refieren a las mujeres, asignando con precisión la responsabilidad de empresas, parejas y sociedad en la distribución de las cargas de trabajo familiares, domésticas y de cuidado de las personas.

## 30 Derechos Humanos de las Mujeres

### c) Poder Judicial

Los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del trabajo que casi en su totalidad realizan las mujeres en el hogar y en el cuidado de las personas reconocen, en algunos casos, los avances legislativos que ha habido en los Códigos Civiles en materia familiar. En el 2004, la Suprema Corte emitió una jurisprudencia<sup>75</sup> y, en el 2006, una tesis aislada<sup>76</sup> avalando las reformas al Código Civil del Distrito Federal en las que se prevé que el cónyuge que se ha dedicado al hogar pueda reclamar en un juicio de divorcio hasta el 50% del valor de los bienes del cónyuge que trabaja fuera del hogar. Estos criterios integran la perspectiva de género ya que consideran que esta medida “se trata de una compensación que el juez, a la luz del caso concreto, pueda considerar necesaria para paliar la inequidad que puede producirse cuando se liquida el régimen de separación de bienes”.<sup>77</sup> Cabe mencionar, que si bien son las mujeres las que tradicionalmente se han dedicado al hogar, dichas resoluciones favorecen al cónyuge que haya realizado esta actividad, independientemente de su sexo.

En julio de 2005, la SCJN resolvió que las pensiones alimenticias deben calcularse con base en el monto total de los ingresos, incluidos pagos como horas extras, aguinaldo, primas vacacionales, bonos y otras percepciones, dado que objetivamente forman parte de la posibilidad económica del deudor alimentista.<sup>78</sup> Esto favorece a las personas que reclaman una pensión alimenticia, en su mayoría mujeres, ya que fomenta que las pensiones se paguen atendiendo al salario real e integral de la persona deudora alimenticia. De igual forma, en marzo de 2007 la Corte aprobó dos tesis jurisprudenciales en donde se interpreta la ley de manera favorable para que las mujeres divorciadas tengan derecho a recibir una pensión alimenticia del ex-cónyuge. Las mujeres pueden reclamar este derecho cuando: 1) carecen de bienes suficientes y susceptibles de producir ganancias periódicas<sup>79</sup> 2) se hayan dedicado a las labores del hogar; 3) se hayan dedicado al cuidado de los hijos o 4) estén imposibilitadas para trabajar. Este derecho puede exigirse en cualquiera de las circunstancias anteriores o si concurren varias de ellas.<sup>80</sup>

Sin embargo, hay otros criterios en donde se pudo haber utilizado la perspectiva de género como herramienta en la interpretación de la ley para resolver casos relativos a la distribución de las cargas de cuidados y trabajos en el hogar. La Corte resolvió en una tesis aislada del 2004 que no se viola la igualdad entre el hombre y la mujer si en un juicio de divorcio el juez decide, a falta de acuerdo entre las partes, que la mujer tenga el derecho a quedarse con la custodia de los hijos e hijas menores de 7 años, pues “en circunstancias normales, el cuidado de la madre es lo más conveniente para los menores dadas las necesidades y limitaciones inherentes a su edad”.<sup>81</sup> Aunque en un principio este criterio parece

75 Tesis 1a. /J.78/2004. “DIVORCIO. LA INDEMNIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 289 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE JUNIO DE 2000, PUEDE RECLAMARSE EN TODAS LAS DEMANDAS DE DIVORCIO PRESENTADAS A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL MATRIMONIO SE HUBIERA CELEBRADO CON ANTERIORIDAD A LA FECHA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, p. 107.

76 Tesis 1a.CXX/2006. “DIVORCIO. EL ARTÍCULO 289 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE JUNIO DE 2000, QUE PERMITE AL JUEZ FIJAR UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A ALGUNO DE LAS PARTES CUANDO SE CUMPLEN CIERTOS REQUISITOS, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE JUSTICIA IMPARCIAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 258.

77 Tesis 1a./J.78/2004., *Op. cit.*

78 Tesis 1a./J. 114/2005, “ALIMENTOS. CUANDO SE FIJAN CON BASE EN LAS PERCEPCIONES SALARIALES DEL DEUDOR ALIMENTISTA, DEBEN TOMARSE EN CUENTA TODAS AQUELLAS PRESTACIONES ORDINARIAS O EXTRAORDINARIAS QUE OBTENGA COMO PRODUCTO DE SU TRABAJO QUE CONSTITUYAN UN INGRESO DIRECTO A SU PATRIMONIO, EXCLUYÉNDOSE LOS VIÁTICOS Y GASTOS DE REPRESENTACIÓN.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, p.37

79 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 36/2007, “ALIMENTOS DERIVADOS DEL DIVORCIO NECESARIO. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DEL DERECHO DE LA EX CÓNYUGE INOCENTE A RECIBIRLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)”, en: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/2AA5CD80-D3DB-4174-8E26-0876010D7A20/0/TesisJurisprudenciales20070831.pdf>, consultada el 12 de septiembre de 2007.

80 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis 36/2007, “ALIMENTOS DERIVADOS DEL DIVORCIO NECESARIO. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DEL DERECHO DE LA EX CÓNYUGE INOCENTE A RECIBIRLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)”, en: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/2AA5CD80-D3DB-4174-8E26-0876010D7A20/0/TesisJurisprudenciales20070831.pdf>, consultada el 12 de septiembre de 2007.

81 Tesis 1a.CV/2004. “DEPÓSITO DE MENORES. EL ARTÍCULO 310 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN, AL PREVER QUE LA MADRE QUEDE AL CUIDADO DE LOS HIJOS MENORES DE SIETE AÑOS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, p. 366.

favorecer los derechos de las mujeres, también es cierto que refuerza la concepción tradicional de que son precisamente a ellas a quienes, en “situaciones normales”, corresponde el cuidado de los hijos e hijas menores de 7 años. Lo anterior no hace un esfuerzo por fomentar la responsabilidad compartida del cuidado de los y las hijas, independientemente de que habrá casos en donde la decisión deberá ser que sea la madre quien asuma la custodia. Tampoco se define en este criterio qué se entiende por “situaciones normales”.

Por otra parte, ese mismo año la Suprema Corte emitió una jurisprudencia en la que establece que las mujeres casadas que perciben un sueldo tienen derecho a recibir una pensión alimenticia, pero tienen que acreditar que su sueldo no es suficiente para cubrir todas sus necesidades alimentarias y que su cónyuge está en posibilidad de proporcionarle alimentos, otorgando una pensión equitativa en relación con sus ingresos.<sup>82</sup> Por lo tanto, este criterio, en realidad, no es favorable a las mujeres, pues deposita en ellas la carga de la prueba sobre los ingresos de su consorte, complicando en la práctica el ejercicio del derecho a percibir los alimentos si su sueldo es insuficiente.<sup>83</sup>

***Propuesta adicional:***

- Diseñar e implementar un sistema de indicadores que permita medir la aplicación de los derechos humanos de las mujeres en la interpretación de las leyes por los tribunales civiles y laborales en México, con insistencia en las medidas que implementa la justicia para garantizar una distribución equitativa en las parejas, los individuos, las empresas y el Estado, de las tareas de cuidado de las personas y el trabajo en el hogar.

82 Tesis 1a./J.39/2004. “ALIMENTOS. LAS ESPOSA QUE TRABAJA FUERA DEL HOGAR Y QUE POR ELLO RECIBE UNA REMUNERACIÓN, TIENE DERECHO A PERCIBIRLOS, PERO A ELLA LE CORRESPONDE LA NECESIDAD DE OBTENERLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Julio de 2004, p. 9.

83 Vid. Tesis 1ª.J.16/99. “DIVORCIO. INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA. CARGA DE LA PRUEBA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Mayo de 1999, p. 100.



#### **4. Promover la eliminación de estereotipos de género y realizar campañas de sensibilización e información.**

Los estereotipos consisten en ideas generalizadas sobre las condiciones sociales de las personas y suelen contener prejuicios que en la mayoría de los casos tienen efectos discriminatorios en los grupos a los que corresponden y en las personas en ellos incluidas. Por lo que respecta a las mujeres y a las relaciones entre los géneros, persisten estereotipos que dan origen a criterios de desigualdad y discriminación.

Durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, la exclusión de las mujeres de la ciudadanía sólo por su condición sexual, así como la falta de reconocimiento de su participación en el ámbito laboral, llevó a que jurídica, económica y políticamente las mujeres estuvieran reconocidas casi exclusivamente como esposas y como madres, dependiendo en general para su representación jurídica y política, así como para su sustento económico, del esposo y padre de familia. Estos hechos han impactado profundamente también en las concepciones sociales sobre las mujeres y en las relaciones de género.

Otro ejemplo son las percepciones respecto de la violencia contra las mujeres en México. La Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, cuyos resultados fueron difundidos en mayo de 2005, menciona que el 28% de hombres y el 19% de mujeres, piensan que las mujeres son violadas porque provocan a los hombres. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) interpreta estas percepciones como una atenuante a un delito grave e, incluso, como una forma de justificar la impunidad de quienes lo cometieron.<sup>84</sup> Estas percepciones muestran criterios que todavía prevalecen en esta sociedad y que sustentan la discriminación contra las mujeres y la desigualdad entre mujeres y hombres.

Asimismo, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, se habló de la responsabilidad de “suprimir la proyección constante de imágenes negativas y degradantes de la mujer en los medios de comunicación, sean electrónicos, impresos, visuales o sonoros”.<sup>85</sup>

##### **a) Poder Legislativo**

El Poder Legislativo tiene la obligación, por un lado, de sentar las bases para que los otros poderes definan las políticas necesarias para erradicar la discriminación y, por otro, la obligación de modificar todas aquellas leyes que reproducen estereotipos por motivos sexuales entre mujeres y hombres. Así, las acciones necesarias incluyen modificaciones estructurales en los estereotipos que desde las leyes se han creado sobre las mujeres y los hombres. Por ejemplo, destacan las recientes reformas aprobadas por el Congreso de la Unión a la *Ley de Información Estadística y Geográfica*<sup>86</sup>, en las que se promueve la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en mujeres y hombres.<sup>87</sup>

Si bien es cierto que las leyes que se relacionan con la igualdad y no discriminación a las mujeres incluyen preceptos para realizar campañas y procesos de difusión con el fin de renovar las representaciones y las relaciones de género, también en abril de 2006 hubo significativos retrocesos en la aprobación de reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión<sup>88</sup>, mismas que fueron

<sup>84</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación Secretaría de Desarrollo Social, *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, México, 16 de mayo de 2005.

<sup>85</sup> Declaración y Plataforma de Acción, punto J. “La mujer y los medios de comunicación”. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, reunida en Beijing, 1995.

<sup>86</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.

<sup>87</sup> Estas reformas fueron aprobadas por la Cámara de Diputados el 18 de abril de 2006 y por la Cámara de Senadores el 24 de abril de 2007.

<sup>88</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación del 11 de abril de 2006 en el cual se publica el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

revisadas por la Suprema Corte emitiendo su resolución en el mes de agosto de 2007.<sup>89</sup> Estas reformas contenían una serie de disposiciones que creaban un marco de desigualdad que obstaculizaba el garantizar la diversidad de opiniones y que ante el resultado emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, implican una nueva revisión por el H. Congreso de la Unión en donde se tomen en cuenta todos y cada uno de los extremos de la resolución de aquella.

El marco que regula la utilización de frecuencias radioeléctricas para medios de comunicación masivos, tales como la radio y la televisión, permite que dichos medios decidan en última instancia, sin posibilidad de contrapesos efectivos o revisión de contenidos, cuál es la agenda pública de relevancia y cómo debe ser abordada.

Esto se agrava si se toma en cuenta que la radio y la televisión resultan hoy por hoy los medios con mayor audiencia, y por tanto, con mayor capacidad de influencia, así como el alto grado de concentración que existe de los mismos en empresas que tienen primordialmente un fin comercial. Esto impacta directamente en la falta de pluralidad informativa y en su capacidad de constituir contrapesos ante estereotipos discriminatorios contra las mujeres que se reproducen frecuentemente en los medios masivos de comunicación.

#### **Propuesta del Diagnóstico:**

- Legislar para eliminar el uso de estereotipos, estigmas y prejuicios de género y sociales en los medios de comunicación. En el corto plazo se deberían eliminar los estereotipos que refieren a las ocupaciones diferenciadas y que tienen efectos discriminatorios de ciertos trabajos y actividades.

#### **Propuestas adicionales:**

- Reformar la Ley Federal de Radio y Televisión para garantizar, entre otras cosas, el acceso igualitario a mujeres y hombres a los medios, ya sea a través del acceso directo a la operación de medios electrónicos, o mediante espacios en medios públicos, comerciales o con fines sociales, tales como las radios comunitarias para expresar su voz; así como definir espacios obligatorios para la difusión de campañas de igualdad y no discriminación, incluyendo un código de referencia para cumplir con el derecho a la igualdad.
- Crear un mecanismo de seguimiento y evaluación de los procesos iniciados para eliminar los criterios discriminatorios por género, y en particular, contra las mujeres en la legislación nacional y local, de acuerdo con lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como de las medidas especiales temporales para garantizar la igualdad de las mujeres en las leyes, de manera que se tenga un registro preciso de los avances y las necesidades para su efectiva implementación.
- Asegurar contenidos de campañas de igualdad y no discriminación en tiempos oficiales y de Estado doble y triple A

#### **b) Poder Ejecutivo**

Para la eliminación de estereotipos por parte del Poder Ejecutivo, se tiene el registro de acciones principalmente enfocadas a los medios de comunicación. El Inmujeres realizó esfuerzos a través de encuentros y talleres sobre perspectiva de género en los medios de comunicación, con el objetivo de integrar una *Red Nacional de Comunicadoras* que coadyuve a la promoción de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y a mejorar la imagen de las mujeres en los medios.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2007 en el cual se publicó la SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos formulados por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

<sup>90</sup> *Op. cit.*, p. 29, párrs. 441-442.

## 34 Derechos Humanos de las Mujeres

También en 2003, el Inmujeres incorporó a su página de Internet el *Observatorio de los medios de comunicación: imagen de las mujeres y las niñas*; al que se pueden enviar comentarios y denuncias de los contenidos temáticos en la publicidad.<sup>91</sup> Algunas secretarías, como la de Educación Pública, verificaron que en ninguno de sus spots de radio y televisión se reprodujeran estereotipos por condición sexual.

### **Propuestas del Diagnóstico:**

- Asegurar que todas las estadísticas de población (salud, educación, trabajo, propiedad, población atendida y beneficiaria de programas y acciones, registro civil y de población, etcétera) se produzcan y difundan por sexo.
- Continuar y mantener actualizando el Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SISESIM), así como difundir sus resultados.
- Diseñar y llevar a cabo una amplia y sostenida campaña en medios de comunicación masiva sobre equidad de género, que incluya la divulgación de los derechos humanos de las mujeres, los contenidos de las convenciones internacionales y los mecanismos para obtener información, realizar denuncias, exigir justicia y acceder a servicios.

### **Propuestas adicionales:**

- Establecer en los programas educativos y universitarios acciones específicas tanto para difundir los daños que genera la discriminación, como para avanzar en garantizar la igualdad.
- Establecer que la autoridad encargada de otorgar permisos y concesiones no sea el Ejecutivo Federal, sino que se cree un órgano público y autónomo que otorgue las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión mediante un procedimiento participativo y transparente.
- Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación, evitando las prácticas monopólicas en el uso del espectro electromagnético.
- Garantizar espacios para las estaciones de radio y de televisiones comunitarias e independientes.

### **c) Poder Judicial**

Sin duda, el derecho, así como el rol de las y los jueces en la aplicación de las normas, pueden lograr cambios importantes para superar la subordinación y discriminación de las mujeres.<sup>92</sup> En los tres años y medio que se analizan en este documento, no se han producido estudios ni procesos sistemáticos dirigidos a eliminar dichos estereotipos, ni que indiquen tendencias sobre la aplicación del derecho como agente de cambio democrático, en particular respecto de las relaciones de género.

### **Propuestas adicionales:**

- Diseñar un programa permanente, con indicadores de seguimiento y evaluación, que impulse nuevos criterios interpretativos de las leyes locales y federales, acordes con los principios de igualdad y no discriminación, principalmente por razón de sexo.
- Diseñar un programa permanente, con indicadores de seguimiento y evaluación, para medir los principales obstáculos que tienen las mujeres para acceder a la justicia motivados en estereotipos, así como de las acciones realizadas para eliminarlos.

<sup>91</sup> *Ibidem*, párr. 440.

<sup>92</sup> Véase *Cuerpo y Derecho, Legislación y Jurisprudencia en América Latina*, Luisa Cabal, Julieta Lemaitre, Mónica Roa (eds.), Centro Legal para los Derechos Reproductivos y Políticas Públicas, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Ed. Temis, Bogotá, Colombia, noviembre 2001. Para consultar la versión resumida, visitar: [http://www.reproductiverights.org/pdf/bo\\_jurisp\\_sp.pdf](http://www.reproductiverights.org/pdf/bo_jurisp_sp.pdf)

## 5. Promover y procurar el respeto de los derechos reproductivos y derechos sexuales de las mujeres.

Los derechos humanos remiten a los principios de libertad, igualdad y solidaridad de todas y cada una de las personas. Por ello, son universales, inalienables e interdependientes. La relevancia de la diferencia sexual y el reconocimiento de las diferencias en las capacidades reproductivas entre mujeres y hombres, así como su impacto social, principalmente de desigualdad y discriminación, generó en la década de los noventa del siglo pasado el reconocimiento explícito, filosófico y político, de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos. Éstos derechos están reconocidos en diferentes tratados internacionales, dado que se fundan en la protección a derechos humanos: como el derecho a la vida, la salud, a la intimidad, la igualdad y no discriminación, la integridad personal y a una vida libre de violencia, entre otros.

Su desarrollo ha tenido un énfasis particular en el ámbito de la salud, sin embargo, es prioritario desarrollar los derechos sexuales y reproductivos desde el principio de integralidad de los derechos humanos y articularlos con otros ámbitos, como el de la educación, el del trabajo, así como otros derechos tales como una vida libre de violencia y de las libertades fundamentales que no impongan las creencias de ciertos cultos a las decisiones reproductivas y sexuales de las personas, en particular de las mujeres. En este contexto de integralidad, la garantía de un Estado Laico es un fundamento básico para el respeto de los derechos sexuales y reproductivos, lo que implica definir de manera más precisa las obligaciones de respeto, protección y garantía de estos derechos por parte del Estado.

### a) Poder Legislativo

Un avance importante de los derechos humanos de las mujeres en los últimos tres años y medio, es la inclusión de la anticoncepción de emergencia, el condón femenino y el lubricante a base de agua en la Norma Oficial Mexicana de Servicios de Planificación Familiar NOM-05-SSA-193<sup>93</sup> y en el Cuadro Básico de Medicamentos.<sup>94</sup> También representa un avance que en tres entidades federativas (Morelos, Baja California Sur y el Distrito Federal) se establecieron procedimientos específicos para la interrupción legal del embarazo contemplada en la legislación penal.<sup>95</sup> Sin embargo, únicamente en el Distrito Federal se ha establecido la gratuidad de los servicios de interrupción legal del embarazo en hospitales públicos.

El Distrito Federal y Jalisco son las únicas dos entidades federativas en donde está regulada en sus respectivas leyes de Salud la objeción de conciencia, aunque esta regulación es distinta en ambas entidades.<sup>96</sup>

Por otro lado, en el caso de aborto por violación, las políticas públicas del Distrito Federal, emitidas por la Procuraduría<sup>97</sup>,

93 Norma Oficial Mexicana de Servicios de Planificación Familiar NOM-05-SSA-193, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2004.

94 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 2005.

95 Las observaciones finales del Comité CEDAW a México en 2006 establecen que "El Comité pide al Estado Parte que armonice la legislación relativa al aborto a los niveles federal y estatal. Insta al Estado Parte a aplicar una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto seguros en las circunstancias previstas en la ley, y a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia, medidas de concienciación sobre los riesgos de los abortos realizados en condiciones peligrosas y campañas nacionales de sensibilización sobre los derechos humanos de la mujer, dirigidas en particular al personal sanitario y también al público en general.". Véase Observaciones finales del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Op, cit. p.56, párr 33.

96 En el art. 16 bis 7 de la Ley de Salud para el Distrito Federal, se refiere a que "los prestadores de servicios de salud a quienes les corresponda practicar la interrupción del embarazo en los casos permitidos por el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal y cuyas creencias religiosas o convicciones personales sean contrarias a tal interrupción, podrán ser objetores de conciencia y por tal razón excusarse de intervenir en la interrupción del embarazo..." mientras que la Ley de Salud para el Estado de Jalisco en el art. 18 ter, la establece para cualquier acto médico "Los profesionales, técnicos, auxiliares y prestadores de servicio social que forman parte del Sistema Estatal de Salud, podrán hacer valer la objeción de conciencia y excusarse de participar en todos aquellos programas, actividades, prácticas, tratamientos, métodos o investigaciones que contravengan su libertad de conciencia con base en sus valores, principios éticos o creencias religiosas".

97 Acuerdo A/004/06 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establece el instructivo sobre el procedimiento de la interrupción legal del embarazo y anticoncepción de emergencia en los casos de violación. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1º de septiembre de 2006.

## 36 Derechos Humanos de las Mujeres

señalan que deberá prevalecer el interés superior de la adolescente, cuando haya conflicto de intereses entre su decisión y la de sus tutores respecto a si debe o no interrumpir su embarazo.

Asimismo, en el Distrito Federal se despenalizó el aborto por voluntad de la mujer dentro de las primeras 12 semanas de gestación y se redujo la penalidad para las mujeres que se practiquen un aborto después de la 13ª semana de gestación. De igual forma, se estableció en la Ley de Salud del Distrito Federal que la atención de la salud sexual y reproductiva es de carácter prioritario y que los servicios en esta materia tienen como finalidad la prevención de embarazos no deseados.<sup>98</sup> Estas últimas reformas están actualmente en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de su constitucionalidad.

Por otro lado, se considera como un avance para los derechos sexuales que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>99</sup> estableciera la prohibición de todo tipo de discriminación en razón de las preferencias sexuales de las personas y de las capacidades reproductivas.

### **Propuestas del Diagnóstico:**

- Promover la homologación de las legislaciones estatales relacionadas con derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, hacia los estándares más altos, incluyendo los relacionados con abortos legales.
- Propiciar el debate sobre el aborto como un problema de salud pública y no como un problema ideológico, con el propósito de avanzar en la eliminación de abortos clandestinos y disminuir la mortalidad materna debido a esta causa.

### **Propuestas adicionales:**

- Homologar en todas las entidades la normatividad necesaria para que las mujeres en general, y las adolescentes en particular, puedan acceder a elegir libremente su maternidad, concretamente por las causas en las que el aborto no está penalizado en los códigos penales.
- Incluir en la Ley General de Salud el reconocimiento de la capacidad de las niñas y mujeres adolescentes y jóvenes, para decidir sobre su sexualidad y reproducción, incluida la decisión de interrumpir o no un embarazo.

### **b) Poder Ejecutivo**

Se reconocen avances de investigación estadística sobre métodos de control de fecundidad y sobre mortalidad materna. Entre los primeros está el realizado por la Secretaría de Salud (SSA) con la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva 2003 (ENSAR).<sup>100</sup> Sin embargo, las encuestas demográficas recientes no cuentan con información actualizada y confiable sobre las tasas de fecundidad total y específica por grupos de edad, en particular de adolescentes, ni sobre la prevalencia anticonceptiva de las mujeres en edad fértil, incluyendo a las adolescentes.<sup>101</sup>

Otro avance fue la emisión por parte de la SSA de un oficio-circular en el que exhorta a las entidades federativas a emitir lineamientos para garantizar el acceso oportuno al derecho que tienen las mujeres a la interrupción legal del embarazo, de acuerdo con las causales contempladas en las legislaciones estatales, en todas las instituciones de salud pública de la entidad federativa en cuestión<sup>102</sup>, sin embargo, no se tiene claridad sobre su implementación.

98 Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Distrito Federal y se adiciona la Ley de Salud para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de abril de 2007, p.2-3.

99 Op. cit., p. 19.

100 Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Salud Reproductiva*, México 2003. Puede consultarse en: [http://www.generoy saludreproductiva.gob.mx/IMG/pdf/ENSAR2003\\_Tabulados\\_basicos\\_nacional\\_2.pdf](http://www.generoy saludreproductiva.gob.mx/IMG/pdf/ENSAR2003_Tabulados_basicos_nacional_2.pdf)

101 Op. cit., p. 46.

102 Oficio-Circular # 6598 del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud. Exhortando a elaborar los lineamientos de

Respecto de la investigación en estudios de mortalidad materna, se cuenta con el avance incipiente del ejercicio metodológico realizado por la Dirección General de Información de la SSA<sup>103</sup> para corregir las cifras correspondientes hasta la fecha de dichos estudios, lo cual obligó a algunas modificaciones del certificado de defunción para una mayor precisión del registro de las mujeres fallecidas. Con el Programa Arranque Parejo en la Vida se intentó disminuir la mortalidad materna, objetivo no logrado aún, toda vez que no se han tomado medidas integrales que incluyan, entre otras, el fortalecimiento de los servicios primarios de salud, abastecimiento de medicamentos para la atención obstétrica de emergencia, capacitación del personal, infraestructura de comunicaciones y transporte, además de que, en particular en las acciones dirigidas a comunidades indígenas, se habla de acciones específicas pero se carece de información sobre el presupuesto asignado para ello, lo que impide conocer de manera clara el impacto.

Respecto del acceso a la información sobre métodos de control de la fecundidad en mujeres indígenas y mujeres en espacios rurales y espacios urbanos marginados, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través del Programa Oportunidades, llevó a cabo el Programa Centros de Atención Rural a Adolescentes (CARA)<sup>104</sup> en zonas rurales, el cual contempla programas de prevención en salud sexual y salud reproductiva a través de encuentros educativos sobre aspectos básicos en estas materias.

En 2004, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizó acciones para la difusión de la salud reproductiva a mujeres indígenas.<sup>105</sup> Asimismo, la SSA trató de incorporar a los programas locales y regionales de comunicación educativa (en municipios con una población de habla indígena de más de 40%) información sobre el auto cuidado de la salud en general, de la salud reproductiva y la elección informada de métodos de planificación familiar.<sup>106</sup> También en 2004, la SSA modificó el 21 de enero de ese año la NOM-005-SSA2-1993 de los servicios de planificación familiar para hacer hincapié en la consejería en métodos anticonceptivos, señalando que en el caso de la decisión de requerir la oclusión tubaria bilateral y vasectomía, la decisión deberá ir precedida siempre por una o varias sesiones de consejería con la asistencia de un traductor. En el Estado de Chiapas se logró que los hospitales tuvieran traductores para contribuir en el proceso del consentimiento informado, sin embargo, al no estar capacitados en temas de género y derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, a menudo su función no favorece el respeto de los mismos.

Aun con la implementación de estas campañas, respecto de la situación de las mujeres indígenas y las mujeres rurales, informes de la sociedad civil<sup>107</sup> reportan que sólo 14% de las mujeres que residen en localidades rurales están en posibilidad de tomar decisiones autónomas sobre el uso de anticonceptivos. Asimismo, se registra un aumento de Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) entre mujeres con pareja que viven en zonas rurales, causado por la emigración de hombres al exterior y a las ciudades, y la dificultad de las mujeres para informarse, protegerse y recibir pronta atención sobre este tipo de infecciones.<sup>108</sup> Si bien se ha realizado un trabajo importante de difusión y educación sobre métodos de control de fecundidad y prevención de ITS con la población adolescente, todavía sigue siendo el grupo de edad más desatendido de todos: el gobierno

Interrupción Legal del Embarazo en Hospitales de la República Mexicana, México, Distrito Federal, 4 de abril de 2006.

103 Secretaría de Salud, *Detección de eslabones críticos en los procesos de atención para la prevención de muertes maternas*, México, 2004 disponible en [www.generoyasaludreproductiva.gob.mx](http://www.generoyasaludreproductiva.gob.mx).

104 El Centro de Atención Rural al Adolescente (CARA) es un espacio dentro de las unidades médicas rurales y los hospitales rurales de IMSS-Oportunidades dedicado a los adolescentes. Está especialmente acondicionado para crear un ambiente amigable en el que los jóvenes puedan reunirse, participar en sesiones educativas e intercambiar ideas con el personal de salud a través de actividades diversas. Puede consultarse en: [http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS\\_SITIOS/IMSS\\_06/ProfesionalesSalud/DPM/IO/Centro+de+Atencion+Rural+al+Adolescente.htm](http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/ProfesionalesSalud/DPM/IO/Centro+de+Atencion+Rural+al+Adolescente.htm)

105 Se realizaron 15 cápsulas radiofónicas sobre mujer indígena y salud reproductiva, "Pláticas con Doña Lupe, la partera de mi pueblo", a través de 20 radiodifusoras indigenistas en 15 estados de la República, con el objetivo de que las mujeres indígenas conozcan y defiendan sus derechos sexuales y reproductivos. *Op. cit.*, p. 29. párr.126.

106 Secretaría de Salud, *Informe de avances 2005 de Programa Nacional de Salud 2005-2006*, México, 2006, pp. 386-387. Puede consultarse en: <http://www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2005/N08.pdf>, visitado el 15 de febrero de 2007.

107 Amnistía Internacional, *Mujeres indígenas e injusticia militar*, 41/033/2004, noviembre de 2004.

108 Ibidem.

## 38 Derechos Humanos de las Mujeres

reporta una demanda satisfecha de 45%, pero informes civiles reportan sólo 26.7%.<sup>109</sup> Se informa que con frecuencia el personal de salud encargado de la Consejería en Salud Reproductiva<sup>110</sup> obstaculiza a las y los adolescentes información y métodos anticonceptivos, aduciendo que son menores de edad y no tienen capacidad jurídica para otorgar consentimiento informado, o bien, solicitan la presencia del padre, madre o tutor para obtener dichos anticonceptivos.

### **Propuestas del Diagnóstico:**

- Volver a responsabilizar bajo un mando único (coordinación o dirección general) en la Secretaría de Salud, al Programa de Salud de la Mujer, de modo que se integren las acciones dirigidas a la prevención y atención de la salud en todo su ciclo de vida, desde la infancia hasta la vejez.
- Asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y sociales en el diseño, actualización y seguimiento del Programa.
- Desarrollar, dentro de la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud, los sistemas y acciones que garanticen un trato cálido, respetuoso y no discriminatorio a las mujeres por parte del personal de salud, en particular para las mujeres indígenas, las trabajadoras del sexo y las mujeres afectadas por VIH/SIDA e ITS.
- Incluir acciones de sensibilización y capacitación al personal de salud respecto de los derechos de las mujeres y de la especificidad de sus condiciones de salud.
- Desarrollar esquemas de presentación de quejas ágiles, sencillas y rápidas, y modalidades de reconocimiento y sanción al personal, a partir de los reportes reiterados de las usuarias.
- Mejorar la calidad y accesibilidad a los servicios de salud de las mujeres en las áreas rurales y en las zonas marginadas urbanas.
- Asignar personal especializado y recursos económicos suficientes para la adquisición de insumos para las clínicas y hospitales rurales y en zonas marginadas de las ciudades.<sup>111</sup>
- Aumentar los niveles de retribución a los médicos especialistas en zonas rurales e indígenas por encima de los que se pagan en los centros urbanos, para atraerlos a los servicios de salud rural, de manera que se les compense el no poder obtener ingresos por consulta privada.
- Promover y asegurar la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos de investigación en salud que se realicen, al menos dentro de las instituciones públicas.
- Promover la incorporación en los programas de formación del personal de salud en todos sus niveles y especialidades de cursos sobre perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres.
- Actualizar las normas oficiales mexicanas respecto de los métodos de control de la fecundidad, asegurar el abasto de anticonceptivos y garantizar procedimientos respetuosos de los derechos humanos de las mujeres en la aplicación y utilización de los mismos.
- Poner a disposición en la oferta pública una mayor variedad de anticonceptivos, con el fin de entender la demanda de las mujeres jóvenes, incluidos aquellos que protejan contra las infecciones de transmisión sexual. Considerar en la oferta ampliada los métodos anticonceptivos de desarrollo reciente, como la anticoncepción de emergencia y el condón femenino.
- Hacer accesibles métodos de control de la fecundidad para los hombres y de ejercicio de sexo seguro (condones).
- Promover y apoyar la investigación sobre métodos de control de la fecundidad que se apliquen en el cuerpo de los hombres.

109 Op. cit. 46 p. 179

110 Human Rights Watch, *México: Víctimas por partida doble: La obstrucción del acceso al aborto legal por violación*. 2006, citas testimoniales 117-174. Puede consultarse en: <http://hrw.org/spanish/informes/2006/mexico0306/5.htm>, visitado el 15 de febrero de 2007.

111 En las reuniones regionales llevadas a cabo en Guadalajara y en Oaxaca, así como en la reunión temática con expertos y expertas en mujeres rurales (todas estas llevadas a cabo en 2003 para la elaboración del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México), fueron reiteradas las denuncias sobre las dificultades de las mujeres rurales y de las indígenas a servicios de salud suficientes, de calidad y con atención oportuna, así como la carencia de insumos para la salud, la ausencia de personal especializado y las pérdidas de vidas que ello genera. Op.cit. 1.

- Difundir ampliamente, entre las organizaciones y servicios de salud, información sobre los inventarios de métodos anticonceptivos que actualmente promueve la Secretaría de Salud.
- Capacitar al personal de salud sobre los derechos de las mujeres a seleccionar libremente y sin coacción los métodos anticonceptivos.
- Garantizar el derecho a la información de las mujeres rurales, indígenas y en zonas urbanas marginadas, en la aplicación de métodos de control de la fecundidad para, entre otras cosas, eliminar prácticas de esterilización forzada. Verificar periódicamente entre las poblaciones con mayor riesgo de ser afectadas por este tipo de prácticas el estado de la situación, creando además mecanismos de denuncia accesibles. En casos de denuncias reiteradas, destituir y sancionar al personal.
- Proporcionar a las mujeres indígenas, en sus lenguas, información y educación sobre métodos de control de la fecundidad y fortalecer las acciones que mediante unidades móviles, está realizando la Secretaría de Salud en las entidades con mayor presencia indígena.
- Difundir entre las mujeres en general, y en particular entre las que viven en zonas rurales, áreas marginadas urbanas y zonas de alta migración masculina y de turismo (Baja California, Veracruz, Oaxaca, Quintana Roo y Guerrero), información sobre los riesgos de infecciones de transmisión sexual, y promover prácticas de sexo seguro.<sup>112</sup>
- Verificar las causas del incremento de partos por cesárea tanto en el sector privado como en el sector público. En su caso, exigir un certificado de consentimiento informado y sancionar al personal médico que las realice en los servicios de salud pública, cuando no se justifican. Llevar y difundir un registro público comparado por hospital en esa materia.
- Vigilar estrechamente la mortalidad de la mujer y sus causas y generar información técnicamente sustentada y actualizada sobre la materia.
- Emitir reglamentación para asegurar el acceso a los servicios de salud para casos de aborto por causas legales y sancionar al personal de salud que los obstaculice.
- Asegurar la aplicación de los programas de detección y atención de cáncer cervico-uterino y mamario en todo el territorio nacional, mediante insumos, materiales, equipos de laboratorio, métodos, diagnósticos y atención suficientes.
- Realizar campañas de sensibilización hacia los hombres en zonas con bajas tasas de pruebas de Papanicolau.
- Aumentar las tasas de atención médica de las mujeres antes, durante y después del parto y lograr cumplir las metas del milenio que plantean reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015. Dar carácter de protección universal al programa Arranque Parejo en la vida en lo concerniente a atención médica y apoyo alimentario a las mujeres y niños y niñas.
- Establecer un método confiable y certero para medir la tasa de mortalidad materna y las causas de ésta y producir información anual en la materia.
- Incorporar en el Programa Nacional de Salud acciones para enfrentar los problemas derivados de la difusión y extensión de la pornografía, así como el de la violencia sistemática de género, como temas de salud sexual y reproductiva.
- Aumentar la cobertura y actualizar los servicios para atender las necesidades de la población adolescente y joven en materia de sus derechos sexuales y de salud reproductiva. Para el efecto se propone:
- Promover un debate informado en torno a los derechos sexuales de los jóvenes y a las alternativas para que puedan regular su fecundidad y protegerse con las infecciones de transmisión sexual.
- Homogeneizar las bases de los programas de las instituciones que atienden la salud y la información en materia de sexualidad de la juventud y la adolescencia.

<sup>112</sup> De acuerdo con los expertos en salud sexual y reproductiva, se está presentando un aumento de ITS entre mujeres con parejas en las zonas rurales, ante la migración de hombres al exterior y a las ciudades, la dificultad de las mujeres sobre este tipo de infecciones. Su condición genérica, además, les limita a acudir con prontitud en busca de atención médica. Información del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Op, cit. 1.



## 40 Derechos Humanos de las Mujeres

- Realizar una campaña nacional sobre derechos sexuales y ejercicio seguro y responsable de la sexualidad juvenil.
- Promover campañas de información sobre los riesgos de los embarazos en adolescentes y los derechos ante un abuso y violencia sexual en el noviazgo y en la familia.
- Desarrollar programas, servicios y especialistas en atención de la menopausia y del envejecimiento femenino, acordes con el proceso de transición demográfica.
- Establecer un programa nacional de detección y atención oportuna de la osteoporosis.
- Desarrollar áreas de información y atención al climaterio y a la menopausia en las unidades de los servicios de salud pública y privada.

### **Propuestas adicionales:**

- Capacitar en materia de derechos sexuales y reproductivos al personal de la Secretaría de Salud con el propósito de mejorar la atención y proporcionar, mediante una relación directa, la información que no se pueda cubrir a través de las campañas de comunicación.
- Aumentar el presupuesto para el adecuado funcionamiento de las políticas y los programas relacionados con los derechos sexuales y reproductivos, así como para lograr una efectiva coordinación interinstitucional en la homogeneización de los programas de salud y de las políticas y los programas de educación y de acceso a la justicia.
- Asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, actualización y seguimiento de los programas.<sup>113</sup>
- Reglamentar en los códigos, leyes y ordenamientos administrativos correspondientes, el procedimiento para acceder al aborto legal, estableciendo la obligación de las instituciones públicas de procuración de justicia y de salud de prestar los servicios que les correspondan.
- Incluir lineamientos de prestación de servicios de interrupción legal del embarazo en casos de violencia sexual en la NOM 190 sobre atención a la violencia familiar.
- Promover la capacitación de traductores indígenas en los temas de género y derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en los hospitales que atienden a diversos grupos étnicos.
- Priorizar la asignación de los recursos públicos y la exploración de estrategias alternativas para disminuir la muerte materna, en especial en los estados cuyos índices de mortalidad materna son mayores, y promover la transparencia, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de los recursos destinados a erradicar la mortalidad materna en las zonas indígenas.

### **c) Poder Judicial**

A pesar de la afirmación que ha hecho la Suprema Corte de que el bien jurídico tutelado en el delito de violación es “la libertad sexual, que reconoce en el ser humano, su derecho a la autodeterminación sexual” al establecer que hay violación entre cónyuges<sup>114</sup>, existen otras jurisprudencias respecto de los delitos de violación y abuso sexual que son poco favorables en la protección de la libertad sexual de las mujeres.

Una jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte en agosto de 2005, establece que la imposición de la cópula por diversas vías no genera un concurso real de delitos, sino un solo hecho delictivo, debido a que la intención del agresor es siempre la misma: el menoscabo de la libertad sexual de la víctima. Sin embargo, al imponer la cópula por

<sup>113</sup> El Comité DESC recomendó a México aplicar múltiples medidas de difusión y adecuaciones legales para hacer accesible el derecho a la salud sexual y reproductiva y la equidad de género en todo el país. Observaciones Finales del Comité DESC a México, E/C.12/CO/MEX/4, 17 de mayo de 2006 párr. 44.

<sup>114</sup> Vid. Tesis 1ª./J.10/94. “VIOLACIÓN. SE INTEGRA ESE DELITO AUN CUANDO ENTRE EL ACTIVO Y PASIVO EXISTA EL VÍNCULO MATRIMONIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, p. 658.

distintos medios se transgrede varias veces la libertad sexual de la mujer, debiendo considerarse un concurso de delitos por ser conductas distintas, lo cual, además, traería aparejada una sanción mayor para el agresor. Razones similares se expresaron en el voto minoritario de un Ministro y una Ministra de la Primera Sala de la Corte que disintieron del criterio de la mayoría.<sup>115</sup>

En cuanto al abuso sexual, que es un delito que se comete principalmente en contra de las mujeres y niñas, la Suprema Corte emitió una jurisprudencia en enero de 2006 en la cual hace una interpretación restringida del tipo penal de abuso sexual que dificulta la prueba del delito. En esta jurisprudencia,<sup>116</sup> la Corte estableció que “el elemento principal que se debe valorar para considerar que se actualiza el delito en mención, es precisamente la acción dolosa con sentido lascivo que se le imputa al sujeto activo, de tal manera que un roce o frotamiento incidental ya sea en la calle o en alguno de los medios de transporte, no serían considerados como actos sexuales, de no presentarse el elemento intencional de satisfacer un deseo sexual”.<sup>117</sup> Esta jurisprudencia es criticable en dos sentidos. En primer lugar, con base en esta interpretación de la Corte es más difícil probar el abuso sexual en lugares públicos, ya que se tendrá que acreditar que hubo un fin lascivo, siendo fácil de argumentar que el acto sexual fue incidental y no intencional. Todo lo cual incrementa la dificultad de la prueba del abuso sexual tanto en el ámbito público como en el privado. En segundo lugar, al establecer que la intención del abuso sexual es lasciva, se dejan fuera otros actos sexuales con fines distintos, como la intención de someter, dominar o afectar la integridad de la víctima.

Por otra parte, preocupa que los debates y la interpretación judicial de los derechos vinculados a la sexualidad y a la reproducción no sean del todo garantistas de la libertad sexual y reproductiva de las mujeres, conforme a los estándares más altos de protección de los derechos humanos de las mujeres contenidos en los tratados internacionales.

***Propuesta adicional:***

- Diseñar un programa de formación y diálogos permanentes entre el personal del Poder Judicial en todos sus niveles, y personas expertas en sexualidad desde una perspectiva de derechos humanos y de género de carácter laico, que permita consolidar criterios actuales y respetuosos de los derechos relacionados con la sexualidad y la reproducción de las personas.

115 En el voto minoritario se argumentó que sí existe un concurso real de delitos homogéneos, puesto que el delito de violación es de consumación instantánea y al cometerse por diversas vías constituye una pluralidad de actos, sin importar que el agresor persiga el mismo propósito. *Vid.* Voto minoritario que formulan los ministros José Ramón Cossío y Olga Sánchez Cordero, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, agosto de 2005, p. 284.

116 Tesis 1ª./J.151/2005, “ABUSO SEXUAL. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, enero de 2006, p.11.

117 *Ibidem.*

## 42 Derechos Humanos de las Mujeres

### 6. Proteger el derecho de las mujeres a una vida sin violencia.

Hoy en día, no cabe duda de que la violencia contra las mujeres constituye “una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales y un obstáculo o un impedimento para el disfrute de esos derechos”.<sup>118</sup> Se cuenta, además, con dos instrumentos jurídicos que establecen las obligaciones de los Estados en esta materia, y de los cuales se ha hecho referencia anteriormente: las convenciones CEDAW y Belém do Pará.<sup>119</sup>

El artículo primero de la Convención de Belém do Pará, señala que se entenderá por violencia contra las mujeres “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico de la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.<sup>120</sup>

En casi toda América Latina, los avances relacionados con el combate a la violencia contra las mujeres se han centrado en la violencia dentro de la familia. Sin embargo, la adecuada implementación de la CEDAW y la Convención de Belém do Pará incluye todas las modalidades y ámbitos ya mencionados de violencia contra las mujeres, por lo que es necesario avanzar de manera integral al respecto. Incluir en el conjunto de las acciones para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres el caso emblemático de los asesinatos y desapariciones de niñas y mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua; y las recomendaciones que se han emitido sobre el caso<sup>121</sup> permitirá tener avances integrales sobre el tema.

El cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia implica también un análisis constante de las relaciones entre hombres y mujeres, y entre los mismos hombres. Desmontar la violencia masculina de género contra las mujeres y aún entre los mismos hombres debe realizarse de manera paralela a las acciones para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia. En estas acciones, la articulación entre los tres poderes del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo el sector privado, es indispensable para hacer frente a la magnitud del problema.

#### a) Poder Legislativo

Un avance fundamental en el ámbito legislativo fue la ampliación del debate sobre la violencia familiar a todas las formas de violencia contra las mujeres. Ejemplo de lo anterior es la aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>122</sup> que retoma el concepto jurídico internacional de “violencia contra las mujeres”, e incluye modalidades de violencia como: la violencia sexual, institucional y en la comunidad, la violencia familiar y la violencia feminicida.<sup>123</sup>

Además, sobre formas de violencia sexual se logró profundizar en el debate social y legislativo, y se aprobó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.<sup>124</sup> Si bien este es un logro relevante, constituye el primer paso para lograr el

118 Declaración y Plataforma de Acción, punto I. Los derechos humanos de la Mujer. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, reunida en Beijing, 1995. párr. 224

119 Véase también la Recomendación General No. 19 del Comité CEDAW, La violencia contra la mujer, 11º periodo de sesiones, 1992.

120 Art. 1º de la Convención de Belém do Pará, Op. Cit. 12.

121 Los informes que se han generado son: *Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: la Violencia contra la Mujer*. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Misión a México, 13 de enero de 2006; *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 7 de marzo de 2003; *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, noviembre de 2003.

122 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de febrero de 2007.

123 El proceso de homologación estatal de esta ley ha dado inicio. A noviembre de 2007, los estados de Chihuahua, Campeche, Tamaulipas, San Luis Potosí, Nuevo León, Sinaloa y Sonora, han adoptado leyes sobre el acceso de las mujeres a un a vida libre de violencia.

124 Aprobada por el Senado de la República con 97 votos a favor y publicada en la Gaceta del Senado de la República el 2 de octubre de 2007. Falta la publicación en el Diario Oficial de la Federación por parte del Ejecutivo Federal. Vinculado, el 27 de marzo de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que

combate efectivo e integral de la trata de personas. Asimismo, los estados de Chihuahua<sup>125</sup>, Guerrero<sup>126</sup> y Tlaxcala<sup>127</sup>, tipificaron este delito en sus códigos penales.

En el ámbito de la homologación de la legislación penal, civil y administrativa, ha sido respecto de la violencia familiar en la que más avances se han tenido. En la totalidad de las entidades federativas ya es causal de divorcio, sin embargo, todavía persisten rezagos<sup>128</sup> en cuatro entidades federativas, de legislación administrativa de prevención, atención y sanción de la violencia familiar.<sup>129</sup> Además, en sólo siete entidades se reconoce expresamente la violación entre cónyuges como un delito.<sup>130</sup> En las entidades federativas que sí cuentan con la legislación mencionada, no existe todavía una homologación de definiciones, elementos del tipo penal, criterios de prueba, medidas de protección ni de los procedimientos y las sanciones.

La situación es similar respecto de la falta de homologación de elementos del tipo y probatorios en relación con el delito de hostigamiento sexual, el cual, además, no está aún tipificado en diez entidades del país.<sup>131</sup> Respecto a delitos como el rapto, que el Diagnóstico que antecede esta actualización recomendó eliminarlo de todos los códigos penales, sólo siete entidades federativas lo han derogado<sup>132</sup> y en trece el matrimonio cesa la acción penal que se hubiere iniciado.<sup>133</sup>

De manera semejante, en nueve entidades federativas el matrimonio también cesa la acción penal por el delito de estupro<sup>134</sup>; además, en estos estados se mantienen criterios discriminatorios contra las mujeres que limitan la acción penal por el delito, ya que se deben cumplir requisitos como la castidad y la honestidad de la víctima.

Sólo cinco entidades federativas han tipificado el delito de discriminación.<sup>135</sup> Este hecho se agrava con la persistencia de criterios discriminatorios atenuantes para delitos contra la vida y la integridad, como es la emoción violenta, mismas que solamente siete entidades federativas no contemplan para el delito de homicidio<sup>136</sup> y diez entidades para el delito de lesiones.<sup>137</sup>

Preocupan de manera particular los casos que organizaciones de la sociedad civil han denunciado sobre violencia sexual contra mujeres indígenas<sup>138</sup> y mujeres detenidas, cometida por integrantes de las fuerzas armadas y por agentes públicos. A pesar de las recomendaciones de instancias de derechos humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>139</sup>, por garantizar que estos casos sean investigados y sancionados eficazmente en la justicia civil, no se han tenido avances sustanciales al respecto, en específico sobre las modificaciones legislativas que permitan investigar y castigar a los miembros de las fuerzas armadas que realicen actos de violencia contra las mujeres.

---

reforma el Código Penal Federal, el Código de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en materia de explotación sexual infantil.

125 Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, No. 103 del 27 de diciembre del 2006.

126 Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el 17 de abril de 2007.

127 Publicado en el Diario Oficial del Estado el 2 de octubre de 2007.

128 Documento de trabajo del CEAMEG de la Cámara de Diputados para el trabajo de armonización y homologación legislativa, México, septiembre 2006.

129 Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo y Nuevo León.

130 Chihuahua, Campeche, Distrito Federal, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz y Yucatán.

131 Baja California, Campeche, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco y Zacatecas.

132 Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.

133 Baja California, Chiapas, Durango, Jalisco, México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora.

134 Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Estado de México, Quintana Roo y Sonora.

135 Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango y Veracruz.

136 Campeche, Colima, Guanajuato, Guerrero, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

137 Aguascalientes, Campeche, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

138 El Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" AC., la Organización Independiente de pueblos Mixtecos y Tlapanecos y el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" AC., expresaron su preocupación por los casos de las indígenas tlapanecas Valentina Rosendo Cantú –de 17 años, perteneciente a la comunidad de Caxitepec, Guerrero, quien fue violada y torturada por militares el 16 de febrero del 2002– e Inés Ortega Fernández, quien el 22 de marzo de 2002 "fue agredida y violada sexualmente por 11 militares en su domicilio, ubicado en Ayutla de los Libres, Guerrero". Ambos casos fueron atraídos a la jurisdicción militar a pesar de haberse interpuesto amparos para que permanecieran en la civil. Los casos permanecen impunes. Puede consultarse en: [http://www.centroprodh.org.mx/casos/valentina\\_rosendo/valentina.htm](http://www.centroprodh.org.mx/casos/valentina_rosendo/valentina.htm)

139 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 129/99 Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México, 19 de noviembre de 1999. Puede consultarse en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Admisible/Mexico11565.htm>.

## 44 Derechos Humanos de las Mujeres

### **Propuestas del Diagnóstico:**

- Promover que se elimine de los códigos penales todo elemento que opere en detrimento de la protección de los derechos de las mujeres y de bienes jurídicos de gran valor social como la vida, la integridad física, emocional y sexual, y la libertad corporal, emocional, sexual y de tránsito. Particularmente se debe:
- Derogar las agravantes, atenuantes o eximentes que responden a consideraciones morales y protegen el amor, así como las disposiciones que perdonan o que sancionan con penas muy bajas ciertas conductas que se consideran irrefrenables por ser propias de la naturaleza humana.
- Establecer de manera generalizada, como atenuantes, eximentes y agravantes, las circunstancias que impliquen en una mejor protección de las víctimas y las que respondan a la necesidad de sancionar severamente el abuso de poder. Por ejemplo, deben agravarse en todo el país las penas por homicidio, lesiones y agresiones a la sexualidad si suceden en relaciones familiares.
- Clasificar los tipos que atentan contra la sexualidad, de conformidad con una clara determinación de los bienes jurídicos que se pretenden proteger, particularmente la libertad y la inequidad de las personas.
- Diseñar una tipología de violencia familiar que abarque todas las relaciones en las que ésta puede darse, y las conductas u omisiones que pueden constituir la (como insultos, presiones psicológicas, abandonos o daños económicos); que prevean como agravantes cuestiones tales como la premeditación de morada, o la presencia de menores de edad.
- Generalizar la derogación del rapto, penar severamente el secuestro que involucre agresiones sexuales y eliminar la eximente del matrimonio en el estupro.
- Incluir, en todos los códigos civiles, la causal de violencia familiar en lugar de la sevicia y malos tratos.
- Modernizar los derechos procesales penal y civil en la materia, según corresponda, de probanza, reparación del daño, trato digno y respeto a los derechos de las personas ofendidas, así como protección idónea de las víctimas.

### **Propuestas adicionales:**

- Estudiar a profundidad la conveniencia de tipificar el “feminicidio”.
- Homologar las definiciones relacionadas con las distintas formas de violencia contra las mujeres en la legislación de las distintas entidades del país y actualizar las leyes de acuerdo con la reciente aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con el fin de armonizar las legislaciones en todo el país.
- Destinar presupuesto suficiente para atender los distintos tipos de violencia contra las mujeres y lograr la coordinación de las instituciones encargadas de la prevención, atención y sanción de la misma conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo recursos para albergues y para capacitación permanente del personal de procuración y administración de justicia, entre otros.<sup>140</sup>
- Realizar las reformas legislativas necesarias para que los delitos cometidos por elementos de las fuerzas armadas que realicen actos de violencia contra las mujeres sean investigados y castigados desde la justicia civil, así como las infracciones al derecho internacional humanitario y violaciones de los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto armado.
- En el delito de trata, promover la armonización para la implementación de las leyes estatales con la ley federal.
- Asegurar que se cuente con presupuesto para la implementación de la Ley Federal sobre Trata y la puesta en marcha del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

<sup>140</sup> El Comité DESC, en particular recomienda, por un lado, fortalecer y modernizar los albergues para mujeres, niñas y niños maltratados, por otro lado, intensificar las campañas de concientización y capacitación para jueces, fiscales, policía y personal médico sobre la naturaleza criminal de esos actos, y finalmente, invita a México a generar información sobre los resultados de estas medidas, así como sobre el número de víctimas, autores, condenas, los tipos de sanciones impuestas y la asistencia proporcionada a las víctimas en su siguiente informe periódico. *Op. cit.*, p. 113 párr. 39. Por su parte, el Comité CEDAW, en sus observaciones finales a México en 2006, le insta a que, respecto de este caso, garantice el acceso a la justicia, castigo de los culpables y la efectiva reparación de los daños, apoyando –entre otras acciones– a la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres y proporcionando la asistencia económica, social y psicológica necesaria a las víctimas de estos delitos. *Op. cit.*, p. 56.

- Llevar a cabo capacitaciones para quienes estén a cargo de la implementación de la Ley Federal de Trata, para que ésta se lleve a cabo de manera adecuada.
- Generar información pública en donde se conozca y clarifique la diferencia conceptual entre la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- Realizar campañas de de información, sensibilización y prevención sobre la trata de personas, dirigidas a la sociedad civil en general.

## b) Poder Ejecutivo

En los avances en investigación y estadísticos en el país, se han mencionado las encuestas realizadas en 2003, la ENVIM y la ENDIREH, que arrojaron los siguientes datos sobre México en relación con la violencia contra las mujeres: una de cada tres mujeres ha sufrido violencia de pareja alguna vez en la vida; una de cada cinco mujeres sufre violencia con su pareja actual, y dos de cada tres mujeres han sufrido violencia alguna vez en la vida.<sup>141</sup> Con respecto a estas encuestas, si bien se reconoce el importante avance que implica contar con dos, el Sistema de Indicadores para la Medición de la Violencia Familiar no está unificado.

En relación a otros tipos de violencia de género contra las mujeres, no existen indicadores claros, ni datos desagregados respecto de las diversas condiciones sociales de las mujeres, como su pertenencia a pueblo indígena o si viven con algún tipo de discapacidad.

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Especial del Femicidio, realizó una investigación pionera en el país sobre la violencia feminicida en México.<sup>142</sup> En ella se mostró que, de acuerdo con datos del INEGI y la SSA, 1,205 niñas y mujeres fueron asesinadas en todo el país en 2004, es decir, cuatro niñas y mujeres fueron asesinadas cada día ese año. Según informes presentados ante dicha Comisión Especial por las procuradurías de justicia de las diez entidades investigadas en una primera etapa<sup>143</sup>, más de seis mil niñas y mujeres fueron asesinadas en seis años, entre 1999 y 2005. La investigación también mostró la falta de un sistema coordinado y desagregado por sexo sobre los homicidios contra mujeres, su denuncia, investigación y proceso judicial.

Por otro lado, en lo que se refiere a la atención a la violencia contra las mujeres, el gobierno mexicano se ha centrado básicamente en un solo tipo de violencia: la violencia familiar. En el marco del Programa Nacional por una vida sin violencia<sup>144</sup>, se estableció el *Sistema de Indicadores para la Medición de la Violencia Intrafamiliar en México*. Se fortaleció la Red nacional de refugios para mujeres en situación de violencia extrema (RENARAC), aumentando su número de 9 a 49 refugios entre los años 2002 y 2006.<sup>145</sup> Sobre estas acciones, se han publicado tres manuales: el *Manual de procedimientos para centros de atención y refugio para mujeres, sus hijos e hijas, víctimas de violencia familiar y sexual*<sup>146</sup>; el *Manual refugio para mujeres y sus hijas e hijos en situación de violencia familiar: Elementos a considerar para su creación*<sup>147</sup>, y el *Manual de las normas de funcionamiento y de los modelos de atención integral de la violencia*.<sup>148</sup>

141 Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres*, México, 2003.

142 *Op. cit.*, p. 44.

143 Estado de México, Veracruz, Chiapas, Guerrero, Distrito Federal, Chihuahua, Oaxaca, Sonora, Morelos y Baja California.

144 Creado en 2002. En octubre de 2005 el Inmujeres revisó y actualizó el *Programa por una vida sin violencia* en diversos aspectos. Se buscó homologar el concepto de violencia contra la mujer con la definición contenida en la Convención de Belem do Pará y se incluyó información sobre el mecanismo de seguimiento de dicha Convención.

145 El 20% de los refugios son operados por los gobiernos locales y el 80% por organizaciones civiles. *Op. cit.*, p. 29 párr. 65, e información actualizada del Inmujeres. Los estados que al 2007 no cuentan con por lo menos un refugio son Baja California Sur, Colima, Guerrero y Nayarit.

146 Inmujeres y Universidad del Caribe, *Manual de Procedimientos para centros de atención y refugio para mujeres y sus hijos e hijas en situación de violencia familiar y sexual*, México, 2004.

147 Inmujeres, *Refugio para mujeres y sus hijos e hijas en situación de violencia familiar: Elementos a considerar para su creación*, México, 2004.

148 Inmujeres, *Manual de las normas de funcionamiento y de los modelos de atención integral de la violencia*, México, 2004.

## 46 Derechos Humanos de las Mujeres

Por su parte, la SSA opera desde 2005 el Programa para la atención a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Para ello, se elaboró el Modelo integrado de atención a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, a través del cual se impulsan programas de apoyo legal y terapéutico, así como de orientación a víctimas de violencia. Dicho Modelo se aplica en las entidades federativas e incluye la impartición de talleres interestatales en línea. La SSA elaboró también el *Manual de capacitadores y capacitadoras para el personal de salud: prevención y atención de la violencia familiar, sexual y contra las mujeres*.<sup>149</sup> La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) opera los Centros Especializados de Atención a la Violencia Familiar (CEAVIF) y los refugios para mujeres en situación de violencia familiar, además de contar con una oficina de orientación en materia de violencia familiar para las mujeres que laboran en dicha Secretaría.

Es notable que a pesar de los diversos programas y planes implementados para la prevención, protección, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres y la niñez, la eficacia de dichas actividades no está demostrada, vista la persistencia de los altos índices de violencia contra las mujeres.

Se espera que con la reciente instalación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres<sup>150</sup>, se puedan dar avances sustantivos al respecto.

Asimismo, respecto de todo el ciclo vital de las mujeres, y en particular las que se encuentran en proceso de migración, todavía corren graves riesgos de ser víctimas de trata de personas, prostitución forzada y explotación sexual. Una investigación reciente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>151</sup>, determina que de 75 menores de edad no acompañados y extranjeros entrevistados por esa organización, once podrían necesitar protección internacional. Asimismo, aunque México tiene operando en la frontera norte el Programa de Atención a Menores Fronterizos, junto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), aún en los albergues del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) no se brinda atención a menores de edad extranjeros solos que tengan entre 12 y 18 años de edad.

Otro tipo de violencia contra las mujeres que ha generado gran preocupación es la violencia sexual ejercida por autoridades del Estado. Ejemplo de esto son los hechos ocurridos en San Salvador Atenco, Estado de México, donde las mujeres que fueron detenidas, de acuerdo con informes de organizaciones de la sociedad civil, fueron víctimas de manera arbitraria de tortura sexual por el hecho de ser mujeres.<sup>152</sup>

Sobre el caso emblemático de la violencia sufrida por mujeres y niñas en Ciudad Juárez, en 2004 se creó la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)<sup>153</sup>, con el objetivo de coordinar el Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Ciudad Juárez, que se desarrolla a partir de tres ejes de trabajo: atención a víctimas; verdad y justicia; y fortalecimiento del tejido social.<sup>154</sup> Posteriormente, en 2005 se conformó el Consejo Asesor de Aplicación del Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, en el que participan la Procuraduría General de la República y la Procuraduría de Justicia del Estado de Chihuahua.<sup>155</sup>

149 *Op. cit.*, p. 29, párr. 75.

150 El 3 de abril de 2007 se suscribió el acuerdo que lo instala, con base en la Ley General de las mujeres para el acceso a una vida libre de violencia. El 24 de abril se llevó a cabo su Primera Sesión Ordinaria.

151 Estudio preliminar del ACNUR sobre las necesidades de protección internacional de menores no acompañados en los flujos migratorios mixtos.

152 *Op. cit.*, p. 56, párr. 15.

153 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de febrero de 2004.

154 El Comité de la CEDAW emprendió una investigación en 2005 –de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO)– y reconoció los esfuerzos, no obstante, expresa su preocupación porque continúan produciéndose desapariciones de mujeres y cometiéndose delitos contra ellas, y porque las medidas adoptadas son insuficientes para concluir con éxito las investigaciones de los casos y enjuiciar y castigar a los culpables, así como para brindar a las víctimas y sus familias acceso a la justicia, protección e indemnizaciones. *Op. cit.*, p. 56 párrs. 16-17.

155 Creado a través del acuerdo número A/131/05 del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de

Al respecto, la Cámara de Diputados, en su LIX Legislatura, a través de la Comisión Especial de Femicidio, presentó un posicionamiento denunciando que dicho Fondo no cumple con las obligaciones que México tiene con las víctimas y sus familiares, y promueve políticas asistenciales que no cumplen con los lineamientos mínimos de los derechos humanos.

En 2006, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra la Mujer (FEVIM)<sup>156</sup>, instancia con alcance más amplio que la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, que estuvo en funciones durante 2004 y 2005.

***Propuestas del Diagnóstico:***

- Utilizar todos los recursos disponibles del Estado mexicano para investigar a fondo los asesinatos y los secuestros de mujeres ocurridos en el Estado de Chihuahua y procesar a sus autores.
- Dar curso pronto y ágil a las denuncias sobre desapariciones, secuestros, asesinatos, violaciones y torturas perpetrados contra mujeres. Evitar que se ejerza presión sobre las víctimas para disuadirlas de denunciar tales violaciones y asegurar que todas las denuncias sean investigadas y los autores sean llevados a la justicia (Comité Civiles y Políticos).<sup>157</sup>
- Dar continuidad al Programa Nacional Contra la Violencia de Género (PRONAVI), de manera que se detecte, prevenga y atienda, mediante un trabajo institucional coordinado e interdisciplinario, la violencia entre los miembros de la familia, así como promover y apoyar la instauración de programas de índole similar en las entidades federativas. Ampliar la cobertura del Programa para considerar la violencia sistemática de género, dentro de la cual la violencia familiar es sólo una expresión.
- Dar continuidad al Estudio Sistemático de la Ruta Crítica que Siguen las Mujeres Víctimas de Violencia Familiar, y desarrollar rutas ideales de atención en todo el país.
- Mantener y fortalecer la aplicación de la Norma Oficial Mexicana (NOM) 190 y dictar las disposiciones necesarias para que los expedientes y diagnósticos médicos que atiendan a ella tengan valor probatorio en los espacios de procuración e impartición de justicia.
- El desarrollo, fortalecimiento y ampliación de cobertura de servicios para la atención de las víctimas, incluyendo unidades especializadas en la procuración e impartición de justicia, refugios, servicios de atención especializada y apoyos para independizar económicamente a las víctimas de violencia.
- La creación de sistemas locales de prevención, atención y eliminación de la violencia de género, que incluyan el establecimiento de redes de colaboración y participación con organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema y que consideren el establecimiento de unidades móviles especializadas en delitos de violencia contra las mujeres en las zonas rurales.
- El establecimiento de centros alternativos para la resolución de disputas.
- Policía comunitaria orientada a la solución de problemas y capacitación policial sobre temas de violencia y derechos humanos de las mujeres.
- La puesta en práctica de campañas de información y sensibilización dirigidas a los hombres para la prevención de la violencia de género.
- Talleres para parejas sobre cómo resolver conflictos de manera no violenta y programas para enseñar a ser buenos padres (incluyendo el establecimiento de límites, mediación y resolución de conflictos).
- Programas de tutelaje para adolescentes de alto riesgo.
- La actualización de las normas oficiales mexicanas en materia de violencia familiar y la emisión de normas oficiales

2005.

<sup>156</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero del 2006.

<sup>157</sup> Se refiere a observaciones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el Cuarto Informe de México relativo a la Aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. CCPR/C/79/ADD.109, del 27 de julio de 1999.



## 48 Derechos Humanos de las Mujeres

relativas a la violencia sistemática de género, así como la promoción y vigilancia de su adecuada aplicación.

- Sancionar a los servidores públicos que abusen sexualmente de mujeres recluidas en instalaciones de gobierno (reclusorios, hospitales para enfermos mentales, para personas con discapacidades graves, etcétera) y excluirlos del ejercicio de cualquier función pública.<sup>158</sup>
- Reducción de la programación violenta, especialmente en los programas para niños, entrenamiento de los periodistas en lo relativo a reportajes sobre crímenes y programas de capacitación para los medios de comunicación.

### **Propuestas adicionales:**

- Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento concretos para evaluar de manera sistemática los avances realizados en el cumplimiento de las recomendaciones y propuestas realizadas por los diversos comités de derechos humanos, por los informes de relatores especiales que han visitado México y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, prestando especial atención a Ciudad Juárez con el objetivo de asegurar su plena aplicación, y en particular, los progresos obtenidos con respecto a la prevención y sanción.
- Verificar y realizar las modificaciones necesarias a la ENDIREH y a la ENVIM para que se unifique el Sistema de Indicadores para la Medición de la Violencia Familiar, que sigue siendo una herramienta necesaria para el análisis de violencia de género en el país.
- Actualizar las estadísticas para contar con información precisa y actual sobre la violencia contra las mujeres, en todas sus modalidades y ámbitos, e incluir en ellas datos desagregados de las diversas condiciones sociales de las mujeres, por ejemplo, pueblo indígena al que pertenecen y condiciones de salud y discapacidad.
- Definir indicadores precisos de los diversos tipos de violencia de género.
- Trabajar en conjunto con el INEGI para la creación de una base de datos estadísticos y georeferenciales a nivel nacional, tomando en cuenta la ya elaborada por la Comisión Especial para Juárez y el Colegio de la Frontera Norte en noviembre de 2006<sup>159</sup>, que permita diseñar políticas públicas para combatir la violencia de género en zonas de alto riesgo, las cuales incluyan el establecimiento de albergues y centros de atención.
- Evaluar y dar continuidad a los trabajos realizados por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra la Mujer y la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, con el fin de evaluar los resultados obtenidos y diseñar estrategias a futuro que garanticen su mejor funcionamiento.

### **c) Poder Judicial**

Un avance importante en el Poder Judicial es la nueva<sup>160</sup> jurisprudencia de la Suprema Corte, que afirma que las relaciones sexuales forzadas entre los cónyuges constituyen delito de violación. Sin embargo, también se tuvieron retrocesos en la interpretación de la ley, pues en 2006 se aprobó una jurisprudencia en la que se establecen mayores requisitos para probar los hechos de violencia en la familia que los establecidos en los ordenamientos civiles. Esta jurisprudencia desconoce el ciclo y fenómeno de la violencia doméstica al afirmar que los hechos de la demanda de divorcio por causal de violencia familiar “deben ser narrados a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, entendiéndose por tiempo, al día, mes, año y hora en que sucedieron los hechos. Por modo a la forma como sucedieron, describiéndolos lo más exactamente posible, y por lugar, al sitio o local en donde sucedieron”.<sup>161</sup> Esta tesis significa un obstáculo para que las mujeres obtengan un

158 Se refiere el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México, del 24 de septiembre de 1998. OEA/ser.L/5V/XII/100doc.7 Rev.1

159 Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de las Mujeres, *Diagnóstico Geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad*, México, noviembre 2006.

160 Esta jurisprudencia revoca una anterior de 1994, en la que la misma Corte afirmaba que en el matrimonio las relaciones sexuales forzadas entre los cónyuges sólo constituían el ejercicio indebido de los derechos conyugales, pues el fin del matrimonio es la procreación.

161 Esta resolución no fue aprobada por unanimidad y el voto particular sobre ella expresa justamente el grave riesgo que implica limitar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia familiar, al restringir de manera innecesaria los requisitos para probarla, pues en el Código mismo se señalan los requisitos que son

divorcio necesario por violencia familiar, toda vez que es difícil que bajo el estado de salud físico y emocional en el que se encuentran, puedan recordar cada suceso con precisión.

Esta nueva tesis representa un retroceso respecto a los derechos humanos de las mujeres, dado que es difícil recordar cada suceso con precisión y más aún tratándose de violencia familiar, cerrando la posibilidad de que las mujeres obtengan un divorcio necesario ágil por esta causa.<sup>162</sup>

***Propuestas del Diagnóstico:***

- La capacitación al personal del Poder Judicial, de las procuradurías de justicia, de los cuerpos de seguridad pública, los defensores de oficio y todos los servidores públicos involucrados, sobre las formas de tratar a las víctimas de la violencia sexual.
- Continuar con la capacitación de los servidores públicos de los ámbitos de la procuración y la impartición de justicia y ampliarla a los magistrados de distrito.

***Propuestas adicionales:***

- Aplicar los criterios internacionales en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los derechos humanos de las mujeres en las sentencias judiciales que se dicten en toda la República.

---

comunes para probar todos los hechos.

<sup>162</sup> Véase voto particular del Ministro José Ramón Cossío Díaz. DIVORCIO NECESARIO. CUANDO SE EJERCE LA ACCIÓN RELATIVA CON BASE EN LA CAUSAL DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, EN LA DEMANDA DEBEN EXPRESARSE PORMENORIZADAMENTE LOS HECHOS, PRECISANDO LAS CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR EN QUE OCURRIERON.

## **7. Adoptar todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales.**

La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en 1993 en Viena, Austria, confirmó uno de los principios básicos de los derechos humanos: la integralidad. A partir de este principio es fundamental la adopción de legislación y condiciones sociales y judiciales para garantizar de manera plena los derechos de las mujeres.

Eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales implica un profundo cuestionamiento a la mirada proteccionista hacia las mujeres que ha llevado a garantizar estos derechos de manera parcial. Dicha protección se ha realizado casi exclusivamente en tanto las mujeres forman parte de un núcleo tradicional familiar, principalmente si son madres o esposas, y en la medida en que asuman prácticamente la totalidad de las cargas y responsabilidades familiares. Lo anterior impide el reconocimiento y garantía de los derechos como sujeto pleno de derechos, y el reconocimiento de los aportes que realiza a la economía y a la vida social.

En este campo destacan los derechos laborales, derecho a la vivienda, a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la salud, la educación, y la cultura. El presente apartado aborda propuestas relacionadas con los tres primeros derechos mencionados, mientras que el derecho a la salud y el derecho a la educación se retoman en otros apartados específicos.

### **a) Poder Legislativo**

Si bien México forma parte de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en su legislación interna aún no se llevan a cabo las reformas constitucionales y normativas necesarias para garantizar estos derechos plenamente y que se cuenten con las vías jurídicas para hacerlos exigibles desde la ciudadanía, así como justiciables en caso de su incumplimiento.

En este sentido, es fundamental que el Poder Legislativo realice las investigaciones constantes y necesarias para desarrollar las mejores vías para hacer exigibles y justiciables estos derechos en toda la legislación nacional y local. Hasta la fecha no se registra información que permita señalar avances en la materia, por lo que se mantiene un vacío legislativo significativo.

Una de las garantías fundamentales para estos derechos es el presupuesto, federal y local, asignado para cubrir todos los rubros y programas sociales, económicos y culturales, diseñados y aplicados desde una perspectiva de igualdad de género. Esto implica diferenciar los rubros claramente por sexo, no sólo etiquetar gastos para mujeres, así como una redistribución y aumento al gasto social. Implica también reformar la legislación de planeación y de evaluación de las políticas públicas para garantizar en todo el proceso una perspectiva integral de los derechos humanos y teniendo como centro de las políticas a los sujetos, claramente identificados en su contexto social.

En el apartado tres se ha mencionado el amplio número de iniciativas relacionadas con los derechos de las mujeres respecto de los derechos laborales, principalmente con la conciliación de la vida laboral y familiar, los derechos reproductivos de las personas, el hostigamiento sexual y medidas especiales temporales a favor de las mujeres trabajadoras. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas fue aprobada.

**Propuestas del Diagnóstico:**

- Legislar sobre las actividades de las maquiladoras, para evitar la violación de los derechos humanos laborales de sus trabajadoras y trabajadores, respetando los convenios internacionales firmados por México.
- Promover la incorporación de cuotas de representación de las mujeres en las dirigencias sindicales (no más de 70 por ciento de un mismo sexo), particularmente en aquellas actividades donde las mujeres representen 50% o más de la fuerza laboral.
- Legislar sobre el comercio sexual con enfoque de género y partir de situaciones de vida del sector.
- Otorgar a las sexoservidoras derechos a la educación, salud, vivienda, maternidad y pensiones por invalidez o vejez.
- Establecer cuotas para la incorporación al trabajo de personas con discapacidad, entre ellas las mujeres y sensibilizar a los empleadores sobre las habilidades ocupacionales de ese sector poblacional.
- Prohibir la publicación de información sobre vacantes de trabajo que contengan elementos discriminatorios por sexo, edad, condición física, etnia, raza u orientación sexual.
- Facilitar y promover la incorporación de las trabajadoras del hogar, las mujeres en la economía informal y las trabajadoras del sexo al régimen de seguridad social.
- Proteger las condiciones de trabajo de las trabajadoras del hogar, asegurándoles contratos de trabajo, derechos por antigüedad, permisos por maternidad, vacaciones pagadas, aguinaldo y días de descanso.<sup>163</sup>
- Definir y legislar sobre el carácter de empleadores y de sus responsabilidades como tales, de las personas que ocupan a trabajadoras del hogar, a aquellas que realizan trabajos de maquila a domicilio y a trabajadoras del sexo que laboran en bares, restaurantes, centros nocturnos, etcétera.
- Eliminar de la legislación laboral, las distinciones discriminatorias entre trabajadores, tales como la raza, etnia, color, discapacidad, sexo, orientación sexual, credo religioso, doctrina política o condición social, estado civil, estado de gestación en la mujer, maternidad o responsabilidades familiares, salvo cuando la naturaleza del trabajo a desempeñar requiera de características especiales relacionadas con las diferencias biológicas entre mujeres y hombres.
- Asegurar la incorporación en la legislación laboral de la normatividad contenida en los convenios internacionales de la OIT firmados por México, primordialmente el 100, que establece la igualdad de remuneración, el 111 contra todas las formas de discriminación, el 103 que especifica la protección a las madres trabajadoras, el 138 sobre el trabajo infantil y adolescente y el 156 que estipula la obligación de compartir responsabilidades familiares.
- Promover el respeto a la libertad de las trabajadoras de pertenecer a un sindicato para la defensa de sus derechos sin ninguna clase de hostigamiento, discriminación o persecución a las propuestas alternativas, así como cumplir cabalmente con el convenio 87 de la OIT.
- Legislar para lograr una armonización entre familia y trabajo, en beneficio tanto de mujeres como de hombres, permitiéndoles cumplir adecuadamente sus responsabilidades en esos dos ámbitos de vida.

**Propuestas adicionales:**

- Garantizar el derecho a recibir un salario igual por trabajo igual, desarrollando medidas legislativas que permitan monitorear y sancionar a aquellas empresas, o instituciones, que violen este derecho.
- Garantizar el derecho a la alimentación, reconociéndolo en la Constitución, y desarrollar un marco legislativo acorde a ello.
- Revisar y en su caso establecer de manera explícita el derecho de las mujeres a la tenencia, propiedad y posesión de una vivienda no sólo en la legislación federal, sino buscar que se integre en la legislación local.
- Reformar el Sistema de Evaluación del Desempeño con dos objetivos: 1) que los indicadores y las metas de desempeño reflejen adecuadamente si el gobierno actúa al máximo de su capacidad, y 2) que se incorporen indicadores que

<sup>163</sup> El Diagnóstico establece que para el año 2000, 1,570 mujeres (cerca del 12% de la población ocupada femenina) se desempeñaban como trabajadoras en el hogar, muchas de ellas en condiciones laborales que violan sus derechos humanos laborales y civiles. *Op. cit.*, 1 p. 148.

## 52 Derechos Humanos de las Mujeres

evalúen el impacto del gasto en la realidad social y económica que se busca afectar con las acciones de política pública, con indicadores de género y diferenciado por condiciones sociales. Para ello, es necesario un marco presupuestario de mediano plazo, que permita hacer un seguimiento puntual de las políticas públicas en períodos prolongados, en el que también pueda participar la sociedad.

### b) Poder Ejecutivo

Si bien México presenta datos alentadores sobre la situación de las mujeres asalariadas<sup>164</sup>, el incremento de la participación femenina en las actividades económicas no es garantía de igualdad económica ni de igual acceso al trabajo. Las mujeres constituyen todavía una mano de obra que se concentra en el sector no estructurado de la economía, en empleos de mala calidad, con subcontrataciones ocasionales, trabajo a domicilio, micronegocios o trabajos sin contrato ni cobertura de seguridad social, entre otros.

Sumada a la discriminación laboral respecto de la desigualdad en los salarios<sup>165</sup>, la mayoría de las mujeres continúan asumiendo casi individualmente las actividades del trabajo doméstico, sin que se hayan logrado avances sustantivos en la distribución equitativa de ese trabajo entre los integrantes de la familia.<sup>166</sup>

Otro aspecto relevante se refiere al acceso al agua, ya que en los hogares que no cuentan con servicios de agua entubada, la carga de trabajo y de inversión de tiempo se concentra en las mujeres, niñas y niños. La desigualdad del tiempo invertido entre mujeres y hombres en esta actividad es notable: 13.67 % de los varones se encarga del abasto de agua, mientras que el porcentaje de mujeres que realizan esta actividad es de 26.74 %.<sup>167</sup>

En otro sentido, se dieron avances para contar con una sola instancia que administre, dé seguimiento y evalúe los programas federales que aplican subsidios y créditos para la vivienda, así como que la propiedad esté en manos de mujeres a través del Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda (FONAEVI) del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Sin embargo, este avance ha sido hasta el momento sólo normativo y no se han emitido los reglamentos correspondientes. En la Ley de Vivienda<sup>168</sup> no existen comisiones o apartados que revisen la situación y la participación de las mujeres. Por otro lado, la mayor parte de los programas de ayuda para la adquisición de vivienda están dirigidos a asalariados, lo cual deja fuera a jornaleros agrícolas y rurales y, por las condiciones de empleo, tienen más limitaciones para las mujeres que para los hombres. En el caso de la vivienda para comunidades indígenas, el único programa con incentivos de adquisición de vivienda dirigido a mujeres es a través de la CDI, el cual sufrió un recorte.<sup>169</sup>

El CONAPRED y la SEDESOL, en la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, señalan que 28.8% de las mujeres son discriminadas en el trabajo.<sup>170</sup> Por su parte, la Comisión Internacional de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHRC, por sus siglas en inglés) y la organización de la sociedad civil Artemisa, publicaron en 2005 uno de los pocos informes que existen sobre discriminación laboral contra mujeres lesbianas. En él, se documenta la constante

164 En el Informe presentado por el gobierno de México ante el Comité DESC, en febrero de 2005, afirma que se ha disminuido la brecha salarial de género, sobre todo en el sector de mujeres asalariadas, de las cuales 46.2% perciben hasta dos salarios mínimos, en comparación con 32.9% de los hombres que perciben el mismo ingreso. *Op. cit.*, p. 113, párr. 231.

165 Refiere específicamente a las diferencias en la retribución económica que se asigna al mismo trabajo realizado por un hombre o una mujer, por el cual ésta última percibe un menor salario sin que medie ningún criterio de productividad o de mayor calificación salarial.

166 Informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México. Informe Alternativo al Informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abril de 2006.

167 Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P." A.C., Instituto Nacional de Desarrollo Social, *Informe sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, noviembre de 2004 a noviembre de 2005, México, 2006.

168 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006, entrando en vigor a partir del 28 de junio de 2006.

169 Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre una Vivienda Adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación. Visita a México, E/CN.4/2003/5/Add.3, marzo de 2003, párr. 33.

170 *Op. cit.*, p. 113.

de discriminación puesto que “las razones invocadas para despedir a trabajadoras lesbianas tienen su fundamento exclusivamente en los prejuicios morales por parte de las empresas o instituciones y sus demás compañeras/os de trabajo. La reacción más habitual es no reclamar, aceptar el despido y buscar otro empleo en el que redoblarán las precauciones para no ser descubiertas”.<sup>171</sup>

Por otro lado, en el marco del Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, a través de la Procuraduría Federal del Ambiente, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Dirección General de Comunicación Social, se realizaron acciones como: recertificación del Modelo MEG 2004, apoyo a proyectos liderados por mujeres interesadas en la conservación y preservación de los recursos naturales, sensibilización en género y capacitación metodológica en género y medio ambiente, acciones de difusión y prestaciones sociales para personal de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

#### ***Propuestas del Diagnóstico:***

- Revisar, antes de su aprobación o ejecución, desde la perspectiva de género, las decisiones económicas en materia de privatizaciones, acuerdos y tratados de libre comercio, reestructuración institucional, megaproyectos y acuerdos financieros y de reformas sociales y económicas con organismos internacionales. Incorporar, en su caso, las recomendaciones resultantes a fin de eliminar o reducir los efectos diferenciados por sexo y prever la creación de programas, medidas y fondos compensatorios.
- Eliminar los obstáculos legislativos, institucionales y culturales, y apoyar programas que permitan a las mujeres rurales e indígenas el ejercicio del derecho a la vivienda, a la tierra, a heredar la propiedad rural y activos productivos y a tener acceso a la asignación de parcelas en los ejidos, así como al agua, a los insumos, al crédito y los apoyos técnicos para la producción.
- Continuar desarrollando en las áreas rurales y extender a las zonas urbanas marginadas, los programas que atienden a las familias en situación de pobreza extrema, evitando cualquier tipo de discriminación por los criterios de focalización y dando un seguimiento puntual a las transformaciones en las relaciones de género que ocurren al interior de los hogares, con el fin de neutralizar posibles efectos negativos, como son el aumento de la violencia y el abandono.
- Promover la contratación de mujeres en los niveles más altos de la administración y gerencia en los sectores público y privado en la industria, el comercio y los servicios.
- Establecer un mecanismo de reconocimiento público para las empresas e instituciones que alcancen más de 30% de presencia de mujeres en sus estructuras de dirección y que practiquen la equidad en las remuneraciones.
- Asegurar, para las mujeres, mayores oportunidades de capacitación en administración, gestión y otras especialidades necesarias para que puedan participar activamente en todos los niveles del sector público y privado.
- Promover programas y proporcionar estímulos para que las madres trabajadoras continúen sus estudios y reciban capacitación en su lugar de trabajo, con el fin de mejorar sus perspectivas de empleo.
- Velar por la igualdad de oportunidades y trato en materia de condiciones laborales, remuneraciones y oportunidades de ascenso y desarrollo en el trabajo.
- Verificar la aplicación del precepto A trabajo igual, salario igual para asegurar que las percepciones de las mujeres sean iguales que las de sus compañeros de trabajo del sexo masculino, y promover instancias y procedimientos expeditos de procuración de justicia laboral en materia de equidad salarial.
- Detectar, medir y difundir situaciones de desigualdad salarial por sexo y cualquier otro tipo de discriminación por empresas, actividades económicas y regiones, a fin de sensibilizar y generar cambios.
- Difundir datos comparativos sobre coberturas y niveles de las pensiones por sexo.

171 International Gay and Lesbian Human Rights Comisión y Artemisa *Informe sobre Lesbianas y Discriminación Laboral en América Latina*, Argentina, 2005.

## 54 Derechos Humanos de las Mujeres

- Desarrollar modalidades de fondos de pensiones para las mujeres que participan en sectores no asalariados y promover su utilización, así como fondos y programas sociales de protección para mujeres solas adultas mayores.
- Eliminar los obstáculos de procedimiento que dificultan la sanción por abuso y acoso sexual en el trabajo y propiciar la creación, en las empresas, de comités de equidad que sean coadyuvantes en denuncias de este tipo de delitos.
- Vigilar el cumplimiento de la legislación laboral en las plantas maquiladoras y tomar medidas en contra de los empleadores que discriminan a las mujeres con base en el embarazo y a preguntas personales indiscretas que violan a su vida privada. Facilitar los medios para que estos actos discriminatorios sean denunciados e investigados.
- Desarrollar programas de apoyo integral a las mujeres que realizan trabajo sexual, para evitar abusos, discriminación y violación a sus derechos humanos y de familia por parte de autoridades, cuerpos policíacos e instituciones.

### **Propuestas adicionales:**

- Garantizar la participación ciudadana en el diseño de indicadores, en su implementación, evaluación y seguimiento, principalmente de los sujetos destinatarios de los programas y políticas.
- Garantizar que la reforma hacendaria y fiscal que se realice no atente contra los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.
- Garantizar que el agua, como recurso natural y como derecho humano, sea accesible para las mujeres, invirtiendo en infraestructura para su abasto, incluyendo condiciones de acceso físico y seguridad.
- Crear indicadores para dar seguimiento y medir el impacto específico que tienen las políticas macroeconómicas sobre la mujer, en particular los efectos de los acuerdos comerciales regionales, como el Plan Puebla-Panamá y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el objeto de que se adopten las medidas pertinentes para atender los eventuales impactos desfavorables sobre las mujeres.
- Ajustar el salario mínimo para poder acceder a la canasta básica conforme al artículo 123 de la Constitución Mexicana y el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>172</sup>, respecto al principio de salario igual por trabajo de igual valor, así como terminar con las políticas económicas de topes.
- Contribuir a la formulación y ejecución de proyectos habitacionales en los que las mujeres de escasos recursos y a cargo del hogar cuenten con apoyo para la adquisición de vivienda, mejoramiento y rehabilitación de inmuebles, atendiendo a sus condiciones particulares.
- Asegurar que todos los programas y políticas de erradicación de la pobreza traten de manera explícita la naturaleza estructural y las diversas dimensiones de la pobreza, y la discriminación a que se enfrentan las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rurales.
- Asegurar la producción de información oficial sobre mujeres en condiciones de discriminación, en particular sobre mujeres lesbianas y trabajadoras del sexo, así como sobre políticas para mejorar su situación.
- Asegurar los derechos laborales y programas de atención a las trabajadoras migrantes jornaleras.

<sup>172</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Adhesión de México el 23 de marzo de 1981.

### **c) Poder Judicial**

A pesar de que la Suprema Corte ha resuelto a favor de la constitucionalidad de las prestaciones sociales a las que tienen derecho las mujeres trabajadoras, como lo son el seguro de maternidad y las guarderías<sup>173</sup>, cuestiones que favorecen los derechos humanos de las trabajadoras de gozar de prestaciones sociales que reconozcan y protejan sus derechos reproductivos; hay criterios desfavorables a aquellas mujeres que han quedado privadas de un trabajo remunerado y se encuentran embarazadas. La Corte consideró que estas mujeres no tenían derecho a un subsidio que se entrega a las mujeres aseguradas y embarazadas por haber dejado, precisamente, de laborar.<sup>174</sup> Sin embargo, el artículo 109 de la Ley del Seguro Social analizado por la Corte prevé que las mujeres aseguradas que queden privadas de trabajo remunerado tendrán derecho a la asistencia médica y de maternidad, entre otras prestaciones, por lo que podría considerarse que este subsidio es accesorio de las prestaciones de maternidad para no establecer un trato desfavorable a las mujeres embarazadas que se vieron privadas de su remuneración laboral y que seguramente enfrentan una situación económica insuficiente para los gastos de manutención del hijo.

Respecto de otros derechos económicos, sociales y culturales como son el derecho a la vivienda, a la salud, a la educación y a un medio ambiente sano, no se tiene conocimiento de criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte que establezcan la igualdad de hombres y mujeres para el disfrute de estos derechos o el acceso no discriminatorio a los servicios públicos relacionados con estos.

#### **Propuestas adicionales:**

- Establecer procesos de formación permanente a integrantes del Poder Judicial en los derechos económicos, sociales y culturales, y las obligaciones que sobre tales derechos ha adquirido México, así como indicadores de seguimiento y evaluación de los mismos, con el fin de garantizar la construcción de criterios interpretativos acordes a que los garanticen.
- Garantizar el acceso a la justicia a las mujeres en conflictos del trabajo, en especial de naturaleza colectiva relacionados con la pérdida masiva de empleos.
- Garantizar el acceso a la justicia de aquellas migrantes víctimas de violaciones a sus derechos humanos, a fin de que puedan estar presentes y participar en la integración y consecución de las investigaciones y procesos administrativos y judiciales que les garanticen su efectiva protección.

<sup>173</sup> Vid. Tesis 1ª./J.27/2001, "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 106, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA QUE PREVÉ LA FORMA EN QUE DEBEN FINANCIARSE LAS PRESTACIONES EN ESPECIE TRATÁNDOSE DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA", en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, p. 185. Tesis 2ª.XCVII/2002, "GUARDERÍAS Y PRESTACIONES SOCIALES. EL ARTÍCULO 211 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, VIGENTE A PARTIR DEL PRIMER DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE, QUE PREVÉ EL MONTO Y DESTINO DE LA PRIMA CORRESPONDIENTE A ESE SEGURO, NO INFRINGE EL MANDATO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXIX, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, p. 387.

<sup>174</sup> Vid. Tesis 2ª.XCII/2006, "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 109 DE LA LEY RELATIVA QUE PREVÉ LA CONSERVACIÓN DE DERECHOS POR MATERNIDAD, NO TRANSGREDE EL DIVERSO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR NO INCLUIR EL PAGO DE UN SUBSIDIO", en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, p. 236.



## **8. Asegurar a las mujeres igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación**

El derecho a la educación constituye un elemento central para el desarrollo de las capacidades humanas y para el desarrollo de los países. Su consolidación permite que las personas tengan mejores elementos para eliminar la discriminación, salir de la exclusión y garantizar una participación ciudadana que permita el desarrollo democrático de los países. Si bien en México este derecho está definido en la Constitución y en ella se señalan directrices claras como el hecho de que sea gratuita y laica, la educación se encuentra en medio de una crisis estructural, que tiene una de sus causas principales en la destrucción conceptual y material del sistema educativo nacional, misma que proyecta, con la incidencia de los grupos conservadores, grandes rezagos en este derecho, por lo que ante las nuevas políticas estructurales, los avances logrados a la fecha se encuentran en riesgo.

Respecto al acceso igualitario a la educación de hombres y mujeres, en las últimas décadas se han tenido avances que han permitido un progreso sustancial. Sin embargo, persiste el reto de garantizar dicho acceso igualitario, así como garantizar una educación sustentada en valores de igualdad entre los géneros. Otro punto fundamental en el cual se dieron avances, pero todavía es necesario consolidar, han sido los procesos para incorporar en la currícula escolar los derechos humanos, con la convicción de que este es un elemento esencial para difundir y garantizar el respeto a los mismos.

### **a) Poder Legislativo**

Se lograron avances en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en la que se establece que “ los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevaran a cabo entre otras, las medidas positivas y compensatorias, a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres”, como impartir educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto a los derechos humanos.<sup>175</sup>

Sin embargo, en 2006, el Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) plantea que, pese al incremento del gasto que México realizó en el período 1995-2003, continúa teniendo los niveles más bajos de inversión por alumno en educación básica, lo cual ha generado rezagos importantes en la adquisición de conocimientos, principalmente en el campo de las matemáticas y el español.<sup>176</sup>

#### ***Propuestas del Diagnóstico:***

- Legislar para proteger los derechos de autor de los saberes y creaciones de las mujeres rurales e indígenas (tradiciones culinarias, protección del germoplasma, agricultura sustentable, creación artesanal, medicina tradicional) con el fin de evitar su expropiación para fines comerciales.
- Incorporar en las modificaciones a la legislación en materia de medios electrónicos y nuevas tecnologías de comunicación, previsiones que eviten el uso de estereotipos tradicionales de género, discriminación, sexismo y la promoción de pornografía infantil.

<sup>175</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 11 de junio de 2003, entrando en vigor a partir del 12 de junio de 2003, artículo 11.

<sup>176</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Informe: Panorama de la Educación*, México, 2006.

**Propuestas adicionales:**

- Cumplir con el compromiso de asignar 8% del Producto Interno Bruto (PIB) al presupuesto público para educación y etiquetar partes sustantivas para la infraestructura y la capacitación del magisterio, y para garantizar la impartición de materias de derechos humanos con perspectiva de género.<sup>177</sup>
- Reformar la Ley General de Educación y la Ley Federal de Radio y Televisión para que se contemplen disposiciones que eviten el uso de estereotipos tradicionales de género, discriminación, sexismo y la pornografía infantil.

**b) Poder Ejecutivo**

Entre los logros se encuentra el mantenimiento de programas y medidas especiales temporales para reducir las brechas entre niñas y niños en la permanencia en el sistema escolar, entre ellos el Programa Oportunidades, así como programas y estrategias en las instituciones de gobierno encargadas de esos objetivos.

En los últimos años, también se reportan incrementos en términos reales en la asignación de recursos destinados a la educación. En 2005, el mayor incremento anual fue en la enseñanza básica con 1.4%, en tanto que en educación media y superior, los crecimientos porcentuales reales fueron inferiores a 1%.<sup>178</sup> Sin embargo, el número de profesores y profesoras para escuelas primarias y secundarias, especialmente en zonas indígenas y rurales, así como el apoyo presupuestal a la educación bilingüe, no se mantiene ni responde al mismo porcentaje.<sup>179</sup>

En el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos, en abril de 2005 se diseñó el Programa de Educación en Derechos Humanos, sin embargo, no se tiene registro todavía de su aplicación, ni de los resultados de este primer año del Programa.

Si bien se tuvieron dos claros ejemplos de esfuerzos para crear vías de participación de alumnos/as, maestros/as y madres/padres de familia, para mejorar la calidad de la educación de las escuelas, como el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) y la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), en la realidad, ese objetivo no se cumple en un porcentaje satisfactorio.

En el caso de la RIES, no se llevaron a cabo las consultas a profesores y profesoras ni especialistas, lo que hubiera permitido que los programas educativos contaran con un diseño que identificara las necesidades de la población.<sup>180</sup>

Preocupa que en los últimos tres años se han hecho evidentes reacciones, principalmente en las entidades federativas, contrarias al principio de laicidad en la educación. Un ejemplo es la falta de distribución de libros de texto de Biología, pues se argumentó que contenían información sobre el desarrollo biológico y sexual de las personas.<sup>181</sup>

177 De acuerdo al Artículo 25 de la Ley General de Educación: El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible. Puede consultarse en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/13071993\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/13071993(1).pdf)

178 Respecto de la asignación de más recursos para la educación, en 2004 todavía se detectaron subejercicios del presupuesto asignado. FUNDAR demuestra que entre 2001 y 2004 se dejaron de ejercer recursos de aproximadamente dos mil millones de pesos, lo cual resulta preocupante para un país en el que los rezagos y las necesidades educativas son tan grandes. *Op. cit.*, 167 p. 68.

179 El Comité DESC recomendó a México aumentar los apoyos presupuestarios y de profesorado a esas zonas. *Op. cit.*, 113 párrs. 26 y 45.

180 *Op. cit.*, 167.

181 El Comité de los derechos de la Infancia recomendó a México fortalecer la educación en salud sexual y reproductiva para adolescentes, especialmente en escuelas. Observaciones generales del Comité de los Derechos de la Infancia, E/C.12/CO/MEX/4, 8 de junio de 2006, párr. 51.

## 58 Derechos Humanos de las Mujeres

### ***Propuestas del Diagnóstico:***

- Mantener la educación laica, gratuita y obligatoria como responsabilidad social del Estado, situación que ha sido fundamental para los avances logrados hasta ahora en materia de equidad en el acceso a la educación en México para las mujeres.
- Asegurar que se mantengan los avances alcanzados en cuanto a equidad de género, en los materiales y la currícula de educación.
- Evaluar periódicamente el avance de las políticas de equidad de género en los distintos niveles del sistema educativo nacional, en consonancia con los compromisos adquiridos por el gobierno y la sociedad civil en las conferencias, cumbres y foros internacionales en esta materia.
- Generar información e indicadores y auspiciar investigaciones que permitan indagar y precisar las asimetrías de género y la discriminación que se reproducen en diversos ámbitos y niveles educativos.
- Continuar con la formación y actualización de docentes en la perspectiva de género en todos los niveles, por medio de la revisión de la práctica educativa escolar y familiar.
- Promover una gestión más equitativa y democrática de la educación en todos los niveles del sistema.<sup>182</sup>
- Incorporar en los planes y programas de estudio, la educación para la paz y la solución pacífica de los conflictos para incidir en la superación de la violencia sistemática de género.
- Fortalecer y ampliar los programas de apoyo y estímulo para las estudiantes en la transición entre la primaria y la secundaria, etapa en la que se registra la mayor deserción femenina.
- Avanzar en el conocimiento y la toma de decisiones informadas respecto de la sexualidad, a través de una educación sexual integral desde la primera edad escolar y apoyar la formación de individuos capaces de aceptar la importancia y naturalidad de disfrutar de mejor manera su sexualidad en tres de sus componentes: placer, género, amor, dejando el aspecto reproductivo para una etapa posterior.
- Difundir y elaborar materiales sobre educación sexual en todas las lenguas indígenas.
- Difundir entre las mujeres información sobre el sistema de competencias laborales (CONOCER), que permite su valoración.

### ***Propuestas adicionales:***

- Asignar mayores presupuestos para la educación y fortalecer los programas que implican la participación de la comunidad educativa.
- Garantizar la educación laica y establecer sanciones administrativas para quienes violenten este derecho.
- Garantizar la inclusión transversal en la currícula de la educación básica y universitaria, los derechos humanos y la perspectiva de género.
- Apoyar la elaboración de programas de escolarización para niños y niñas migrantes y jornaleros.

### **c) Poder Judicial**

Como se mencionó en el apartado 7 sobre la adopción de todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales, no se tiene conocimiento de criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte que establezcan la igualdad de hombres y mujeres para el disfrute del derecho a la educación en el periodo examinado.

### ***Propuesta adicional:***

- Desarrollar jurisprudencia y doctrina, a través de mecanismos de participación y de capacitación que fortalezcan el derecho a una educación laica y gratuita, así como desde una perspectiva acorde con los más recientes avances científicos.

<sup>182</sup> Causa Ciudadana, "Sistema Educativo y democracia", ciclo de mesas redondas para la promoción de la cultura democrática. México, 2003.

## **9. Eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país**

El reconocimiento jurídico del derecho a votar para las mujeres en México tiene tan solo cincuenta años.<sup>183</sup> Este reconocimiento formal es una base fundamental para avanzar, pero requiere de medidas precisas para eliminar criterios discriminatorios que persisten en la sociedad y así eliminar obstáculos que en la conformación de las relaciones sociales entre mujeres y hombres todavía generan desigualdad, por ejemplo, en la distribución de las tareas domésticas y de cuidado de las personas que limitan severamente la participación pública y política de las mujeres.

A pesar de estas limitaciones, las mujeres tienen una intensa participación política y pública, principalmente en la base de los movimientos sociales y de las instituciones políticas como son los partidos. Su participación ha sido crucial para el desarrollo democrático de este país. Si bien se han realizado avances para incluir obligatoriamente medidas especiales temporales para garantizar que las mujeres ocupen puestos de decisión, las limitaciones son múltiples todavía. Es necesario garantizar que las necesidades y opiniones de las mujeres sean escuchadas y traducidas en políticas del Estado, por ello, se considera fundamental su participación en los espacios de poder y decisión, tomando como premisa fundamental la democracia paritaria para avanzar de manera real en la igualdad para las mujeres.

Si bien los avances formales se van consolidando, es alarmante la violencia, principalmente sexual y homicida, que se registra por parte de particulares, pero también por parte del mismo Estado, en contra de las mujeres que participan políticamente y se manifiestan públicamente por la defensa de los derechos humanos. Para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país, es urgente garantizar la seguridad y la libertad de expresión, siempre desde un marco de los derechos humanos.

### **a) Poder Legislativo**

Con posterioridad a las reformas de 2002 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en las que se establecieron cuotas de género, se hizo un esfuerzo por homologarlas en los ordenamientos electorales de las entidades federativas, lográndose así que en 2006, 18 entidades federativas las hubieran incorporado.<sup>184</sup>

Respecto de la integración paritaria en el Congreso de la Unión no se observan avances<sup>185</sup>, puesto que en la LIX Legislatura, en septiembre de 2005, el porcentaje de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Diputados era de 24% y en el Senado de la República 23.43%.

De las cuarenta y dos comisiones ordinarias aprobadas en la Cámara de Diputados, seis estaban encabezadas por mujeres. En la actual LX Legislatura, el número de diputadas en la Cámara de Diputados es similar a la anterior: 115 diputadas en total. Si bien el COFIPE avanzó en obligar a los partidos políticos a que en sus candidaturas registraran al menos un 30 % de mujeres, en las cámaras todavía no se alcanza ese mínimo porcentaje de presencia femenina.

<sup>183</sup> El Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953, publica la reforma a los artículos 34 y 115 constitucionales, que establecen la igualdad de derechos políticos para las mujeres.

<sup>184</sup> Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

<sup>185</sup> En la LVIII Legislatura (2000-2003), antes de las reformas al COFIPE, las mujeres ocupaban 16% en la Cámara de Diputados (80 de 500 escaños) y 15.6% en el Senado de la República (20 de 128 escaños). *Op. cit.*, 29 párr. 463.

## 60 Derechos Humanos de las Mujeres

### **Propuestas del Diagnóstico:**

- Legislar para que todos los partidos políticos destinen recursos económicos de sus prerrogativas para la capacitación y promoción política y empoderamiento de las mujeres.
- Promover la inclusión de la cuota de género en todos los códigos electorales.
- Incorporar en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y en los códigos electorales locales una cuota para la representación de mujeres indígenas.
- Impulsar la rendición de cuentas de los y las legisladoras desde una perspectiva de género.

### **Propuestas adicionales:**

- Fortalecer las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos en todos los niveles y en todos los ámbitos del Estado, por ejemplo, introduciendo medidas especiales de carácter temporal.<sup>186</sup>
- Reformar el COFIPE a fin de garantizar la cuota de género en los casos de suplencias.

#### **b) Poder Ejecutivo**

En 2006, tanto en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los organismos descentralizados de control directo y en las entidades públicas federales, se registraba sólo 13.9% de mujeres que ocupaban el puesto de directoras o coordinadoras generales.<sup>187</sup>

### **Propuestas del Diagnóstico:**

- Extender la obligatoriedad de la paridad en la integración de los órganos electorales, desde los funcionarios y funcionarias de casillas, hasta la conformación del tribunal federal electoral.
- Incluir la perspectiva de género en la educación cívica y ética.
- Observar la paridad entre los géneros tanto en posiciones uninominales como plurinominales y en las titularidades y suplencias en las elecciones del Congreso.

### **Propuestas adicionales:**

- Establecer un conjunto de medidas especiales temporales para garantizar el acceso de las mujeres a los espacios de representación y de decisión en el Poder Ejecutivo, y que permitan alcanzar en el plazo más expedito la paridad entre mujeres y hombres.

#### **c) Poder Judicial**

La Corte se ha pronunciado respecto de la constitucionalidad de las cuotas de género al analizar la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila. Dicha Ley contiene un sistema de porcentajes máximos de representación política con base en el género (no se puede exceder de un 70% de participación de candidatos de un mismo género en el registro a cargos de elección popular). A pesar de que la jurisprudencia<sup>188</sup> que emana del análisis de

186 Una recomendación similar está contenida en los párrafos 28 y 29. *Op. cit.*, 56.

187 De acuerdo con el Inmujeres, del total de mujeres en mandos medios y superiores un 51.0% se desempeñaba como jefas de departamento, 36.0% como subdirectoras de área, y 11.5% como directoras de área. En ese mismo año, 13.5% de las Subsecretarías o puestos homólogos estaban ocupados por mujeres, así como 12.5% de los cargos de Secretarías u homólogos, *Op. cit.* 29 párr. 470 y 471.

188 *Vid.* Tesis P./J.58/2005, "INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTAD DE COAHUILA DE ZARAGOZA. LOS ARTÍCULOS 20,

esta Ley declaró la constitucionalidad de las cuotas de género, la argumentación de la Corte se basó en un análisis de los elementos del sistema de porcentajes establecidos en la propia Ley Electoral, pudiendo haber argumentado que se estaba en presencia de una medida especial temporal a favor del género con menor representación política, que regularmente corresponde a las mujeres. Cuestión que no fue abordada por la Corte.

***Propuesta adicional:***

- Generar jurisprudencia y doctrina que sustenten las medidas especiales temporales para garantizar la representación paritaria de las mujeres en el Estado.

***Propuesta del Diagnóstico para los tres poderes:***

- Apoyar a la creación de un observatorio ciudadano para que monitoree y evalúe los niveles de discriminación de género en los tres poderes del Estado.

---

PÁRRAFO SEGUNDO, 21, PÁRRAFOS CUARTO Y QUINTO, Y 26, FRACCIONES VII Y VIII, DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER UN PORCENTAJE MÁXIMO DE PARTICIPACIÓN EN EL REGISTRO DE CANDIDATOS DE UN SOLO GÉNERO EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, NO CONTRAVIENEN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD", en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, p. 21.

## **10. Promover la igualdad de derechos de hombres y mujeres en la vida de las familias.**

Las familias han sido un ámbito de la sociedad en el que tradicionalmente se ha estructurado la desigualdad entre mujeres y hombres. Ha sido también el ámbito más resistente a los cambios desde los principios de libertad e igualdad en las relaciones entre mujeres y hombres.

La década de los años noventa del siglo XX en México estuvo marcada por la denuncia de la violencia que se vive en las relaciones familiares y desde ahí se articularon propuestas que implicaban una reformulación de reconocimiento del Estado, en particular del derecho y de las políticas públicas, a la diversidad de tipos de familias.

Así, se ha exigido el reconocimiento de cada integrante del núcleo familiar como pleno sujeto de derechos, pues tradicionalmente se ha subsumido en la representación, en el diseño del salario, en el acceso a los servicios, entre otros, a los integrantes de la familia como un solo conjunto, sin tomar en cuenta las particularidades de las necesidades y de los intereses de quienes las conforman.

Los avances en estos temas implican reformas en la legislación, las políticas públicas y en la aplicación e interpretación de las leyes de una manera integral, en el sentido no sólo de atender las relaciones al interior de la familia, sino también como una institución social más, la vinculación y cambios articulados que implican los requerimientos familiares con la vida laboral, pública, política y cultural. Lo anterior, siempre desde una perspectiva de los derechos humanos que busca garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.

### **a) Poder Legislativo**

Se presentaron iniciativas de reformas al Código Civil Federal respecto de temas como el reconocimiento del trabajo doméstico y nuevos procedimientos técnicos para probar la paternidad o maternidad que eliminen criterios obsoletos y discriminatorios contra las mujeres.<sup>189</sup> Estas iniciativas no fueron aprobadas en el período que se analiza, pero son un antecedente importante a retomar.

La mayoría de los códigos civiles de las entidades federativas mantienen criterios de desigualdad y discriminación contra las mujeres en las relaciones familiares.<sup>190</sup> Los esfuerzos por homologar estos derechos se han quedado en propuestas y han enfrentado el rechazo de los legisladores que anteponen ideas particulares sobre la familia a los derechos humanos de las mujeres y la infancia.

En lo que respecta a la edad legal mínima para el matrimonio, los códigos civiles de los estados aún mantienen diferencias entre mujeres y hombres (14 y 16 años, respectivamente), estableciendo en el caso de las mujeres una edad menor que la de los hombres para iniciar las responsabilidades matrimoniales.<sup>191</sup>

<sup>189</sup> *Op. cit.*, 29 párr. 786.

<sup>190</sup> Un estudio realizado en Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro y Veracruz, muestra que sólo Chihuahua, el Distrito Federal y Jalisco reconocen la igualdad de los cónyuges en sus respectivos códigos civiles. Red Milenio Feminista, *Diagnóstico Situacional. Legislación, procuración de justicia y atención en materia de violencia familiar y sexual*. México, 2003.

<sup>191</sup> El Comité DESC ha observado con preocupación que la edad mínima para el matrimonio en muchas entidades federativas es de 14 años para las niñas y 16 para los niños, por lo que ha recomendado a México que eleve la edad mínima para el matrimonio de niños y niñas. *Op. cit.*, 113 párr. 21 y 40.

Por otro lado, se encuentran deficiencias y retos importantes en los códigos de procedimientos civiles, puesto que la declaración de derechos contenida en el código sustantivo no tiene correlación con los procedimientos y las garantías de debido proceso para hacerla efectiva.

**Propuestas del Diagnóstico:**

- Asegurar en la Ley Agraria el derecho preferencial a heredar la parcela ejidal de la jefe de familia.
- Promover la eliminación de las disposiciones a nivel local que siguen impidiendo a las mujeres el ejercicio del derecho al trabajo y mantienen el concepto de depósito de mujer casada, así como las normas que todavía obligan a la mujer a aceptar la decisión respecto del lugar de residencia.
- Igualar a los 18 años la edad en la que se permita contraer matrimonio a varones y a mujeres, y se dé al juez la facultad de otorgar dispensa.
- Promover la modificación de los códigos civiles a fin de que:
  - Se obligue por igual, a varones y a mujeres, a registrar a sus hijos nacidos fuera del matrimonio y se revierta la carga de la prueba de paternidad o maternidad.
  - Se reconozcan las aportaciones por concepto de trabajo doméstico en las cuentas de divorcio.
  - Se ordene igualdad de responsabilidades de varones y mujeres en el matrimonio.
  - Se actualicen de, acuerdo con el índice de precios, las pensiones en materia alimentaria.
- Promover modificaciones a los códigos penales a fin de que:
  - Los tipos referentes al incumplimiento del deber alimentario protejan a los acreedores de las maniobras fraudulentas tendientes a evitar el pago, incluyéndose esas maniobras como variantes del tipo agravado.
  - No se exente de pena al deudor alimentario que pague las sumas debidas, cuando menos en casos de reincidencia.
  - Se generalice la disposición según la cual no se extingue la responsabilidad del deudor alimentario incumplido por el hecho de que alguien más cubra o deba cubrir las necesidades de los acreedores.

**Propuestas adicionales:**

- Establecer igualdad de edad para mujeres y hombres, así como incrementarla, de manera que se garanticen mejor los derechos de las niñas y los niños –como son la educación y el desarrollo– que se pueden ver limitados al asumir responsabilidades del matrimonio de acuerdo con los criterios internacionales.<sup>192</sup>
- Realizar reformas en el procedimiento civil para que las niñas y los niños sean efectivamente escuchados en los procedimientos que les afecten y se aplique el principio del interés superior de la infancia.<sup>193</sup>
- Garantizar los derechos de filiación y de convivencia a mujeres que se encuentran encarceladas.
- En los casos de niñas y niños que se encuentran separados de sus familias, es urgente tomar medidas legislativas para asegurar el examen periódico de las instituciones o familias sustitutas o de acogida, así como para garantizar el interés superior de la niñez en todo momento.
- Legislar de manera actualizada y con claros mecanismos de seguimiento, de las adopciones. Agilizando los procesos, y siempre teniendo como prioridad el interés superior de la niñez.

192 En los párrafos 21 y 22 de las Observaciones generales a México del Comité CRC, CRC/C/MEX/CO/3, del 8 de junio del 2006, también se hace una recomendación similar, además de proponer la realización de campañas y acciones que prevengan los matrimonios a edades tempranas o en la infancia y adolescencia. Esta última acción retoma una recomendación del Comité DESC. *Op. cit.*, 113 párr. 40.

193 El Comité de los Derechos del Niño emitió una observación final al informe presentado por México en 2005 en este mismo sentido. *Op. cit.*, 182 párrs. 26 y 28.



## 64 Derechos Humanos de las Mujeres

### b) Poder Ejecutivo

Con el impulso y seguimiento de las iniciativas relacionadas con la violencia familiar se han realizado acciones y campañas en diversas entidades del país, promoviendo nuevas relaciones familiares basadas en la igualdad y la democracia. Sin embargo, no se registran acciones para llevar a cabo el cumplimiento del derecho de alimentos para menores de edad, ni en los casos de violencia familiar se han desarrollado medidas para el debido proceso, por ejemplo, medidas precautorias y cautelares coordinadas entre las instituciones que deben estar involucradas.

Por otro lado, preocupa que en los últimos tres años el Gobierno Federal haya realizado una intensa campaña de promoción de los valores familiares como la campaña denominada “*Día de la Familia*”, la cual considera únicamente a un solo tipo de familia, la denominada “familia natural”, y que acarrea como efecto la discriminación de la diversidad de relaciones familiares que se enfatizaba en el Diagnóstico mediante propuestas para familias con una concepción plural.

#### **Propuestas del Diagnóstico:**

- Crear un acervo actualizado sobre las acciones y experiencias programáticas, legislativas y administrativas que se realizan en los estados, como un instrumento indispensable para una medición de los avances y retos que representa la vigencia de la igualdad de varones y mujeres en México y para recuperar y difundir buenas prácticas locales.
- Impulsar políticas tendientes a que en las familias se envíe a la escuela tanto a las mujeres como a los varones y se difunda ampliamente la cultura de la democracia y la igualdad en las relaciones familiares.
- Promover el matrimonio a edades no tempranas.

#### **Propuestas adicionales:**

- Apoyar financieramente la investigación sobre la realidad de las familias en México, así como garantizar su difusión en versiones académicas y también de divulgación que permitan hacer un análisis crítico, plural, documentado y propositivo del desarrollo y la instrumentación de políticas públicas, programas gubernamentales, legislaciones, iniciativas y reformas de ley que repercuten en la situación social de las familias.
- Reformular el *Día de la familia*, incluyendo el principio de diversidad y no discriminación, promoviendo la resolución de conflictos no violentos en la familia, así como el reconocimiento de la legitimidad de la diversidad de arreglos familiares que caracteriza a la sociedad actual.

### c) Poder Judicial

En los tres últimos años ha habido avances en la interpretación de la legislación civil respecto de la constitucionalidad del derecho a elegir una pareja y a separarse de ella. La Suprema Corte se ha pronunciado respecto de la constitucionalidad de la causal de divorcio por separación de los cónyuges de más de dos años.<sup>194</sup> También se ha favorecido la igualdad de género en el debido proceso legal del juicio de divorcio que se tramita por injurias graves, pues la Corte determinó mediante jurisprudencia que ambos cónyuges deben aportar elementos para probar o desacreditar que hubo dichas injurias, así como su gravedad.<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Vid. Tesis 1ª.CLXXII/2005, “DIVORCIO NECESARIO POR LA SEPARACIÓN DE HECHO DE LOS CÓNYUGES. TAL HIPÓTESIS NO ATENTA CONTRA LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA FAMILIA, POR LO QUE NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, p. 724.

<sup>195</sup> Tesis 1ª./J.98/2006, “DIVORCIO NECESARIO. CUANDO SE EJERCE LA ACCIÓN RELATIVA CON BASE EN LA CAUSAL DE INJURIAS GRAVES, CORRESPONDE A AMBOS CÓNYUGES APORTAR TODOS LOS ELEMENTOS DE CONVICCIÓN QUE PERMITAN AL JUZGADOR EXAMINAR TANTO SU EXISTENCIA COMO SU GRAVEDAD”, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, p. 1.

Sin embargo, ha habido criterios que han puesto en una situación de desventaja a las mujeres respecto del cónyuge o ex cónyuge. Por ejemplo, en septiembre de 2005, la Corte consideró que cuando se demandara el divorcio por sevicia, amenazas, difamación, injurias graves o malos tratamientos, se debían de narrar detalladamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos. Esta consideración de la Primera Sala de la Corte desconoce que tales actos que originan la demanda de divorcio son de gran impacto psicológico y no siempre pueden ser recordados con exactitud por quien los sufre. En relación con los malos tratamientos –que es otra manera de denominar la violencia familiar–, generalmente ocurren en detrimento de las mujeres, siendo poco probable que los hechos se recuerden de forma detallada por la dinámica y ciclo de la violencia doméstica.

Por otra parte, la Corte determinó, en marzo de 2006<sup>196</sup>, que no existe el deber jurídico entre los cónyuges de proporcionarse alimentos cuando la causa del divorcio fue la separación de éstos por más de 2 años, ya que no se emite en este caso una declaratoria de cónyuge culpable. La aplicación de esta jurisprudencia de la Corte no favorece los derechos humanos de las mujeres, puesto que no se toma en cuenta una de las premisas básicas en materia de alimentos: la necesidad de la persona acreedora. Por lo tanto, se afecta a las mujeres que se divorcian por prevalecer una separación de hecho, puesto que son ellas las que generalmente se encuentran en una situación económica desventajosa respecto de sus ex maridos. Este criterio obvia la necesidad económica de las mujeres divorciadas, que puede subsistir aún cuando el divorcio sea de mutuo acuerdo.

***Propuesta del Diagnóstico:***

- Establecer servicios gratuitos, idóneos y eficientes de asesoría legal para mujeres, mediante la capacitación de defensores de oficio, y por conducto de barras y asociaciones de abogados y otros profesionistas del ramo, o de los servicios legales de las universidades.

<sup>196</sup> Vid. Tesis 1ª./J.4/2006, "ALIMENTOS ENTRE CÓNYUGES. NO SUBSISTE LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS EN LOS CASOS DE DIVORCIO FUNDADO EN LA CAUSAL ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 141, FRACCIÓN XVII, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Noven Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, p. 17.

### **III. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

#### **a) Documentos de Naciones Unidas**

- Preguntas del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer al Sexto Informe presentado por México. Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos, México 22 de febrero de 2006.
- Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Misión a México, 13 de enero de 2006.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Derechos de las Mujeres: Normativa, Interpretaciones y Jurisprudencia Internacional. México, 2006.

#### **b) Informes gubernamentales**

- Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del Sexto Informe Periódico, México, 7 de junio de 2006.
- Informe Estadístico de Violaciones a los Derechos Humanos de las Mujeres en el Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 8 de marzo de 2006.
- Sexto Informe de México a la CEDAW. Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, Sexto Informe Periódico, 23 de enero de 2006.
- Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Un estudio en 19 países. Desarrollo en la planificación nacional. San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, diciembre 2005.
- Diagnóstico de la Comisión de Feminicidios de la Cámara de Diputados, noviembre 2005
- Segundo Informe de Gestión de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, mayo 2004-abril 2005.
- Primer Informe de Gestión de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, noviembre 2003-abril 2004.

#### **c) Informes de las organizaciones de la sociedad civil**

- Informe sombra de la Cumbre de los derechos de la Infancia, 2006.
- Informe sombra al Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Centro por los Derechos Reproductivos, 2006.
- Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos. Memoria de los Encuentros y Diálogos de Organizaciones de la Sociedad Civil con Candidatos y Candidatas a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión. Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P.", A.C., Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, 2006.
- Informe sombra para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Católicas por el Derecho a Decidir, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Grupo de Información en Reproducción Elegida, IPAS México, CLADEM, julio de 2006.
- Informe para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, Amnistía Internacional, junio de 2006.

- Informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México. Informe Alternativo al Informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abril de 2006.
- Informe Víctimas por partida doble. Obstrucciones al aborto legal por violación en México, Human Rights Watch, marzo de 2006.
- Informe del Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Femicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua, noviembre de 2005.
- Informe sombra para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Estudio Género y DESC en México, DECA, Equipo Pueblo. AC, abril 2005.

#### **d) Informes y Recomendaciones Generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

- Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana, 2005.
- Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación a los Femicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 2005.
- Recomendación General No. 9 sobre la situación de los Derechos Humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana, del 19 de octubre de 2004.
- Recomendación General No. 8 sobre el caso de la discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen SIDA, del 17 de septiembre de 2004.
- Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, Dependientes de Gobiernos Locales y Municipales, 2004.
- Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Programa de Reforzamiento de las Medidas de Seguridad Establecidas a partir de Diciembre de 2003 en los Diferentes Aeropuertos Internacionales en la República Mexicana., 2004.
- Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 2003.

#### **e) Informes Intergubernamentales**

- Panorama de la Educación: Indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Edición 2006.



Naciones Unidas  
**Derechos Humanos**

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS

**Amerigo Incalcaterra**  
*Representante*

**Liliana Valiña**  
*Representante Adjunta*

**Regina Tamés**  
*Oficial de Derechos Humanos*

**José Garza**  
*Asistente de Proyecto*



Naciones Unidas  
Derechos Humanos

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Alejandro Dumas No. 165

Col. Polanco, Delegación Miguel Hidalgo

C.P. 11580, México D.F.

Tel: (52 55) 5081-8350 Fax: 5081-8358

e-mail: [ocacnudh@hchr.org.mx](mailto:ocacnudh@hchr.org.mx)

[www.hchr.org.mx](http://www.hchr.org.mx)