

31 de mayo de 2018

**Informe que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) con motivo de la revisión del Noveno Informe Periódico de México, en relación con la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
“La situación de las mujeres en México”**

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas, llevará a cabo su 70º periodo de sesiones, programado del 2 al 20 de julio del año en curso, durante esta sesión el Comité examinará el **Noveno Informe Periódico de México**, en relación con la aplicación de la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios¹ y que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que amparan el orden jurídico mexicano, se suma a la importante tarea del CEDAW presentando el **Informe la situación de las mujeres en México**, elaborado con base en las atribuciones otorgadas por el estatuto de París:

- Contribuir a la elaboración de los informes que los estados deben presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia.
- Cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del Sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de promoción y protección de los derechos humanos.

México presentó, el pasado 21 de diciembre de 2016, ante el CEDAW, su **IX Informe Periódico**. El Grupo de Trabajo de Expertas se reunió entre el 20 y el 24 de noviembre de 2017 y como resultado, emitió la Lista de Cuestiones sobre México. Para la citada reunión, **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó una lista sobre los principales problemas** que inciden en el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres en México.

¹ De conformidad con lo que establece el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. México, las mujeres y su contexto

México tiene una población estimada de: **119,938,473 habitantes**, de los cuales **61,474,620 son mujeres**, (el **51.4 %**)². Organizado en 32 entidades federativas, y la Ciudad de México, que es la capital y sede de los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cada entidad federativa se constituye por municipios, (2 457) en todo el país; mientras que la Ciudad de México se integra por 16 demarcaciones territoriales.

Las mujeres mexicanas pertenecen a diversos grupos de atención prioritaria, como: indígenas, rurales, migrantes, discapacitadas, privadas de su libertad, afrodescendientes, lesbianas, etc. De manera particular, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) observa con preocupación la existencia de un alto nivel de violencia; no obstante que desde 2012 el CEDAW emitió 4 recomendaciones específicas en la materia, en los últimos años la violencia contra las mujeres se ha incrementado. Según datos del INEGI, de **enero de 2015 a diciembre de 2016, se registraron un total de 5,118 defunciones femeninas por homicidio**.³ Mientras que, las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicadas en enero de 2018, registran un aumento en el número de presuntas víctimas de homicidio doloso, de 2015 a 2017 y en enero de 2018 se registraron 272 asesinatos de mujeres. Es decir, **en el primer mes de este año se registraron en promedio casi 9 asesinatos de mujeres al día**.⁴ Al respecto, la CNDH se ha pronunciado en contra de esta violencia⁵; y forma parte de los grupos de trabajo que atienden las solicitudes de alertas de violencia de género en contra de las mujeres (AVGM)⁶ en 27 de las 32 entidades federativas.

Los resultados de la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016*, mostraron que **en México, casi 7 de cada 10 mujeres han sufrido violencia**⁷ y que el 43.9% de ellas, han sido agredidas por **el esposo, pareja o novio**.

No debemos perder de vista que las agresiones que sufren las mujeres, tienen graves efectos en su vida, tanto físicas como emocionales. Según la ENDIREH 2016, **8% de las mujeres que han sufrido**

² Encuesta Intercensal 2015, Principales Resultados, disponible en: <https://bit.ly/2y0lgQ4> Consultada el 16/03/2018.

³ El INEGI registra 2,735 defunciones de mujeres por homicidio en 2016 y 2,383 en 2015. Información disponible en <https://bit.ly/2cYFXxT>

⁴ Según estas cifras, en 2015 se contabilizaron 1,755, en 2016 la cifra aumentó a 2,210 y en 2017 a 2,572. Por otro lado, en enero de 2018 se registraron 272 asesinatos de mujeres. Información disponible en: <https://bit.ly/1LlKn7k> Información delictiva y de emergencia con perspectiva de género, consultada a enero 2018.

⁵ Entre los pronunciamientos realizados se encuentran los siguientes: 265/2017, 255/2017, 190/2017, 90/2017, 31/2017, 281/2016, y 269/2016.

⁶ La Alerta de violencia de género: es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminidad en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad. Artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Información actualizada al 28 de agosto de 2017.

⁷ Información disponible en <https://bit.ly/2vPtO81>

violencia ha pensado en suicidarse y el 3.4% lo ha intentado. Asimismo, entre las mujeres que han experimentado violencia física y/o sexual, 35.8% presentó daños físicos derivados de la violencia que han vivido, principalmente **moretones, hemorragias e incluso ha estado hospitalizada o la han operado. Para el 64.3% la violencia física y/o sexual ejercida por su pareja, le ha dejado consecuencias emocionales, la mayoría tristeza o depresión;** a la mitad angustia o miedo y para un tercio de ellas problemas alimenticios. Estas cifras ponen de manifiesto que el problema de la violencia contra las mujeres no ha disminuido, así, según esta encuesta, **de los 46.5 millones de mujeres de 15 años o más que residen en el país, 30.7 millones (66.1% en promedio) han sufrido al menos un incidente de violencia:** casi la mitad (49%) violencia emocional, seguida por un 41.3% que declaró haber sufrido violencia sexual; 34% física y 29% económica, patrimonial o discriminación a lo largo de su vida, en al menos un ámbito y ejercida por cualquier agresor. Lo anterior quiere decir que **en México casi 7 de cada 10 mujeres han sufrido violencia, la mayoría del tipo emocional y sexual.**

La CNDH, como organismo encargado del monitoreo al cumplimiento de la política nacional de igualdad, realiza –entre otras acciones- una revisión mensual a diversas leyes relativas a los derechos humanos de las mujeres. Como resultado, se han elaborado dos estudios denominados: 1) *Diagnóstico de la Violencia contra las Mujeres a partir de las Leyes Federales y de las Entidades Federativas*⁸ y 2) *Diagnóstico de los Principios de Igualdad y no Discriminación en leyes federales y estatales*⁹. De esos diagnósticos se desprenden algunas recomendaciones como: que en todas las entidades se tipifique la discriminación como delito a la luz de la perspectiva de género, y en consonancia con el principio de igualdad entre mujeres y hombres; que se elimine la asignación de roles y los estereotipos de género de los marcos normativos que, precisamente, promueven la igualdad y la no discriminación; y que, dentro de todas las regulaciones, se incluya a la violencia feminicida¹⁰, así como la responsabilidad del Estado al no cumplir con sus deberes de prevenirla, erradicarla, investigarla y sancionarla.

Por otra parte, la CNDH ha detectado que persisten las altas brechas de desigualdad laboral entre hombres y mujeres. Conforme a datos del INEGI, correspondientes al 2016, las mujeres tienen un mayor porcentaje de participación en trabajos que les generan un ingreso de hasta un salario mínimo, mientras que conforme sube el nivel de ingresos el número de mujeres va disminuyendo, de tal forma que, en los cargos que ganan más de cinco salarios mínimos, el número de mujeres es de 894,288, frente a 2,073,061 hombres¹¹.

⁸ Disponible en: <https://bit.ly/2pIVLeY> (consultado el 25 de agosto de 2017).

⁹ Disponible en <https://bit.ly/2ulBsK8> (consultado el 25 de agosto de 2017).

¹⁰ En coherencia con la recomendación 15 del Comité en 2012

¹¹ *Población ocupada de 15 años y más por nivel de ingreso según sexo*, Inmujeres. Disponible en: <https://bit.ly/2ITt3ks> (consultado el 25 de agosto de 2017).

Como sabemos, en 2012 el Comité emitió la Recomendación 28 sobre sus preocupaciones en materia de empleo y debemos señalar que es poco lo que se ha logrado si atendemos a los resultados de la ENDIREH 2016 en que se indica que el 26.6% de las mujeres que han trabajado alguna vez han sido víctimas de violencia laboral. El 47.9% de las agresiones ejercidas en contra de mujeres en el ámbito laboral durante los últimos 12 meses han sido de carácter sexual. Aunado a lo anterior, 21.9% de las mujeres ha padecido de discriminación en el trabajo en los últimos 12 meses. Dentro de las conductas discriminatorias referidas se encuentran: menos oportunidades que un hombre para ascender (10.3%), menos prestaciones que un hombre que tiene el mismo nivel laboral o puesto (5.7%); y les han solicitado una prueba de embarazo como requisito para trabajar o para continuar en su trabajo (5.3%)¹². Específicamente, para la Administración Pública Federal, la CNDH realizó un estudio en el 2017¹³ en materia de puestos y salarios, para visibilizar las brechas de desigualdad de género.

Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el objetivo de consolidar una cultura institucional de igualdad entre mujeres y hombres, libre de cualquier forma de violencia, sin discriminación e incluyente, cuenta con su propia Política de Igualdad de Género 2017-2019, que parte de tres principios: 1) Igualdad de Género. 2) No Discriminación. 3) Inclusión. En un enfoque integral de derechos humanos, estos principios permiten atender las necesidades de todos los grupos de población desde sus especificidades y potenciar los impactos de los servicios que se les proporcionan.

II. Principales preocupaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que presenta ante el CEDAW derivadas del IX Informe de México

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos presenta las principales preocupaciones en torno a la discriminación de las mujeres en México y de las cuales ha emitido algún informe especial, estudio, diagnóstico o recomendación; derivado de ello, se presenta la siguiente información:

A lo largo del informe elaborado por esta CNDH, se pone de manifiesto que, en México aún falta mucho para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y para desterrar la discriminación. Es importante resaltar que las vulneraciones a los derechos humanos de las mujeres se entrecruzan con diversos factores, tales como la pobreza, la falta de acceso a servicios básicos e incluso con la necesidad de la defensa de los recursos naturales y del territorio.

¹² *Op. Cit.*, nota 1, pp. 18, 21 y 22.

¹³ <https://bit.ly/2nNc0qu>

En este sentido, el respeto a los derechos humanos de las mujeres, debe tener en cuenta también los derechos económicos, culturales y ambientales, que se relacionan con los diversos ámbitos de sus vidas y que son inherentes al desarrollo integral de las mujeres, tales como la vivienda, la alimentación, el agua potable y el saneamiento, así como la participación sin obstáculos en la vida cultural y el disfrute de un ambiente sano.

La Agenda 2030 y su horizonte de igualdad debe implementarse para que las mujeres y la población en su conjunto sean beneficiarias y parte del desarrollo sostenible. El Estado mexicano debe promover las acciones de ley y política pública que lleven al cumplimiento del ODS 5, al tiempo que garantiza que el resto de los ODS se atiendan y alcancen, incluyendo de forma transversal una perspectiva de igualdad de género.

En aras de coordinar esfuerzos y fortalecer las acciones para transformar los entornos de discriminación para las mujeres mexicanas, esta Comisión Nacional, respetuosamente hace un llamado al Comité de Expertas para hacer suyas una serie de recomendaciones que se identifican como prioritarias, en las siguientes áreas:

- a) **Armonización de la legislación y derogación de las leyes discriminatorias.** Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha sido motivo de preocupación la falta de armonización legislativa, sobre todo en los temas de violencia contra las mujeres, por ello ha sugerido que, en todas las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, se incluyan la violencia política, la violencia obstétrica, la mediática, y la feminicida, entre otras. Así mismo que cada entidad federativa cuente con una ley que reconozca la discriminación por orientación sexual y por identidad de género. Bajo esta tesitura, también se recomienda que se adecuen los correspondientes ordenamientos en materia civil y/o familiar con el fin de permitir el acceso al matrimonio a todas las personas mayores de edad, en condiciones tales que se impida cualquier tipo de discriminación, en términos del quinto párrafo del artículo primero de la Constitución General de la República. **El matrimonio igualitario y la erradicación del matrimonio infantil, son deudas urgentes en México para la garantía de derechos.**
- b) **Violencia contra las mujeres.** En 2012 el CEDAW recomendó abordar los obstáculos que limitaban la activación del Mecanismo de Alerta de Género (AVGM). Esta Comisión reitera la vigencia y señala la importancia de revisar los plazos de la AVGM que prevé la Ley de Acceso; así como, la de fortalecer a las instituciones federales que se ocupan de los procedimientos de AVGM; transversalizar la atención de las Alertas como tarea del Estado y no como responsabilidad exclusiva de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres. Así mismo, es necesario fortalecer las recomendaciones de las Alertas solicitando que los recursos

públicos para cumplirlas se etiqueten y se ejecuten con mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas.

- c) **Participación de las mujeres en la Vida Política y Pública.** El CEDAW ha recomendado a México, eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades. Por ello, la CNDH considera necesario ampliar y mejorar el marco normativo relacionado con la paridad vertical y horizontal, que atienda los procedimientos electorales a nivel municipal. México requiere una recomendación fuerte para la prevención, atención y erradicación de violencia política por razones de género, puesto que no existe una ley en la materia. **La reacción a los espacios de participación ganados por las mujeres en las leyes, está representando un riesgo no sólo para su participación política, sino para su vida.**

- d) **Defensoras de derechos humanos y periodistas.** Para el CEDAW desde 2012 fue un asunto de preocupación que sigue vigente. Debe reiterarse la aplicación de la Ley de protección de periodistas y personas defensoras de los derechos humanos en los planos federal y estatal a fin de garantizar su vida, su libertad y su integridad; así como dar prioridad al establecimiento del Mecanismo de protección previsto en la Ley, asegurando que incluya un enfoque de género. Esta CNDH cree necesario, impulsar una campaña pública en materia de reconocimiento y no estigmatización del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos, a efecto de sensibilizar a la población en general y a los servidores públicos en particular. Es urgente atender -y garantizar el cabal cumplimiento- de las solicitudes de medidas cautelares de protección a las personas defensoras y periodistas.

- e) **Educación.** En 2012 el Comité señaló la importancia de instituir medidas para prevenir, castigar y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas en las instituciones educativas públicas. Al respecto, la CNDH ha identificado que en diversos estados no se cuenta con lineamientos para prevenir, investigar, sancionar y reparar los casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en escuelas públicas y privadas, por lo que se deben emitir directrices o guías en la materia que consideren de forma particular a las niñas y niños en situación de vulnerabilidad múltiple y que sirvan de base para que las autoridades educativas diseñen sus propios lineamientos o ajusten los ya existentes. Se deben realizar revisiones en los centros escolares con el objetivo de asegurar que las instalaciones son adecuadas para que las niñas y los niños puedan ejercer de forma sana y segura su derecho a la educación.

- f) En materia de **Salud.** La CNDH propone el diseño y puesta en marcha de una política pública de salud gineco-obstétrica que haga prevención de la violencia obstétrica, que coloque a las

mujeres en el centro como protagonistas, con un enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad. Una política pública con acciones de capacitación y sensibilización continua al personal de salud, para el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas y para contrarrestar prejuicios y estereotipos que generan discriminación hacia las mujeres. Mejorar la infraestructura hospitalaria en la que se atiende a las mujeres en ocasión del embarazo, el parto y el puerperio, con prioridad en zonas alejadas y de marginación social. De ahí la importancia de rediseñar el “Modelo de Atención a las Mujeres durante el Embarazo, Parto y Puerperio con Enfoque Humanizado, Intercultural y Seguro” de la Secretaría de Salud, a fin de disminuir la morbi-mortalidad materno-infantil y preservar la partería tradicional como un derecho cultural. Se debe insistir en recomendar a México el cumplimiento de la **NOM-046-SSA2-2005** Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Necesitamos que la recomendación 33 del CEDAW se reitere porque no existe ningún avance en la armonización legislativa sobre aborto y, en cambio, recientemente se introdujo la objeción de conciencia, en una forma mal regulada que pone en riesgo el derecho a la salud en México.

- g) **Presupuestos para la igualdad.** Es necesario llamar al Estado mexicano a programar el presupuesto necesario, verificar la eficacia del Anexo 13 y ampliar los recursos etiquetados para la igualdad. Los presupuestos públicos deben alinearse con la Agenda 2030 y responder así a las prioridades de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Si el presupuesto público se planifica con enfoque de género, resultará más efectivo, eficiente y pertinente para la inclusión.
- h) **Mujeres con discapacidad.** Para la CNDH es importante colaborar e interactuar con el Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Programa Especial de Empresas y Derechos Humanos de esta Comisión Nacional, para capacitar y actualizar al personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en materia de derechos humanos con énfasis en los derechos de accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad, así como para lograr la formulación, suscripción y ejecución de los convenios respectivos con el sector transportista.
- i) **Refugiados y mujeres que solicitan asilo.** Es importante que se realicen las acciones pertinentes para garantizar que ningún solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado permanezca detenido en un recinto migratorio, más aún si se trata de niñas, niños o adolescentes, garantizándoles su permanencia en libertad en el país, durante la sustanciación del procedimiento de la condición de refugiado, de acuerdo a la normatividad aplicable.
- j) **Mujeres internas en centros de reclusión.** En cumplimiento a lo previsto en la Constitución, el Estado Mexicano debe desarrollar políticas de seguridad para que las mujeres privadas de

su libertad -que no se les haya imputado el ilícito de delincuencia organizada, o que no requieran medidas especiales de seguridad- permanezcan en el Centro de Reinserción Social más cercano al lugar en que se instruya su proceso o, en su caso, en su lugar de residencia y garantizar sus derechos humanos de acuerdo a los estándares de tratamiento a reclusas mandados en las “Reglas de Bangkok”.

- k) **Derechos de las niñas.** A raíz de la expedición de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2014, las entidades federativas iniciaron una labor de armonización legislativa para establecer en su normatividad civil o familiar el requisito de edad mínima de 18 años para contraer matrimonio. A la fecha 28 entidades federativas han incorporado esa disposición a sus leyes, no obstante, los Estados de Baja California, Guanajuato, Querétaro y Sonora aún admiten dispensas para el matrimonio de personas menores de 18 años, mientras que el Código Civil Federal aún lo permite expresamente (14 años mujeres y 16 años hombres), contrariando así la recomendación emitida desde 2006, que deberá reforzarse.
- l) **Derechos de las personas LGBTI.** La falta de reconocimiento en algunas entidades federativas del matrimonio igualitario y las familias diversas, tiene como consecuencia la transgresión a derechos como la libertad de contraer o no matrimonio; la de procrear o no hijos, la de elegir libremente las preferencias sexuales; y decidir compartir o no su vida con otra u otras personas con independencia de sus sexos y/o géneros.

Para este Órgano Autónomo es fundamental que todas las instituciones del Estado Mexicano refuercen las acciones, en el ámbito de sus competencias y promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establece la ley.

La CNDH pone a disposición del CEDAW este informe y reitera su compromiso de acompañar localmente los esfuerzos del Comité de Expertas, asumiendo las tareas de dar seguimiento al cumplimiento de las Recomendaciones que serán emitidas en 2018 y de impulsar acciones propias que fortalezcan la vigencia y cumplimiento del estado mexicano con los derechos de las mujeres.