
**ARMONIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
SUR EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES, NIÑOS Y NIÑAS**

PRIMERA PARTE

**MARCO TEÓRICO, FUNDAMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL Y
ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LAS
MUJERES EN ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR**

NOVIEMBRE DE 2008

ÍNDICE

CAPÍTULO PRIMERO:	8
LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN ENTRE MUJERES Y HOMBRES	8
I. CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS	8
II. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL	10
1. INSTRUMENTOS UNIVERSALES	10
2. INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS	11
3. OBSERVACIONES INTERPRETATIVAS DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.....	13
i. Observaciones y recomendaciones generales	13
ii. Observaciones y recomendaciones a México	15
4. ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS	17
III. LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL	18
1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	18

2.	OTRAS MEDIDAS LEGISLATIVAS NECESARIAS PARA HACER EFECTIVOS LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL.....	19
IV.	LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN BAJA CALIFORNIA SUR.....	22
1.	EVOLUCIÓN ENTRE 1997 Y 2002	22
2.	LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	23
3.	LEY DE EDUCACIÓN	23
4.	CÓDIGO CIVIL	24
	CAPÍTULO SEGUNDO	26
	LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LAS MUJERES	26
I.	CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS	26
1.	EL EQUILIBRIO EN LA TOMA DE DECISIONES.....	26
2.	ACCESO A LA JUSTICIA CON EQUIDAD Y EN IGUALDAD DE CONDICIONES.....	28
II.	EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL.....	30
1.	LOS INSTRUMENTOS UNIVERSALES	30
2.	LOS INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS	33
3.	OBSERVACIONES INTERPRETATIVAS DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.....	34
i.	Observaciones y recomendaciones generales	34
ii.	Las observaciones y recomendaciones hechas a México	37
4.	ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS	38
III.	LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL	39
1.	LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN LA CARTA MAGNA FEDERAL.....	39
2.	LAS NORMAS REGLAMENTARIAS DE LA CONSTITUCIÓN	40
IV.	LA EVOLUCIÓN EN BAJA CALIFORNIA SUR	43
1.	LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	43
2.	LEY ELECTORAL	43

3.	EL ACCESO A LA JUSTICIA CIVIL Y PENAL.....	44
4.	PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO DE LAS MUJERES.....	45
CAPÍTULO TERCERO		46
LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD EN LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.....		46
I.	DERECHOS ECONÓMICOS.....	46
1.	CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS.....	46
2.	EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL.....	49
i.	Los instrumentos internacionales	49
ii.	Los instrumentos interamericanos	50
3.	OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.....	50
4.	ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS	53
II.	LA SALUD: ASIMETRÍAS DE GÉNERO	53
1.	CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS.....	53
2.	LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA.....	55
3.	LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO COMO TEMA DE SALUD PÚBLICA	57
4.	LAS RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL DE DERECHOS HUMANOS EN EL TEMA DE SALUD	61
5.	ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS	65
III.	TRABAJO: LIBERTAD, SEGURIDAD Y ESTABILIDAD.....	67
1.	CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS.....	67
2.	LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	70
3.	LAS RECOMENDACIONES Y OPINIONES GENERALES DE LA OIT	71
4.	OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS	74
i.	Observaciones generales.....	74
ii.	Observaciones particulares a México.....	75

5.	ACUERDOS PARA LA APLICACIÓN DE ESTAS NORMAS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS	76
IV.	EDUCACIÓN: LAS PARADOJAS DE LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD	77
1.	CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS	77
2.	MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL	79
3.	OBSERVACIONES INTERPRETATIVAS DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.....	81
i.	Observaciones generales.....	81
ii.	Observaciones a México	81
4.	ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS	82
V.	LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL.....	83
1.	EL DERECHO AL TRABAJO	83
2.	EL DERECHO A LA SALUD	84
3.	EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.....	85
4.	EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA	86
5.	LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y EL GASTO PÚBLICO	87
6.	LAS NORMAS EN MATERIA DE SALUD	88
7.	LEY SOBRE EL SISTEMA ESTATAL DE ASISTENCIA SOCIAL	89
8.	LEY DE EDUCACIÓN	90
	CAPÍTULO CUARTO.....	91
	ACCIONES AFIRMATIVAS PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES.....	91
I.	CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS	91
1.	DEFINICIÓN DEL CONCEPTO	91
2.	MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO.....	95
3.	LOS SISTEMAS DE CUOTAS Y PARIDADES: VENTAJAS Y DESVENTAJAS	99
II.	CONTEXTO NORMATIVO INTERNACIONAL	101

1.	LA CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN EN CONTRA DE LA MUJER Y LAS RECOMENDACIONES DE SU ÓRGANO DE CONTROL.....	101
2.	LOS ACUERDOS DE LAS CUMBRES.....	102
III.	LOS MECANISMOS PARA LA EQUIDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN MÉXICO	104
1.	EN EL ÁMBITO FEDERAL	104
i.	Los órganos institucionales.....	104
ii.	Los sistemas de cuotas o de paridad entre mujeres y hombres	107
2.	SITUACIÓN EN BAJA CALIFORNIA SUR	107
i.	El Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres	107
	CAPÍTULO QUINTO	109
	IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LAS FAMILIAS.....	109
I.	CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS	109
1.	PATRIMONIO, PROPIEDAD Y POTESTAD MARITAL.....	111
2.	LAS MUJERES Y LOS HOMBRES FRENTE AL MATRIMONIO	113
3.	EL CONCUBINATO	116
4.	LAS UNIONES DE CONVIVENCIA	117
5.	LAS MUJERES Y LOS HOMBRES FRENTE A LAS RESPONSABILIDADES DE LA PROCREACIÓN.....	117
6.	EL PATRIMONIO DE FAMILIA	119
II.	EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL.....	119
1.	LOS INSTRUMENTOS UNIVERSALES	119
2.	INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS	120
3.	OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.....	120
i.	Observaciones y recomendaciones generales.....	120
ii.	Observaciones y recomendaciones a México	122
4.	ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS	122

III. UNA MIRADA A LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LOCAL..... 125

- 1. LAS FAMILIAS EN LA CARTA MAGNA FEDERAL..... 125
- 2. LA SITUACIÓN EN BAJA CALIFORNIA SUR..... 125
 - i. Constitución Política y normas reglamentarias..... 125
 - ii. El Código Civil de la entidad 126
 - iii. El Código Penal 127

CAPÍTULO PRIMERO

LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN ENTRE MUJERES Y HOMBRES

I. CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS

En la *Evaluación legislativa en materia de derechos humanos de mujeres, niños y niñas*¹ (en adelante *La Evaluación*) se afirma que las categorías género e infancia surgen de manera más o menos simultánea, en el ámbito de los movimientos sociales y políticos mundiales en defensa de la dignidad del ser humano y que cuestionan las estructuras que rigen los intercambios entre las personas, ya sea en las familias, en la sociedad o en las instituciones y organizaciones tanto públicas como privadas.

Por lo que hace a las relaciones entre mujeres y hombres, con fundamento en las tesis que sustentan la teoría de género, en *La Evaluación*, se afirma que los principios de igualdad y no discriminación se sustentan en la dignidad inherente a los seres humanos, independientemente de su sexo; dignidad que está por encima de las diferencias que existen por razones biológicas, de edad, de procedencia étnica o nacional, por las ideologías y creencias, por el acceso a los recursos materiales, económicos y financieros, etcétera, la mayoría de las cuales son referentes culturales cambiantes,² y que ello explica porqué en un Estado de derecho que se precie de ser democrático, la diferencia

¹ Realizada bajo los auspicios del Instituto Nacional de las Mujeres y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.

² Sobre este debate se recomienda la lectura de AGACINSKI, Sylviane, *Política de sexos*, México, Taurus, 1998; LAGARDE, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, 2ª edición, Madrid, Instituto de la Mujer, Cuadernos Inacabados, 1997; FRAISSE, Geneviève, *La controverse des sexes*, Paris, PUF, 2001; FACIO, Alda y Lorena FRIES, *Género y Derecho*, op. cit; HAWEKESWOTH, Mary, "Confundir el género", en *Debate Feminista*, México, año 10, vol. 20, octubre de 1999; SALINAS, Laura, *Por un nuevo horizonte de igualdad. Mujeres, niños, niñas y adolescentes en los códigos penales de América y el caribe hispano*, México, UAM-Azcapotzalco-Universidad Nacional de Colombia-UNICEF, 2002; LAMAS, Marta, "Volver a la diferencia sexual", *Nexos*, México, febrero 2002, entre otras obras.

biológica, e incluso las diferencias culturales o las diferencias derivadas de la pertenencia a grupos étnicos, económicos o de edad, no pueden ni deben traducirse en inequidad y discriminación, en relaciones de supra/subordinación, en relaciones de explotación y falta de respeto.

Se señala que en un Estado de derecho que se precie de ser democrático, seres igualmente diferentes deben tener las mismas oportunidades de desarrollo, de acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, a recursos económicos, a la propiedad. Se afirma que, en las estructuras sociales y jurídicas que dan forma a este tipo de organización política, mujeres y hombres deben tener acceso a los espacios de toma de decisiones sin distinción y de manera equitativa, y las responsabilidades políticas, sociales y familiares deben ser compartidas de manera equitativa por unos y otras.

Es así como los principios de igualdad y no discriminación que tienen un carácter concreto, de experiencia vivida, están vinculados con un imperativo ético y de justicia social: la equidad, imperativo que implica el esfuerzo y la voluntad política de reducir a su mínima expresión las disparidades y desigualdades innecesarias, evitables e injustas.

Efectivamente, siguiendo la lógica de la teoría de género expuesta en *La Evaluación*, los principios de igualdad y no discriminación son una decisión política, son la expresión del reconocimiento de valores intrínsecos a la dignidad humana que reviste tanto a las mujeres como a los hombres, son los pilares que sostienen –o deberían hacerlo– una democracia porque se estructuran a través del respeto a todos los seres humanos y a la dignidad de que están investidos.³ Por ello, es necesario hacer explícitos estos principios de tal suerte que la ley y las instituciones tengan en cuenta las especificidades de cada persona, sus características y diferencias, e incidan de manera positiva en ellas a fin de que mujeres y hombres se desarrollen plenamente, cada uno de acuerdo con sus propias necesidades. Estas son las bases de una democracia real, esa que engloba tanto la esfera pública como la privada e implica la creación de circunstancias en las que las personas puedan desarrollar sus potencialidades en un ámbito de respeto mutuo.

Sin embargo, es de reconocer que el desarrollo de una sociedad democrática que tenga estas características en lo público y en lo privado, requiere un cambio en las formas de pensar y una respuesta distinta a los imperativos de las relaciones en sociedad; requiere una transformación cultural profunda que esté acompañada de una consolidación, en el marco jurídico, de los principios de igualdad y no discriminación tal y como han sido definidos y reconocidos por la comunidad internacional en el complejo tejido normativo internacional de los derechos humanos.

Por lo que hace a los derechos humanos de las niñas, en el ámbito internacional se ha construido una doctrina que se basa en el reconocimiento de tres principios: la niñez es una etapa específica e indispensable del desarrollo humano;

³ Se utiliza el singular para indicar que la dignidad viste a cada hombre y a cada mujer como seres individuales; pero también reviste a mujeres y hombres, en plural, como los dos componentes de la humanidad.

niños y niñas son personas humanas; niños y niñas son titulares de derechos, ya sea como personas o como miembros de un grupo etéreo específico y fundamental en la sociedad. Tres principios que reivindican la dignidad de la infancia.

En *La Evaluación*, se señala que la evolución sobre la doctrina de los derechos de la infancia se ubica entre dos polos: por un lado, el debate sobre el cambio del estatuto legal de las personas menores de edad, y, por otro, la discusión sobre la dinámica de las relaciones entre las personas adultas y la niñez.

Dicha evolución implicó una transformación de la percepción que se tenía de la infancia de tal suerte que ya en la última década del siglo XX niños, niñas y adolescentes son reconocidos como personas por derecho propio, por tanto tienen personalidad y voz propia, intereses específicos, y necesidades particulares y diferentes de aquellas que tiene una persona adulta. Se abandona, así, la pretensión de que sólo existen en la sociedad y pueden ser oídos por ella y sus instituciones a través del padre, la madre, sus familias o personas con capacidad para ello.

II. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

1. INSTRUMENTOS UNIVERSALES

México es miembro de dos organismos multinacionales que tienen una vocación de derechos humanos: la Organización de Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. Ambos organismos tienen una serie de convenios, resoluciones y recomendaciones que forman el tejido de lo que se puede definir como el marco jurídico internacional de los derechos humanos cuya piedra angular es precisamente la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (en adelante *La Declaración*), aprobada por unanimidad en la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

En *La Declaración*, como se señala en *La Evaluación*, se perfila una nueva concepción de la relación entre gobernantes y gobernados, basada en el reconocimiento de las libertades fundamentales en las cuales se empezaron a cimentar los derechos humanos en el derecho positivo y se definen los principios que rigen la doctrina de los derechos humanos: la dignidad, el valor de la persona humana y la igualdad entre el hombre y la mujer,⁴ los cuales fueron recogidos en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*⁵ en sus artículos 3 y 26 y, años más tarde, en la *Convención para la*

⁴ Artículos 1, 2, 4, 7 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁵ Adoptado en la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. México se adhirió el 23 de marzo de 1981. Este instrumento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981 y entró en vigor para el país el 22 de junio de ese mismo año.

*Eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer*⁶ (en adelante CEDAW, conocida así por sus siglas en inglés).

En estos instrumentos, se consagra el derecho de las mujeres a ser tratadas en un plano de igualdad con los hombres y a no ser discriminadas en virtud de su sexo; derecho que se concreta a través de una serie de medidas que los Estados parte de la CEDAW se comprometieron a adoptar.

Es importante destacar que para la CEDAW, el término "discriminación contra la mujer" implica toda "distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (ver artículo 1º).

Se especifica que los Estados se comprometen a tomar las medidas concretas para "asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre" (artículo 3) y para eliminar todos los aspectos sociales, económicos y culturales que favorecen la discriminación de la mujer y su sometimiento al varón, incluyendo la declaración normativa de la igualdad entre mujeres y hombres que, como se verá más adelante, ha sido incorporada en el sistema jurídico nacional desde 1975, como parte de los preparativos para la I Conferencia Mundial de la Mujer, con la reforma del artículo 4º de la Constitución Federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 fracción a de la CEDAW:

Artículo 2. Los Estados Parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio.

2. INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS

Estos mismos principios los observamos en la *Convención Interamericana sobre derechos humanos*⁷, conocida también como el *Pacto de San José*, de la cual México es parte, por tanto, se comprometió respetar los derechos humanos sin

⁶ Adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. México la suscribió el 18 de julio de 1980 y la ratificó el 23 de marzo de 1981. Este instrumento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En este mismo sentido se observa el artículo 9 de la *Carta Democrática Interamericana*⁸ que obliga a los Estados Parte a:

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes, y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Un aspecto novedoso en la región de las Américas, es la *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*,⁹ en la cual se establece una serie de compromisos vinculados con los principios de igualdad y no discriminación, a partir de la definición contenida en el Artículo I.2 sobre el concepto de discriminación contra las personas con discapacidad en el cual se precisa que se considera como tal

... toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Los objetivos de este instrumento son la prevención y eliminación de cualquiera de las formas de discriminación descritas, así como la integración de las personas discapacitadas a la sociedad para lo cual los Estados Parte se comprometieron a adoptar todas las medidas necesarias para ello entre las que se encuentran aquellas de carácter legislativo, social, educativo, de vivienda o laboral.

⁷ México se adhirió a este instrumento el 24 de marzo de 1981, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de ese mismo año y entró en vigor para el país el mismo día de la adhesión.

⁸ Aprobada en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Lima, República del Perú a los once días del mes de septiembre del 2001, como resultado de los acuerdos de la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en la ciudad de Québec. Resolución AG/RES. 1 (XXVIII-E/01).

⁹ El gobierno de México ratificó esta convención el 25 de enero del 2001, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de ese mismo año y entró en vigor el 14 de septiembre de ese mismo año.

3. OBSERVACIONES INTERPRETATIVAS DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Tanto el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos* como la *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* cuentan con órganos colegiados de supervisión y control de los progresos realizados en la aplicación de cada uno de estos instrumentos internacionales.¹⁰ Además de la revisión de los informes periódicos y de las recomendaciones que hacen a los Estados Parte, dichos comités emiten las llamadas observaciones o recomendaciones generales que son una especie de jurisprudencia sobre el Pacto y la Convención.

i. Observaciones y recomendaciones generales

El *Comité de Derechos Humanos*, órgano de control del Pacto de Derechos Civiles y Políticos ha emitido tres observaciones generales sobre los principios de igualdad y no discriminación: la 4, la 18 y la 28.¹¹

En la primera de ellas, la Observación número 4 el Comité señaló que, con fundamento en el artículo 3 del Pacto debe quedar claro que es compromiso de todos los Estados Partes garantizar a mujeres y hombres “la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él” por tanto, deben establecer no sólo medidas de protección, sino también acciones positivas destinadas a hacer efectivo el disfrute real de los derechos en igualdad de condiciones.

Señalan que las obligaciones establecidas en el Pacto son de carácter positivo, esto es, no son meras abstenciones, se debe vigilar que la normatividad no produzca efectos desfavorables y discriminatorios sobre los derechos reconocidos en éste.

En la observación general 18, el Comité expresa que por discriminación se entiende “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos”, -entre los cuales se encuentra precisamente el sexo- y “que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”.

En este contexto, el Comité afirma que igualdad e identidad no son sinónimos, de tal suerte que “el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia”, lo cual implica que no todas las diferencias que puede hacer una norma jurídica o aquellas propias de políticas públicas constituyen un acto de discriminación.

¹⁰ Artículos 28 y ss del Pacto y 17 y 18 de la Convención.

¹¹ Aprobadas, respectivamente en 1981 durante el 13º periodo de sesiones, en 1989 durante el 18º período de sesiones y en el 2000 durante el 68º período de sesiones del Comité de Derechos Humanos.

Para distinguir uno de otro caso, el Comité indica que, "si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto" no se estará ante un acto de discriminación y, por tanto, el principio de igualdad está preservado. Con esta interpretación se apuntan las bases de las llamadas acciones afirmativas –o discriminación positiva- necesarias para corregir inequidades y desventajas.

En este sentido, en la observación general número 28 se precisa que las medidas que deben adoptar los Estados Parte para hacer posible el goce efectivo de los derechos humanos para las mujeres comprenden tanto medidas de protección como medidas positivas, conocidas como de discriminación positiva, en todos los ámbitos a fin de *empoderar* a las mujeres en forma efectiva e igualitaria. El Comité menciona, específicamente, aquellas medidas que "eliminan los obstáculos que se interponen en el goce de esos derechos en condiciones de igualdad, dar instrucción a la población y a los funcionarios del Estado en materia de derechos humanos y ajustar la legislación interna a fin de dar efecto a las obligaciones enunciadas en el Pacto".

Por otro lado, el Comité afirma que "la desigualdad que padecen las mujeres en el mundo en el disfrute de sus derechos está profundamente arraigada en la tradición, la historia y la cultura, incluso en las actitudes religiosas", de tal suerte que los Estados Parte deben diseñar políticas y acciones de gobierno para eliminar usos, costumbres, prácticas tradicionales, culturales o religiosas que favorecen y perpetúan la desigualdad entre mujeres y hombres.

Por su parte, el *Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* (en adelante Comité de la CEDAW) ha emitido, sobre esta materia, la recomendación general número 3¹² en la cual se invita a los Estados a que adopten programas de educación y divulgación que "contribuyan a eliminar los prejuicios y prácticas corrientes que obstaculizan la plena aplicación del principio de igualdad social de la mujer".

Además, se cuenta con la recomendación general número 5¹³ en la cual se sugiere que se realicen acciones positivas destinadas a promover de facto el cumplimiento efectivo a las garantías de igualdad y no discriminación.

En 1997, este Comité emitió la recomendación número 23 sobre la vida política y pública de las mujeres en donde, después de hacer un análisis de la situación recurrente en todo el mundo, se señala que todas las legislaciones deben contemplar medidas pertinentes para garantizar que tanto los partidos políticos como los sindicatos respeten los principios establecidos en los artículos 7 y 8 de la CEDAW y no discriminen a las mujeres y, para ello, deben "idear y ejecutar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las

¹² Adoptada en 1987 durante el 6º período de sesiones, ver Documentos de Naciones Unidas A/42/38 y HRI/GEN/1/Rev.5.

¹³ Adoptada en 1988 durante el 7º período de sesiones. Idem.

esferas” que abarcan los artículos mencionados, esto es: partidos políticos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y representatividad en el ámbito internacional.

Entre estas medidas, el Comité recomienda:

- ♀ Lograr un equilibrio entre mujeres y hombres que ocupen cargos de elección pública;
- ♀ Asegurar que las mujeres entiendan su derecho al voto, la importancia de este derecho y la forma de ejercerlo;
- ♀ Asegurar la eliminación de los obstáculos a la igualdad, entre ellos, los que se derivan del analfabetismo, el idioma, la pobreza o los impedimentos al ejercicio de la libertad de circulación de las mujeres;
- ♀ Ayudar a las mujeres que tienen estas desventajas a ejercer su derecho a votar y a ser elegidas.
- ♀ Asegurar la igualdad de representación de las mujeres en la formulación de la política gubernamental;
- ♀ Asegurar la igualdad de derechos a ocupar cargos públicos;
- ♀ Asegurar la contratación de mujeres de modo abierto, con la posibilidad de apelación.
- ♀ Asegurar la promulgación de una legislación eficaz que prohíba la discriminación de las mujeres;
- ♀ Alentar a las organizaciones no gubernamentales y a las asociaciones públicas y políticas a que adopten estrategias para fomentar la representación y la participación de las mujeres en sus actividades.

ii. Observaciones y recomendaciones a México

Es preciso subrayar que todas las recomendaciones de este Comité tienen por objetivo, precisamente, eliminar la discriminación en contra de la mujer, pero en este capítulo sólo se recogen las que se refieren a este tema específicamente; del resto se da cuenta en los apartados relativos a los temas correspondientes.

El Comité de Derechos Humanos, durante la presentación del Cuarto Informe Periódico¹⁴ emitió, entre otras, la siguiente recomendación al gobierno de México en materia de los principios de igualdad y no discriminación:

El Estado Parte debería adoptar medidas para asegurar igualdad de oportunidades para las mujeres, su plena participación en igualdad de condiciones en la vida pública y la eliminación de todas las restantes normas discriminatorias, en materia de matrimonio, divorcio y segundo o ulteriores matrimonios.

¹⁴ Realizada en Ginebra, Suiza el 16 de julio de 1999. Las recomendaciones y observaciones completas se encuentran en los Documentos de Naciones Unidas CCPR/C/79/Add.109 y CCPR/C/123/Add.1.

Por su parte, el Comité de la CEDAW, en la presentación de los tres últimos informes del gobierno de México,¹⁵ recomendó en materia de los principios de igualdad y no discriminación lo siguiente:

- ♀ ... se tomen medidas en contra de los empleadores que discriminan en base al embarazo. Las mujeres afectadas deben recibir apoyo y se deben darse señales claras a la sociedad de que ese tipo de discriminación no será tolerado.
- ♀ ... prestar especial atención a la promoción de la implementación y evaluación de las políticas en los tres niveles de gobierno existentes en el país, en particular las municipalidades y al establecimiento de un calendario específico para vigilar y evaluar los progresos alcanzados en el cumplimiento de las obligaciones de la Convención.
- ♀ ... realizar una recopilación amplia de datos desagregados por sexo e incluir estadísticas relevantes que muestren la evolución del impacto de los programas.

En el Sexto Informe de México, el Comité de la CEDAW recomendó

- ♀ Conceder una alta prioridad a la armonización de las leyes y las normas federales, estatales y municipales con la Convención, en particular mediante la revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes, con el fin de garantizar que toda la legislación se adecue plenamente al artículo 2 y a otras disposiciones pertinentes de la Convención.

En este contexto, también recomendó poner en marcha un mecanismo eficaz para asegurar y supervisar este proceso de armonización en el que se incluyeran las medidas para

- ♀ ... fomentar la concienciación sobre la Convención y las recomendaciones generales del Comité destinadas, entre otros, a los diputados y senadores, los funcionarios públicos, el poder judicial y los abogados a nivel federal, estatal y municipal.

En esta ocasión se hizo énfasis en la necesidad de la coordinación en los tres ámbitos de gobierno para la

- ♀ ... aplicación efectiva de los programas y políticas relativos a la igualdad de género, así como la aplicación de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres a nivel federal, estatal y municipal.

¹⁵ El 30 de enero de 1998 analizó de manera conjunta los informes segundo y tercero. Ver Documentos de Naciones Unidas A/53/38, y CEDAW/C/MEX/3-4 y Add.1. revisó el 5º informe periódico del gobierno de México el 6 de agosto del 2002.

4. ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS

En la declaración de objetivos de la Plataforma de Acción de esta Conferencia se retoman algunos de los acuerdos de la Conferencia sobre Derechos Humanos de Viena, en especial por lo que hace a la igualdad entre mujeres y hombres que fue definida como “una cuestión de derechos humanos” y constitutiva de los elementos sociales y políticos para el logro de la justicia social, “además de ser un requisito previo y necesario y fundamental para la igualdad, el desarrollo y la paz”. De manera muy puntual, en la Plataforma de Acción se reconoció que, “para obtener el desarrollo sostenible basado en el ser humano, es indispensable que haya una relación transformada, basada en la igualdad entre mujeres y hombres”.¹⁶

En Pekín + 5, como parte de las medidas e iniciativas destinadas a superar los obstáculos y a lograr la aplicación plena y acelerada de la Plataforma de Acción de Pekín, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró que:

Para lograr la igualdad entre los géneros y la potenciación del papel de la mujer es preciso corregir las desigualdades entre mujeres y hombres y niñas y niños, y garantizar su igualdad de derechos, responsabilidades, oportunidades y posibilidades. La igualdad entre los géneros significa que las necesidades, los intereses, las preocupaciones, las experiencias y las prioridades de la mujer y el hombre son una dimensión integral de la formulación, la aplicación, la supervisión nacional y el seguimiento y la evaluación, incluso en el plano internacional, de las medidas adoptadas en todos los ámbitos.¹⁷

En ese contexto, los Estados participantes en esta reunión se comprometieron a desarrollar y crear cuando fuera necesario “un entorno jurídico que no sea discriminatorio y tenga en cuenta las cuestiones de género, revisando la legislación con miras a tratar de eliminar lo antes posible, preferiblemente antes del año 2005, las disposiciones discriminatorias y colmar las lagunas legislativas que dejan sin protección a los derechos de mujeres y niñas e impiden recurrir eficazmente contra la discriminación basada en el género”.

Finalmente, en la Cumbre del Milenio,¹⁸ se señaló que la libertad, la igualdad, la solidaridad y la tolerancia son, entre otros, valores indispensables para alcanzar la paz y el desarrollo. En atención a ello, se acordó, entre otros objetivos:

Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.

¹⁶ Ver párrafo 1º del Programa de Acción, documento de Naciones Unidas A/CONF.177/20/Rev.1.

¹⁷ Ver párrafo 52 del documento de Naciones Unidas S-A/23/10/Rev.1.

¹⁸ Aprobada el 13 de septiembre del 2000.

III. LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

Si bien es cierto que todo el sistema jurídico debe estar acorde con los principios de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, también es cierto que, de conformidad con lo establecido en los instrumentos internacionales citados en el punto anterior, son las Constituciones federal y locales las que deben marcar la pauta a seguir por todo el resto de las leyes y los reglamentos.¹⁹ Así, es pertinente identificar primero en el Pacto Federal cómo se integran y definen estos principios, después hacer lo propio con las normas fundamentales de las entidades federativas y, finalmente, evaluar si, a través de otras normas reglamentarias y secundarias como, por ejemplo, las leyes de educación o los ordenamientos civiles federal y locales, se cumplen los compromisos de establecer todas las medidas necesarias para erradicar prácticas y formas de discriminación y desigualdad.

1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución federal define, de manera general, estos dos principios en el artículo 1º, al señalar que, en la república, toda persona –a la letra dice “individuo”– goza de las garantías que otorga esta norma fundamental, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, bajo ningún pretexto y sólo en los casos y con las condiciones que la propia norma señala. Además, establece que:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Es cierto que el lenguaje del primer párrafo del artículo que se cita no indica claramente que las mujeres se encuentran incluidas en el concepto “individuo”,²⁰ debido a la utilización de un lenguaje pretendidamente neutro que, a fin de

¹⁹ La delegación de México ante la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Pekín tomó la iniciativa de proponer la revisión de las normas secundarias en todos los países como una de las medias más adecuadas para alcanzar el ideal de la igualdad jurídica entre mujeres y hombres. Esta iniciativa fue aceptada en la Conferencia y después se introdujo en el país a través del *Análisis Comparativo de la legislación federal, local e internacional relativo a la mujer y a la niñez* obra bajo la responsabilidad de PÉREZ DUARTE Y N., Alicia Elena y Laura SALINAS BERISTÁIN, publicada en 33 tomos bajo los auspicios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (México, 1997).

²⁰ Que, según el Diccionario de la Real Academia de la lengua implica un ser indivisible respecto de su especie; tratándose del ser humano, es una persona cuyo nombre y condición se ignoran o no se quieren decir y cuyo femenino hace referencia únicamente a una mujer despreciable, por tanto, no es pertinente utilizar este vocablo en femenino, como absurdamente sugieren quienes no comprenden la necesidad de hacer visible a las mujeres en los textos normativos.

cuentas, no resuelve de manera integral la visibilidad de las mujeres en los textos normativos. Sin embargo, el artículo 4º, párrafo primero, refiere de manera directa la igualdad entre mujeres y hombres ante la ley, complementando así la definición de los principios a que se hace referencia.

Ahora bien, decir que mujeres y hombres son iguales ante la ley implica que dicha igualdad debe estar contemplada en todas las disposiciones normativas, empezando por las garantías fundamentales y los derechos humanos sean éstos civiles y políticos, o económicos, sociales y culturales. En este contexto, dos artículos más de esta norma suprema establecen reglas generales sobre la igualdad entre mujeres y hombres: el 3 y el 123. El primero hace referencia a las características que debe tener la educación como factor de cambio social; entre otras se alude a que:

c) contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos (artículo 3 párrafo II).

El segundo de estos preceptos, en su apartado A, fracción VII, establece la regla de igualdad sobre el salario, enunciada como sigue:

... para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

2. OTRAS MEDIDAS LEGISLATIVAS NECESARIAS PARA HACER EFECTIVOS LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL

Como se observa en el texto de los primeros cinco artículos de la CEDAW, el compromiso de los Estados no se detiene en las declaraciones constitucionales: abarca todas las medidas necesarias para lograr la igualdad y erradicar todas las formas de discriminación que hasta ahora existen en contra de las mujeres; por ello es necesario revisar otro tipo de normas que deberían ser la base para la aplicación de dichas medidas, en especial las que se refieren a los contenidos de la educación, pues en el ámbito internacional se reconoce que

La educación es un derecho humano con inmenso poder de transformación. En sus cimientos descansan las piedras angulares de la libertad, la democracia y el desarrollo humano sostenible.²¹

Y que

²¹ UNICEF, *Estado mundial de la infancia 1999. Educación*, Nueva York, 1999, Prefacio.

La educación [...] constituye un instrumento indispensable para lograr los objetivos de la igualdad, el desarrollo y la paz. La educación no discriminatoria beneficia tanto a las niñas como a los niños y, de esa manera, conduce en última instancia a relaciones más igualitarias entre mujeres y hombres. La igualdad de acceso a la educación y la obtención de educación son necesarias para que más mujeres se conviertan en agentes de cambio.²²

Se ha afirmado que

... si bien varones y mujeres son diferentes en razón de sus características sexuales, la mayor desigualdad se establece a través de los sistemas educativos sexuados, es decir, es un fenómeno social explicable sólo porque existe una necesidad de organización social. Las llamadas conductas sociales sexuadas no son un fenómeno natural como se pretende, son un efecto del condicionamiento propio de esos sistemas.²³

En este contexto, para realizar la primera evaluación del sistema jurídico nacional²⁴ con perspectiva de género se buscaron aquellos rasgos normativos que deberían fortalecer, a través de programas educativos, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos para mujeres y hombres, y contrarrestar la cultura de diferenciación marcada y discriminatoria que hay entre de los papeles asignados, en la sociedad y en la familia, a los hombres y los asignados a las mujeres. Se partió del reconocimiento de que estos rasgos culturales impiden a las mujeres escoger libremente actividades y formas de vida, orillándolas a destinar su tiempo desde la niñez y en forma preponderante a los trabajos domésticos del grupo familiar.

Por ello, se consideró preciso indagar si el párrafo c de la fracción II, del artículo 3º de la Constitución Federal también implicaba, en el ánimo del poder constituyente, la obligación de establecer programas y contenidos educativos que subsanen las desigualdades entre mujeres y hombres. Cabe precisar que en dicho párrafo se establece que la educación que imparte el Estado debe contribuir

... a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de

²² Párrafo 69 de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Documento de Naciones Unidas A/CONF.177/20/Rev.1.

²³ PÉREZ DUARTE Y N., Alicia Elena. *Los Derechos Humanos de la mujer y su condición real*. Ponencia presentada en la Reunión Nacional sobre Derechos Humanos de las Mujeres, organizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en octubre de 1993.

²⁴ Se refiere al *Análisis comparativo de legislación nacional e internacional relativo a la mujer y a la niñez*, ya citado.

derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.²⁵

Infortunadamente se concluyó que, el precepto que se cita, se refiere a la fraternidad e igualdad de "todos los hombres" no de todas las personas y, si bien se precisa que se deben evitar los privilegios "de sexos", hubiera sido más claro una declaración explícita de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres. Ello, aunado al hecho de que en el artículo 32 de la ley federal en materia educativa -en el cual se hace referencia a la equidad en la educación y se ordena se tomen medidas "tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, la mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos"- se está haciendo referencia a los obstáculos e inequidades de tipo social y económico, de ahí que mencione "a los grupos y las regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja," sin hacer referencia alguna a las desigualdades derivadas del género.²⁶

Por otro lado, en el artículo 47 de la Ley Federal de Educación cuando se hace referencia a los contenidos de los planes y programas de estudio para la educación básica, no se alude a la necesidad de que se vean reflejadas en ellos las ideas de igualdad y no discriminación en los mismos términos que los expresados en el artículo 4º de la Carta Magna federal.

Por otro lado, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, reglamentaria del artículo 1º de la Carta Magna, establece objetivos que no se limitan al combate de la discriminación sino que abarcan la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato entre las personas. En dicha norma se señala con claridad la responsabilidad que tiene el Estado de promover condiciones sociales para que la igualdad jurídica entre las personas sea real y efectiva, para lo cual deberá eliminar todos los obstáculos que limiten en los hechos el ejercicio de las garantías constitucionales.

Esta norma entiende como discriminación, de conformidad con el artículo 4:

Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

²⁵ Redacción retomada en la fracción III del artículo 8º de la Ley General de Educación y en varias leyes sobre la materia en las entidades federativas.

²⁶ Efectivamente, en el artículo 33 de dicha norma se definen los mecanismos para cumplir con lo dispuesto en el numeral citado, pero no se hace mención específica a las mujeres, ni siquiera a aquellas pertenecientes a grupos especialmente vulnerables como las mujeres indígenas

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Con este instrumento, la federación cumple con parte de los compromisos normativos que se asumieron al suscribir y ratificar tanto la CEDAW como la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial*.

Entre las medidas que establece esta norma²⁷ para combatir la discriminación por género se encuentran algunas relacionadas con la educación, referida al fomento de la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares; con la salud reproductiva y métodos anticonceptivos, referidas a la información al asesoramiento y la libertad para decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos; la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías asegurando el acceso a los mismos para sus hijas e hijos cuando ellas lo soliciten.

En 2006 la promulgación de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en adelante Ley de Igualdad, representa la formalización de los logros alcanzados en la lucha contra la discriminación y a favor de la igualdad entre las mujeres y los hombres en México. Su importancia no radica únicamente en su apego al artículo cuarto de la Constitución Mexicana y en cubrir los compromisos adquiridos al suscribir los tratados internacionales, se basa en que por primera vez se sientan las bases jurídicas para la coordinación, colaboración y concertación entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la igualdad sustantiva eliminando toda forma de discriminación como lo establece el primer artículo de esta Ley de Igualdad.

En esta norma se reconoce como una garantía constitucional el derecho a la no discriminación, tiene como objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y propone los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

IV. LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN BAJA CALIFORNIA SUR

1. EVOLUCIÓN ENTRE 1997 Y 2002

En la primera evaluación del sistema jurídico mexicano, en esta entidad se detectaron, como en todo el país, varias contradicciones con las disposiciones de la CEDAW y, por tanto, con los principios de igualdad y no discriminación.

²⁷ De conformidad con el artículo 10 de la Ley.

En 1997, se detectaron las siguientes lagunas y contradicciones en la legislación de la entidad relacionadas con estos dos principios:

- utilización de un lenguaje androcentrista;
- falta de equidad en el reparto de las responsabilidades entre los cónyuges;
- utilización del concepto “depósito” de la mujer casada y de las personas menores de edad.²⁸

En la *Evaluación* de 2002 se observó que el uso de lenguaje siguió siendo androcéntrico y, por tanto, mantiene a las mujeres en un marco de invisibilidad, salvo por las modificaciones constitucionales que más adelante se indican.

2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA²⁹

La norma constitucional de esta entidad ya contenía la declaración de igualdad entre mujeres y hombres además de que en algunos artículos se modificó el lenguaje para adoptar uno más neutro desde el punto de vista del género. Es conveniente resaltar que en esta entidad, se reconoce, desde el ámbito constitucional, la existencia de varias estructuras familiares con una declaración muy acertada sobre las normas protectoras de las “familias y la niñez”, las cuales se consideran de orden público en los términos del artículo 11.

Sin embargo, en el 2002 se detectó que

- en algunos capítulos, especialmente los referidos a los derechos derivados de la ciudadanía, se emplea el genérico masculino;
- falta una prohibición expresa de todas las formas de discriminación;

Hoy en día, esta situación prevalece, por ello es recomendable que se uniformara el uso del genérico neutro a través del vocablo “persona” o, se explicitara que la población está compuesta por mujeres y hombres, por tanto, los derechos fundamentales, las garantías constitucionales y los derechos humanos son aplicables a unas y otros, sin distinción; que las mujeres también están en los espacios públicos y políticos como los hombres y que pueden tener funciones en igualdad de condiciones.

3. LEY DE EDUCACIÓN

En *El Análisis* se señaló que esta norma³⁰ atendía a lo dispuesto en la Constitución y en la ley federal en materia educativa y si bien establecía las bases para el ejercicio igualitario del derecho a la educación, los programas escolares

²⁸ Ver tomo sobre Baja California Sur del *Análisis comparativo de la legislación local e internacional relativo a la mujer y a la niñez*.

²⁹ Última reforma del 24 de mayo del 2007.

no estaban contrarrestando la cultura de diferenciación marcada de papeles masculinos y femeninos que impiden a las mujeres escoger libremente actividades y formas de vida, y las orillan a destinar su tiempo, exclusivamente y desde pequeñas, a los trabajos domésticos del grupo familiar. Tampoco disponía de lineamientos para procurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En *La Evaluación* se da cuenta de una serie de elementos positivos que tienden a cumplir con los compromisos internacionales en materia de igualdad y no discriminación, como la declaración de que toda la educación en la entidad debe contribuir a la mejor convivencia humana, a través de, entre otras cosas, los valores de fraternidad e igualdad de derechos y de la abolición de privilegios de razas, religión, grupos, género, o individuos así como las reglas para atender las necesidades específicas de la educación para los grupos indígenas.

Sin embargo, en materia de los principios que se analizan en este capítulo, todavía no se contempla la obligatoriedad de contenidos educativos para la eliminación de los estereotipos de mujeres y hombres en sociedad ni de programas educativos tendientes al fortalecimiento de una cultura de no discriminación.

4. CÓDIGO CIVIL

Cuando se hizo la primera evaluación publicada en 1997, en la entidad era aplicable el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales. Hoy Baja California Sur³¹ cuenta con un ordenamiento propio en el que, desde un principio, se reconoció la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, sin embargo, se observan algunos de los problemas generales detectados ya en 1997, como es el uso de un lenguaje androcéntrico.

A pesar de la visión amplia que se observa en la Constitución de la entidad en relación a las estructuras familiares, entendidas éstas en plural, el ordenamiento civil de la entidad regresa al singular lo cual equivale a decir que las familias monoparentales o las que surgen de uniones en concubinato, son familias ilegales y antinaturales. Estas expresiones son incongruentes, también, con los capítulos relativos al concubinato del propio ordenamiento civil (artículos 330 a 340 cc).

Por otro lado, ya en 2002 se observó que, en materia del principio de no discriminación en contra de la mujer y la igualdad entre hombres y mujeres, existen algunos elementos incongruentes como:

Sólo la mujer está obligada a reconocer a sus hijos e hijas (artículo 72 cc);

³⁰ Las últimas reformas son del 27 de noviembre de 2007.

³¹ Últimas reformas del 5 de diciembre de 2006.

Aunque se elevó la edad mínima para contraer matrimonio, ésta sigue siendo inferior para la mujer que para el hombre (artículo fracción 157 I cc);
la mujer no puede contraer nupcias sino pasados 300 días de la disolución del matrimonio anterior (artículo 165 cc);
se mantienen las causales que sancionan de manera diferenciada las conductas del hombre y la mujer antes de haber contraído nupcias y cuyos efectos se den durante el matrimonio (artículos 289 fracciones II y III, 296, 297 y 298 cc).
no se reconoce el valor del trabajo doméstico ni su importancia en la economía familiar.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LAS MUJERES

I. CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS

1. EL EQUILIBRIO EN LA TOMA DE DECISIONES

A partir de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con mucha más claridad, desde la celebración de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer en 1975, se cimentaron las bases para la construcción de una cultura jurídica en la que los derechos humanos de las mujeres, en especial los derechos civiles y políticos como parte fundamental de todo Estado de Derecho democrático, cultura que ha enraizado, pero que no forma parte de la cultura política social, ni de la conciencia colectiva social debido a las dificultades que ha encontrado en el tiempo.

Es así como en la Declaración de la IV Conferencia Mundial de la Mujer se expuso que el acceso de las mujeres al poder y a los procesos de toma de decisiones son condiciones fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.³² Esta afirmación se basa en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. Tal participación abarca varios aspectos: el derecho a votar y ser votado, la libertad de expresión, la garantía de audiencia y el derecho a la capacitación e información.

En dicha Conferencia se afirmó que, aunque el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y políticas de las mujeres es elemento indispensable en cualquier gobierno responsable, y la base para alcanzar un desarrollo sostenible, sin embargo, todavía existen relaciones de poder que impiden a las mujeres una vida plena en ambas esferas, la pública y la privada. Se hizo hincapié en que la participación de las mujeres en condiciones de igualdad a la de los hombres en

³² Párrafo 13 de la Declaración de Pekín.

la toma de decisiones políticas, administrativas o legislativas es, a la vez, una exigencia básica de justicia y de democracia y una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de las mujeres.³³

La disparidad en el acceso a los puestos de toma de decisión y en la participación política entre mujeres y hombres se explica por la existencia de barreras estructurales e ideológicas; de actitudes y prácticas discriminatorias, y del desequilibrio real de poder entre mujeres y hombres. Entre estas barreras se reconocen la diferente asignación del trabajo y de las responsabilidades dentro de los hogares; la supremacía de los hombres que genera relaciones de poder desiguales; la falta de oportunidades que las mujeres tienen para acceder a la educación y adquirir los conocimientos necesarios para participar en la adopción de decisiones en foros públicos, etcétera.

Desde luego, en estos discursos se reconocen los vínculos estrechos entre lo público y lo privado y la importancia de un reparto más equitativo de las responsabilidades en ambas esferas entre las mujeres y los hombres.³⁴

En México existen factores sociales, políticos, culturales y económicos que permiten la existencia de una desigualdad real entre mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos civiles políticos. Aquí, como en el resto del Mundo, estos factores inciden en las pocas oportunidades que tienen las mujeres de ejercer su Derecho a la ciudadanía plena, en la toma de decisiones políticas, en ser designadas como candidatas a puestos de elección popular, a ser elegidas, y a recibir la información que les es necesaria para ejercer el derecho al voto sin coacción alguna.

Basta hacer un recuento de las legisladoras que existen en el país y en Baja California Sur, para constatar la pertinencia de estas reflexiones: la actual Legislatura del Estado se integra con 21 diputaciones por ambas representaciones, de ellas sólo 5 son mujeres. Una por el Partido de la Revolución Democrática, una por el Partido Acción Nacional, dos por el Partido del Trabajo y una más por Convergencia. Es evidente que el porcentaje de mujeres ocupando una curul está lejos de corresponder al porcentaje que las mujeres representan la población de la entidad.

Esta realidad se opone al principio de la igualdad entre mujeres y hombres consagrado por la Carta Magna Federal y se constata, también, en los poderes Ejecutivo y Judicial de Baja California Sur pues en la actual administración las mujeres en el gabinete del gobernador, sólo ocupan cargos de segundo nivel, salvo, el Instituto Sudcaliforniano de la Mujer, el de Cultura, el de Capacitación y Desarrollo de Baja California Sur y la Procuraduría del Menor y la Familia. El Poder Judicial, por su parte, cuenta con una sola magistrada 10 juezas y 17 jueces. Las cifras son significativas.

En este contexto, es importante destacar que corrientes filosóficas, políticas y sociológicas afirman que la igualdad jurídica siempre será ilusoria en el marco de un derecho construido y estructurado a partir de los intereses y puntos de

³³ Ídem.

³⁴ Ídem, párrafo 185.

vista de los hombres o de una forma de pensar patriarcal,³⁵ y que existirá siempre un desequilibrio en la toma de decisiones políticas y económicas, porque falta el punto de vista y la creatividad de la otra parte de la humanidad: las mujeres.

A fin de corregir ese evidente desequilibrio, se pensó en impulsar acciones compensatorias y reparadoras que aseguren la realización de políticas de género y la participación de las mujeres, como los sistemas de cuotas a través de los cuales se pretende que exista un determinado porcentaje tope, tanto superior como inferior, para el número de mujeres y hombres que ocupen los puestos de toma de decisiones, sean éstos de elección popular, sean por nombramiento. Se trata de una acción afirmativa³⁶ que permite introducir en el inconsciente colectivo la pertinencia del equilibrio entre los géneros en el quehacer público, así como se incorporó en ese inconsciente colectivo nacional la pertinencia de los salarios mínimos.

2. ACCESO A LA JUSTICIA CON EQUIDAD Y EN IGUALDAD DE CONDICIONES

Desde hace algunas décadas tanto en el ámbito nacional como en el ámbito internacional se afirma que la falta de acceso a la justicia es una de las violaciones sistemáticas a los derechos civiles y políticos de las mujeres. En *La Evaluación* se menciona que este tipo de violación presenta dos vertientes: 1) la imposibilidad de acudir a las instituciones de procuración y administración de justicia por falta de recursos y de acceso a la información y 2) la discriminación por el hecho de ser mujeres. Cuando logran acceder a esas instituciones, se enfrentan a sistemas normativos y prácticos en los que sus reclamos no son considerados o son cuestionados y no les da seguimiento.³⁷

La Evaluación señala que en un sistema en el que los atributos de los hombres son los que prevalecen y son considerados como la norma, no tienen cabida los atributos de las mujeres; en un sistema en el cual el paradigma del ser humano es el varón, es difícil lograr la equidad entre los sexos.³⁸ De ahí que, para alcanzar un equilibrio real entre

³⁵ Ver, entre otras, FACIO, Alda, "Hacia otra teoría crítica del derecho", en *Género y Derecho*, op. cit. pp. 201 y ss.

³⁶ En el capítulo IV se profundiza en el concepto de las acciones afirmativas, su funcionamiento, los compromisos asumidos por México en el área de los derechos humanos de las mujeres y la situación tanto nacional como local en esta materia.

³⁷ Es pertinente recordar que es a través de la interpretación de la norma que ésta adquiere carácter concreto y que en esta interpretación se encuentran, de manera casi inevitable, los juicios y prejuicios de una sociedad. Sobre el particular se puede consultar: PÉREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia Elena, *La obligación alimentaria: deber jurídico, deber moral*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, último capítulo. Ver también el párrafo 25 de las Aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, adoptadas en la Conferencia Mundial para revisar y evaluar los logros de la década de Naciones Unidas para la Mujer, equidad, desarrollo y paz (III Conferencia Mundial sobre la Mujer Celebrada en Nairobi del 15 al 26 de julio de 1985).

³⁸ Estas críticas han sido recogidas en *La Evaluación* de manera más amplia.

mujeres y hombres ante la justicia, es importante tanto el empoderamiento³⁹ de las mujeres para que puedan acudir físicamente a los tribunales y las procuradurías en demanda de justicia, como la sensibilización, capacitación, formación y evaluación del personal encargado de atender esas demandas; es decir, se necesita transversalizar la perspectiva de género para que la interpretación del Derecho favorezca la igualdad y la equidad real y pueda de abrir espacios a las mujeres que demandan justicia.

En *La Evaluación* se reconoce la importancia que tiene el análisis de las normas sustantivas y procesales, tanto civiles como penales pues éstas últimas son un ejemplo claro de cómo la sociedad percibe ciertas conductas como merecedoras de una determinada sanción inferior o superior a otras, dependiendo del valor que se dé a los bienes jurídicos que son protegidos por la norma penal o civil.⁴⁰

Los derechos civiles y políticos o libertades fundamentales son prerrogativas básicas de mujeres y hombres cuya naturaleza emana de la propia naturaleza humana; es decir, existen simplemente porque existen las mujeres y los hombres. En tanto derechos reconocidos en una norma surgen como parte de la lucha por la dignidad del ser humano frente a los abusos y arbitrariedades de los soberanos.

Poco a poco han adquirido carta de naturalización, pero es a partir de 1938, con la Declaración de los Derechos Humanos, por Eleanor Roosevelt, quien los llamó Derechos Humanos y no del hombre, que incorporó a las mujeres de manera explícita: humanos, en plural, cuando se perfeccionan y adquieren el carácter de universales.⁴¹

³⁹ Sobre el particular se puede consultar: LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela, *Claves feministas para la autoestima de las mujeres*, 1ª edición, Madrid, Editorial horas y Horas, 2000, p 27.

⁴⁰ Los ejemplos que se mencionan en dicho estudio muestran cómo, casi siempre que un bien jurídico es relevante para la mujer -como es el caso de la libertad psicosexual, la integridad física o psíquica en el núcleo familiar, la seguridad e integridad de los hijos e hijas- está protegido por tipos penales cuyas sanciones son inferiores a las de otros que protegen bienes jurídicos relevantes para el hombre, ejemplos de ello son el delito de abigeato que en algunos de los estados de la república tiene previstas sanciones más altas que el delito de violación; el robo o tráfico de infantes es menos sancionado que el robo de un banco; al rapto no se le considera como un secuestro y sus sanciones son insignificantes, con el agravante de que, en ocasiones, se exculpa al culpable cuando acepta contraer nupcias con la víctima, escondiendo así una compleja suma de delitos –secuestro y violación- detrás del honor del pater que, en el ánimo social se resarce cuando la hija/víctima es entregada legalmente a su secuestrador y violador. Por lo que hace a las normas adjetivas en materia civil o familiar, *La Evaluación* pone de relieve la utilización de un lenguaje denigrante para la mujer como el concepto “depósito de la mujer casada” y la flexibilidad o rigidez en los procedimientos vinculados con los conflictos familiares, que permita –o impida, según el caso- salvar los obstáculos que enfrentan las mujeres en tribunales.

⁴¹ Ver la voz *derechos civiles* en el Diccionario Jurídico Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Además de los dos rubros señalados hasta aquí –acceso a la justicia y participación en la toma de decisiones- forman parte del catálogo de los derechos civiles y políticos, de conformidad con los acuerdos alcanzados en el ámbito internacional, y siempre en el marco de este capítulo: el derecho a la libre determinación, a la vida, a las libertades de tránsito, de pensamiento y de expresión, de asociación y reunión, a no ser sometido a torturas ni tratos degradantes, a tener un nombre y una nacionalidad, y a la propia cultura.

Otro ejemplo es la libertad de tránsito, derecho que, para las mujeres, está estrechamente vinculado con su estado civil pues, en ocasiones, por ley o costumbre, se ve limitado, cuando no nulificado, por la autoridad, deseos y las disposiciones del marido respecto de la residencia familiar.

Lo mismo sucede con la nacionalidad que las mujeres pueden perder por casarse con un extranjero y respecto de la cual no tienen capacidad para transmitir a su cónyuge, hijos e hijas. El equivalente en las entidades federativas sería la calidad de oriundos de un estado determinado.

II. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

1. LOS INSTRUMENTOS UNIVERSALES

En el marco de este capítulo, es pertinente subrayar que *La Declaración Universal de Derechos Humanos* consagra los siguientes derechos: a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (artículo 3); al reconocimiento de su personalidad jurídica (artículo 6); a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley (artículo 8); a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado (artículo 9); a ser oída en condiciones de plena igualdad públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal (artículo 10); a que se presuma su inocencia, mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa (artículo 11); a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional (ídem); a no ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación (artículo 12); a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques (ídem); a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado (artículo 13); a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país (ídem); a una nacionalidad y a cambiar de nacionalidad (artículo 15); a la propiedad, individual y colectivamente (artículo 17); a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 18); a la libertad de opinión y de expresión (artículo 19); a la libertad de reunión y de asociación pacíficas (artículo 20); a participar en el gobierno de su país directamente o por

medio de representantes libremente escogidos (artículo 21); al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país (ídem). Todos ellos han sido confirmados, ampliados o perfeccionados en los instrumentos internacionales de derechos humanos que se mencionan a continuación.

En el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, en adelante el *Pacto* el primero de los derechos que es conveniente registrar es el derecho a la libre determinación, definido como el derecho a establecer libremente su condición política y proveer, asimismo, a su desarrollo económico, social y cultural en los términos del artículo 1º de este *Pacto*. Esta definición contiene los elementos indispensables para entender las demandas de las mujeres indígenas por ejercer su autonomía y libre determinación, aún en el marco de un Estado Nación como lo es México.

El derecho al voto y a la participación política se encuentra enunciado en el artículo 25 del *Pacto* como la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por lo que hace al derecho al acceso a una justicia pronta y expedita, de conformidad con el artículo 2º del *Pacto*, toda persona puede interponer un recurso efectivo contra la violación a los derechos humanos, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales, recurso que será atendido por la autoridad competente la cual decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial y cumplirán las decisiones que al respecto se tomen.

En los términos del artículo 14, mujeres y hombres, sin distinción alguna, son iguales ante los tribunales y cortes de justicia, de tal suerte que tendrán derecho a ser oídos "públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil".

Entre los derechos y garantías procesales que este *Pacto* establece se encuentran, la presunción de inocencia, la información oportuna y sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra una persona determinada; la disposición del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de la defensa; la comunicación con un defensor que haya elegido la persona afectada; un juicio pronto y expedito, sin dilaciones indebidas y de conformidad a normas previamente promulgadas; la presencia de la persona acusada en todas las actuaciones procesales; la defensa y asistencia profesional. El derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito; interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo; a ser asistida

gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal; a no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

El derecho a la vida está definido en el artículo 6 como un derecho inherente a la persona humana, el cual debe estar protegido por la ley de tal suerte que nadie pueda ser privado de la vida de manera arbitraria. Por lo que hace a la pena de muerte, se establece que no se impondrá por delitos cometidos por personas que no hayan alcanzado los 18 años de edad ni a las mujeres en estado de gravidez.

Por su parte, el artículo 12 establece que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él, a escoger libremente en él su residencia y a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. Se señala que este derecho sólo puede tener las restricciones que se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el propio Pacto.

Por lo que hace a la libertad de creencia, pensamiento y de opinión se establece, de conformidad con los artículos 18 y 19, que este derecho asiste a todas las personas e incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza, por lo cual nadie podrá ser objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

El artículo 19 también establece que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, y que estos derechos pueden restringirse debidamente establecidas por la ley para garantizar los derechos de terceras personas y la seguridad nacional.

Las libertades asociación y reunión se encuentran definidas en los artículos 21 y 22 del *Pacto* citado y se consideran indispensables para la organización de las mujeres, el trabajo conjunto, la consolidación de sus derechos y para su propia concientización y sensibilización.

Es relevante considerar el derecho a preservar la propia cultura dado que las mujeres tienen, en sus comunidades, grupos y familias, un papel relevante en la transmisión de usos, costumbres, prácticas, creencias y tradiciones, todo lo cual se conjuga en el concepto de cultura. En este contexto, el *Pacto* en su artículo 27 establece que no se negará a las personas que pertenezcan a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, el derecho que les corresponde, en común con los

demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

En agosto de 2001 se introdujo el párrafo tercero al Artículo 1 de la Carta Magna, el texto incorporado a la Constitución dispone que: "Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

La *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer* puntualiza los derechos ya definidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, haciendo énfasis en los mecanismos necesarios para que las mujeres disfruten de ellos de manera plena y sin discriminación alguna.

2. LOS INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS

La *Convención Interamericana sobre Derechos Humanos* también define los derechos civiles y políticos, si bien lo hace en un contexto histórico diferente; de ahí que parece ser más completa y eficaz, a pesar de que, en general, retoma de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos los conceptos básicos.

Así, el derecho a la vida queda definido en el artículo 4, en el cual se incluye la problemática de la pena de muerte en los términos ya señalados, que abarcan la prohibición de aplicarla a mujeres embarazadas. Por lo que hace al acceso a la justicia, las garantías judiciales quedan definidas en el artículo 8 en términos similares a los descritos en el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos* y, además, el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable y el derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. Como garantías procesales, este instrumento establece, además, que la confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

En el artículo 9 se definen los principios de legalidad y de no retroactividad, salvo en beneficio del condenado, en el marco del derecho al acceso a la justicia.

Las libertades de pensamiento y de expresión se encuentran definidas en el artículo 13 en las cuales se comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. Por lo que hace a las restricciones de estas libertades, el numeral que se cita establece que "los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia" y que queda "prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra

cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

Los derechos de reunión y de libre asociación se encuentran definidos en los artículos 15 y 16 en términos similares a lo establecido en el *Pacto*, al igual que el derecho a la nacionalidad (artículo 20), la libertad de tránsito (artículo 22) que comprende tanto la libre circulación y la libertad de elegir y cambiar de residencia, así como el derecho al asilo.

Por lo que hace a los derechos estrictamente vinculados con la vida política de una comunidad o nación, al igual que en el *Pacto*, el artículo 23 establece que todos los ciudadanos deben gozar de derechos y oportunidades tales como: participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Finalmente, el derecho a la propiedad se encuentra definido en el Pacto de San José, como el derecho al uso y goce de sus bienes, dejando un espacio a la ley para subordinar tal uso y goce al interés social (artículo 21).

3. OBSERVACIONES INTERPRETATIVAS DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

i. Observaciones y recomendaciones generales

El Comité de Derechos Humanos, órgano de vigilancia del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de su reglamento, ha interpretado y precisado los conceptos vertidos en este instrumento mediante una serie de Observaciones Generales. Para los efectos de este documento, son importantes las siguientes que refieren aspectos especialmente sensibles para las mujeres: acceso a la justicia, no discriminación, libertad de tránsito y acceso a los espacios de decisión política.

La Observación General número 13,⁴² se refiere a la procuración y administración de justicia y al derecho al acceso a una justicia pronta y expedita que, al decir del Comité, incluye el derecho a un “debido proceso legal”, y el derecho a “ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por ley”. Este órgano de vigilancia afirma que las disposiciones del *Pacto* tienen como objetivo, precisamente, garantizar la adecuada administración de la justicia, tanto en el ámbito penal como en los procedimientos de índole civil; de ahí su naturaleza compleja, ya señalada en el numeral II de este capítulo.

⁴² Aprobada el 14 de abril de 1984 durante el 13º período de sesiones del Comité de Derechos Humanos.

La observación precisa, también, que la garantía de acceso a la justicia pronta y expedita se califica, no sólo respecto del "momento en que debe comenzar un proceso" sino también en cuanto "aquel en que debe concluir y pronunciarse la sentencia" sea ésta de primera, segunda o ulterior instancia. Indica el Comité que, entre esos dos momentos, las personas tienen derecho a que no existan dilaciones indebidas.

Desde la perspectiva de género, estas observaciones implican que las personas encargadas de la procuración y administración de justicia, al dictar sus disposiciones, deben tomar en consideración la cultura feminista que de acuerdo con Marcela Lagarde, es "la más grande creación colectiva de las mujeres y el aporte de mayor densidad cultural en la construcción de la libertad personal y de la libertad genérica. Sin una propia cultura, las mujeres no estarían donde hoy se encuentran en pos de sus libertades y de la libertad".⁴³

En la Observación General número 25,⁴⁴ relativa al complejo tema de la participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar, a ser elegida o elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública consagrado en el artículo 25 del *Pacto*, el Comité de Derechos Humanos indica que para el cumplimiento de estos derechos, los Estados deben definirlos como parte del concepto de "ciudadanía".

Este órgano de control reafirma la amplitud del concepto "dirección de los asuntos públicos" en el cual se comprende todo el ejercicio y gestión del poder político, sea éste legislativo, ejecutivo o administrativo, tanto en el ámbito interno como en el internacional, y para cargos de elección popular o no.

Abarca, también, el derecho a votar en elecciones y referendos, la libertad de expresión y reunión, así como la libre comunicación de las ideas e información, como complementos indispensables para el ejercicio del voto de manera responsable e informada.

Desde la perspectiva de género, la ciudadanía se ejerce precisamente para aportar al debate público las inquietudes particulares de lo cotidiano, la visión de las mujeres sobre las relaciones con los poderes públicos y en la sociedad; de ahí la relevancia de incluir de manera específica y clara a las mujeres cada vez que se define éste concepto.

Caben también, aunque no lo especifica el Comité, los cargos en el poder judicial y en la administración pública.

⁴³ Ver Lagarde, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Cuadernos inacabados, No. 25, Horas y horas, Madrid, España. 1996.

⁴⁴ Aprobada el 12 de julio de 1996 durante el 25º Período de Sesiones del Comité de Derechos Humanos.

Por lo que hace a la *Observación General número 27* sobre la libertad de tránsito y circulación,⁴⁵ se determina que la protección de estas libertades fundamentales comprende, entre otras cosas, las medidas necesarias para evitar la injerencia, tanto de particulares como de funcionarios públicos. Concretamente, este Comité afirma que “es incompatible con el párrafo 1 del artículo 12 que el derecho de la mujer a circular libremente y elegir su residencia esté sujeto, por la ley o por la práctica, a la decisión de otra persona, incluido un familiar”.

Tal observación es pertinente respecto de aquellas disposiciones en las que se obliga a las mujeres a establecer su domicilio en el lugar que el marido decida y a seguirlo en los sucesivos cambios, so pena de configurar una causal de divorcio en donde ella sería cónyuge culpable.

Sobre los derechos civiles y políticos, el Comité de la CEDAW emitió varias recomendaciones de las cuales es pertinente rescatar, a manera de ejemplo, la *Recomendación General número 8*,⁴⁶ en la cual se afirma la necesidad de garantizar a las mujeres las mismas oportunidades para representar al gobierno en el ámbito internacional y para participar en las actividades de las organizaciones internacionales.

En el contexto de los artículos 7 y 8 de la CEDAW, su Comité⁴⁷ enfoca la dicotomía entre las esferas de la vida pública y privada y, al hacerlo, reconoce que son esferas que han tenido, a lo largo de la historia reciente, distintas valoraciones; critica la reclusión imaginaria y real de las mujeres en el ámbito de lo privado, la cual está vinculada “con la procreación y la crianza de los hijos mientras que en todas las sociedades estas actividades se han tratado como inferiores”. En este contexto, subraya que “los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos”. Señala también, la falta de información sobre las opciones de los partidos políticos y de los procedimientos; la existencia de dobles jornadas de trabajo, la doméstica y la extra doméstica, aunada a limitaciones económicas; tradiciones y estereotipos sociales y culturales utilizados para disuadir a las mujeres de ejercer estos derechos, y las restricciones a su libertad de circulación o a su derecho a la participación en la vida política.⁴⁸

⁴⁵ Aprobada el 18 de octubre de 1999 durante el 27º Período de Sesiones del Comité de Derechos Humanos.

⁴⁶ Adoptada en 1988 durante el 7º período de sesiones, ver Documentos de Naciones Unidas A/43/38 y HRI/GEN/1/Rev.5.

⁴⁷ Recomendación General número 23, aprobada el 13 de enero de 1997 durante el 16º período de sesiones de este órgano. Documento de Naciones Unidas A/52/38, en la cual este órgano profundiza en el contenido y la aplicabilidad de los artículos 7 y 8 mediante observaciones que considera pertinentes, y propone una serie de recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones de los Estados Parte.

⁴⁸ Ver párrafos 20 y ss.

El Comité de la CEDAW considera que, si se descarga a las mujeres de parte de las tareas domésticas, mediante servicios del Estado adecuados y el combate a los estereotipos, se le ayudará a participar de manera plena en la vida pública de sus comunidades, y a evitar su dependencia económica.

Si bien, en el capítulo siguiente se retoma esta recomendación por tratarse de la justificación de lo que se conoce como "acciones afirmativas", por el momento, es pertinente subrayar que el Comité hace un acercamiento de las razones por las cuales al hacer reformas legislativas deben tomarse en consideración todos los factores mencionados en el párrafo anterior, es decir, debe legislarse desde una perspectiva de género.

En otro orden de ideas, sobre el tema de la nacionalidad, la CEDAW se pronunció en la Recomendación General 21;⁴⁹ en ella se señaló que este atributo de la personalidad "es esencial para la plena participación en la sociedad" en virtud de que es a través de la nacionalidad, primero, y la ciudadanía después, como se ejercen derechos como los electorales o los relacionados con prestaciones sociales. De ahí que se debe garantizar a todas las mujeres el disfrute de este derecho y la posibilidad de conservarlo de manera independiente de su estado civil.

Por lo que hace a la libertad de tránsito, en esta misma recomendación, se reiteró la necesidad de que las mujeres tengan la capacidad de elegir su domicilio libremente y de manera independiente de su estado civil, en igualdad de condiciones que los hombres.

ii. Las observaciones y recomendaciones hechas a México

Los miembros del Comité de Derechos Humanos, en la evaluación del último informe periódico del gobierno de México, manifestaron su preocupación por el nivel de violencia que existe en el país contra las mujeres, incluyendo los muchos casos denunciados de secuestro y asesinato que no han conducido a arrestos o procesamiento de los culpables, y las numerosas quejas de violación o tortura perpetradas por las fuerzas de seguridad a las mujeres detenidas, que éstas no se atreven a denunciar. Esta preocupación se basa tanto en el derecho a la seguridad e integridad personal como en el derecho al acceso a la justicia, en los términos descritos anteriormente.

En atención a esta preocupación se recomendó que se tomaran medidas eficaces para garantizar la seguridad de las mujeres y para asegurar que no se ejerza ninguna presión sobre ellas con el fin de disuadirlas de denunciar tales violaciones y asegurar que todas las quejas de abusos sean investigadas y que los autores de estos actos sean llevados ante la justicia.

⁴⁹ Aprobada el 4 de febrero de 1994 durante el 21º período de sesiones de este Comité. Figura en el Documento de Naciones Unidas A/49/38.

Por su parte, el Comité de la CEDAW, en las dos últimas revisiones de informes periódicos de México solicitó que se proporcionara información sobre los mecanismos que existen para que las mujeres puedan apelar judicialmente con base en la Convención.

Este mismo Comité recomendó que la Secretaría de Reforma Agraria siga intentando oficialmente persuadir a las asambleas ejidales de que asignen a las mujeres las parcelas que les corresponden; que se adopten medidas adicionales para incrementar el número de mujeres en todos los niveles del poder judicial y en los organismos encargados de hacer cumplir la ley; que se emprendan campañas de difusión, educación y sensibilización sobre las disposiciones de la Convención dirigidas a la sociedad en su conjunto y en particular, al personal encargado de la administración y defensa de la justicia, y a las mujeres mexicanas en especial, para hacerlas conocedoras de sus derechos tanto en el ámbito judicial nacional como en el estatal; que se adopten estrategias dirigidas a lograr un aumento del número de mujeres que intervienen en la adopción de decisiones en todos los niveles, y en particular, en la municipalidades en el nivel local, a través de la adopción de medidas especiales de carácter temporal, y se refuercen las actividades encaminadas a promover mujeres a cargos de dirección tanto en el sector público como del privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de la mujer en la adopción de decisiones en todos los niveles.

En el sexto informe de México ante la CEDAW, el Comité recomendó, además, mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección, como parte del derecho al acceso a la justicia y el fortalecimiento de las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos, conforme a lo dispuesto en su recomendación general 23, relativa a las mujeres en la vida política y pública.

4. ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS

En la IV Conferencia sobre la Mujer se reconoció que existen dos factores fundamentales para la democracia y el desarrollo sostenible; éstos son: la habilitación y autonomía de la mujer, y el mejoramiento de su condición social, económica y política.⁵⁰

Se indicó que en prácticamente todas las sociedades existen relaciones de poder entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de su vida, tales que éstas se ven impedidas para vivir plenamente. Ahora bien, los acuerdos en esta materia se refieren, básicamente, al diseño e implementación de medidas tendientes a alcanzar el objetivo de igualdad de

⁵⁰ Ver párrafo 181 del Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, documento de Naciones Unidas A/CONF.177/20/rev.1.

participación de la mujer y el hombre en la adopción de decisiones de tal suerte que exista un equilibrio en el cual se refleje, de manera más exacta, la composición de la sociedad. Es decir, se trata de las llamadas acciones afirmativas, a las cuales se hace referencia más adelante en capítulo separado.

III. LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

1. LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN LA CARTA MAGNA FEDERAL

En el ámbito de los derechos civiles y políticos, las reformas de 1953 al artículo 34 de la Constitución federal marcaron un parte aguas respecto de la condición jurídica de las mujeres en el país. Es a partir de ahí cuando ellas adquieren, en toda la república,⁵¹ la ciudadanía con todos los derechos inherentes.

Años después, como parte de los preparativos para recibir en México la Primera Conferencia Internacional sobre la Mujer, se reformó el artículo 4º para, como se señaló en el capítulo anterior, explicitar la igualdad de mujeres y hombres ante la ley, con lo cual se completó el texto constitucional. Desde entonces, las mujeres mexicanas transmiten, en igualdad de condiciones, su nacionalidad a sus hijos e hijas y a sus maridos extranjeros; desde entonces se señala claramente que no pierden su nacionalidad aunque se casen con un extranjero; desde entonces tienen las mismas libertades de tránsito que los hombres.

Desde luego la tarea no concluyó ahí. En los últimos cinco años, este texto fundamental sufrió varias reformas, algunas de ellas muy criticadas, como la llamada reforma sobre los derechos indígenas. Sin embargo, esta misma reforma contiene consideraciones importantes por lo que hace al reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres indígenas, es el caso del artículo 2, apartado A, fracción III, en el cual se señala que los procesos para la elección de las autoridades y representantes indígenas deberán garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad con los varones.

Y no ha concluido, todavía hay vacíos y lagunas, por ello se recomienda, en el marco de los derechos civiles y políticos, introducir la perspectiva de género en las bases del derecho a la propiedad contenidas en el artículo 27; fomentar la

⁵¹ Es preciso recordar que en 1923 se otorgó a la mujer el derecho a votar y ser elegida para cargos municipales en San Luis Potosí; en 1925 se le otorgó en Yucatán y en 1926 en Chiapas. En 1946 se explicitó a nivel constitucional federal la participación de las mujeres, en igualdad de circunstancias que los varones, en las elecciones municipales y, con las reformas de 1953 al artículo 30, la mujer obtiene finalmente su ciudadanía sin restricciones.

participación de las mujeres en la vida política de la Nación y establecer criterios para garantizar su presencia equitativa tanto en puestos de elección popular como en el Poder Judicial⁵² y en la administración pública.

2. LAS NORMAS REGLAMENTARIAS DE LA CONSTITUCIÓN

Si bien, en anteriores ejercicios se había hecho hincapié en normas como la Ley de Nacionalidad en la cual se establecen los mismos derechos de las mujeres a tener una nacionalidad y transmitir la suya, en esta oportunidad es importante explicar de manera puntual la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del 2 de agosto de 2006.

Esta ley inicia un nuevo esquema normativo en nuestro país: finalmente se reconoce que los principios y paradigmas tradicionales no sólo son inviables para todos aquellos grupos sociales o sectores de la población que se encuentran en desventaja con el prototipo de ser humano en México: hombre, adulto, clase media alta, con instrucción universitaria en profesiones liberales o comerciales, católico, heterosexual. Un nuevo esquema que exige una visión diferenciada, cuyo eje es el reconocimiento tanto de las diferencias biológicas, culturales, estructurales e institucionales entre mujeres y hombres, como de la manera en que las políticas públicas y de gobierno así como las normas y las decisiones que se toman en ellas fundamentadas, impactan de manera diferenciada a mujeres y hombres precisamente por dichas diferencias. Es decir, a través de esta norma se introduce en el sistema jurídico mexicano la teoría de género y se obliga a interpretar las normas y las políticas públicas desde una perspectiva acorde con esta teoría.

Se rompe así con el mito de la neutralidad y la generalidad de la norma jurídica y de la objetividad de quienes operan los procesos de procuración y administración de justicia; se pone en evidencia que, de manera tradicional, el sistema jurídico mexicano, como muchos otros en el Mundo, a través de esa pretendida neutralidad invisibiliza a uno de los dos componentes de la población –las mujeres–, facilita las relaciones subordinadas al otro componente –los hombres– y permite su discriminación de las mujeres frente a los hombres,⁵³ independientemente de otras formas de discriminación.

Es por ello, que en la exposición de motivos de la propuesta de decreto elaborada por la entonces Senadora Lucero Saldaña Pérez⁵⁴ se explica que la iniciativa

⁵² Es cierto que en el ordenamiento electoral federal existen disposiciones en este sentido, sin embargo, es conveniente que la Constitución Federal también establezca estos principios a fin de que las entidades federativas que aún no lo consagran, lo hagan.

⁵³ En la Exposición de Motivos de la iniciativa legislativa, se lee: “En el contexto de fines del siglo XVIII, y como consecuencia de la Revolución Francesa, la ideología igualitaria se traduce en postulados de igualdad ante la ley. Sin embargo, se constata el silencio casi absoluto de los textos constitucionales revolucionarios con relación a la mujer, mostrando al hombre como sujeto único, o casi único, del constitucionalismo.”

⁵⁴ Senado de la República, XLIX Legislatura, 9 de Noviembre de 2004. Esta iniciativa fue elaborada por la Senadora Saldaña y copatrocinada por el Senador Enrique Jakson.

... tiene su génesis en retomar preponderantemente los derechos humanos fundamentales, centrándose en la dignidad de la persona humana y en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, comprendiendo ésta no como un trato idéntico, sino como la construcción de un principio que no tenga al hombre como único paradigma o referente de lo "humano" y excluya consecuentemente desde su definición al otro género, y que tienda a eliminar el sexismo en todas sus formas y manifestaciones, entendiéndose como el conjunto de métodos y estructuras que mantienen a uno u otro sexo en situaciones de inferioridad o discriminación.

Con esta norma federal, la igualdad entre mujeres y hombres es a la vez un principio y un derecho que refleja la dignidad de todas las personas que y la obligación para el Estado de abstenerse de desarrollar cualquier diferencia arbitraria o discriminatoria contra las personas y de promover la igualdad de oportunidades.

Esta norma es parte de un proceso de evolución normativa iniciado en 1974, pero sus antecedentes mexicanos se pueden rastrear en la larga lucha de las mujeres por el reconocimiento al voto.

Es una norma reglamentaria del artículo 4º Constitucional cuyo objetivo es

... regular y hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres, estableciendo los programas que determinen las acciones básicas que orienten a la Nación hacia el cumplimiento del principio de igualdad sustantiva en el ámbito público y privado, debiendo cumplir una función de empoderamiento del sujeto en desventaja, las mujeres...

Entre sus definiciones retoma los estándares internacionales, por ello habla de la igualdad ante la ley, igualdad en la diferencia, igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, igualdad de oportunidades, desigualdad de género, acciones afirmativas, masculinidades, transversalización, empoderamiento, democracia genérica y discriminación de género indirecta.

Sobre el particular en la Exposición de Motivos ya citada se destaca la importancia de:

... la comprensión de la desigualdad de género como la situación desfavorecida de un género frente al otro, en cuanto al acceso y control sobre recursos, servicios y beneficios. Asimismo, de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres entendida como la ausencia de toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Los principios rectores de esta norma son

La no discriminación de género, entendida como la ausencia de cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la construcción social y cultural que se hace de cada sexo, que tenga por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera.

La Equidad, entendida como un acto de justicia social y económica basado en una noción ética, política y práctica que supera a una acción redistributiva. Son inherentes a la equidad el aumento de las capacidades, las habilidades, la redefinición de los derechos de las personas, y el respeto a las diferencias

La participación ciudadana, refiriéndose al proceso en que mujeres y hombres pueden lograr una verdadera redistribución de oportunidades, que les permita tomar parte en las decisiones de su propio desarrollo, ya no como simples beneficiarios, sino como protagonistas.

El federalismo y la transversalización de la perspectiva de género.

Es una norma programática y define los esquemas de coordinación política entre los tres ámbitos de gobierno para el logro de los objetivos señalados. Estos esquemas son:

El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;

El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; y

La Observancia, monitoreo y evaluación ciudadana en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Por otro lado, se establece que la Política Nacional en materia de la igualdad entre mujeres y hombres debe:

Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida;

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;

Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres;

Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres;

Promover la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil, y

Promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo.

IV. LA EVOLUCIÓN EN BAJA CALIFORNIA SUR

1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Por lo que hace a los derechos civiles y políticos desde la primera evaluación realizada en 1997, se ha señalado que en la constitución sudcaliforniana hace falta una disposición expresa que promueva la participación política de las mujeres y su acceso a los puestos de elección popular y esto se refleja en las normas secundarias, tanto las reglamentarias como en los códigos. Es por ello que en la Ley Electoral sudcaliforniana se observa todavía hoy en día

el uso de un lenguaje estrictamente androcéntrico;

ausencia de mecanismos de promoción de la participación de las mujeres en la vida política y pública de la entidad, en lo cual se incluye el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y

la falta de disposiciones para el empoderamiento de las mujeres en los partidos políticos.

Por otro lado, la Constitución sudcaliforniana tampoco contiene una prohibición expresa de las nuevas formas de esclavitud, como la trata de personas y prostitución forzada.

Por lo que hace a los demás derechos civiles y políticos, el lenguaje androcéntrico del texto constitucional y la pretendida neutralidad hacen que se diluya la eficacia de las garantías individuales respecto de las mujeres.

2. LEY ELECTORAL

Este ordenamiento fija las reglas para la organización del sufragio en la entidad, a partir de las bases constitucionales.⁵⁵

En el 2002, se detectó

el uso de un lenguaje estrictamente androcéntrico;

ausencia de mecanismos de promoción de la participación de las mujeres en la vida política de la entidad, y

la falta de disposiciones para el empoderamiento de las mujeres en los partidos políticos.

Hoy, esta norma corrige algunos errores y colma las lagunas detectadas, así, por ejemplo, el artículo 5, segundo párrafo, señala que:

⁵⁵ Las últimas reformas son del 24 de mayo de 2007.

... esta Ley regula incluye a las mujeres, al igual que a los hombres, como ciudadanas, funcionarias, candidatas o representantes populares, por tanto, la utilización de las denominaciones en género masculino obedece sólo a reglas gramaticales y con el fin de evitar la repetición constante.

Desde luego, esta inclusión se observa como obligación de los partidos políticos de garantizar la participación y la equidad entre hombres y mujeres en las oportunidades políticas. Sin embargo, es altamente recomendable, que se haga el esfuerzo por evidenciar la premisa del artículo 5 y no caer en la tentación de recorrer el camino más fácil pues, a la larga, se puede incurrir en discriminaciones de hecho.

Quedan lagunas importantes, en especial, por la desigualdad histórica y los rezagos que todavía están presentes en el país. Tal es el caso de las normas que buscan el empoderamiento de las mujeres y su participación en igualdad de circunstancias de origen en todos los procesos electorales.

3. EL ACCESO A LA JUSTICIA CIVIL Y PENAL

Este ha sido uno de los problemas más apremiantes para las mujeres en toda la república y Baja California Sur no es la excepción. Este problema había sido detectado en *El Análisis* en 1997 y sigue estando presente en las normas adjetivas civiles y penales. Como ya se indicó en el capítulo anterior en la primera evaluación normativa, esta entidad no contaba con ordenamientos propios, hoy sí lo hace y tiene, por ello, la ventaja de que no utiliza conceptos denigrantes como el "depósito de la mujer casada".

Sin embargo, se observa en que en la utilización de un lenguaje androcéntrico se llega al extremo de utilizar en plural la palabra "maridos", para referirse a las personas casadas (artículo 928, relacionado con las controversias de orden familiar). Además de que la persona que juzga carece de facultades para ordenar la salida del hogar conyugal del agresor en casos de violencia familiar y no existe un procedimiento expedito que tome en cuenta la necesidad de resolver con rapidez todos los conflictos en la familia, inclusive el divorcio necesario.

Por lo que hace a la justicia penal, si bien se establece la obligación del Ministerio Público de proteger a las víctimas del delito, en realidad existen ciertas lagunas que se agravan tratándose del acceso de las mujeres a esta justicia, pues, por ejemplo, no se establece que tiene derecho a ser informada sobre el desarrollo del proceso; algunos de los delitos más comunes relacionados con la violencia de género no son considerados graves, como por ejemplo, el estupro; no se consideran con valor probatorio pleno las probanzas aportadas por el personal de salud en casos de violencia familiar o delitos sexuales; no se asegura la posibilidad de recabar pruebas en el cuerpo del indiciado bajo el argumento de que se están respetando sus garantías, sin embargo, estas pruebas son particularmente importantes tratándose de delitos relacionados con la violencia de género, en especial la violencia sexual y la cometida en el ámbito familiar; no se autoriza la ponderación del valor indiciario del dicho de la ofendida por delitos cometidos en la intimidad.

México está en un proceso de transición frente a la justicia que no es sencillo pues se trata de abandonar un sistema que ha regido en todos los tribunales para incursionar en la experiencia de los juicios orales y el sistema acusatorio penal. Es pues, el momento oportuno para intentar colmar estas lagunas que obstaculizan el acceso de las mujeres a una justicia pronta y expedita, reparadora del daño y reconstituyente de ciudadanía.

Se observan algunos avances importantes en la protección a la integridad personal y física de las personas en la entidad. Con la promulgación del nuevo Código Penal de la entidad en 2005, hubo cambios en tipos penales son relevantes para mejor sancionar la violencia de género, como, por ejemplo, la obligatoriedad de imponer sanciones de no ir a ciertos lugares cuando se trata de responsables de homicidio y violación, la tipificación del delito de violencia familiar –independientemente de que se deberá revisar para adecuar las definiciones a las contenidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la entidad y de la federación.

Sin embargo todavía hay incongruencias como por ejemplo, por un lado se agravan las lesiones y el homicidio cuando existe una relación familiar entre la víctima y el victimario, pero, se conserva la reducción de la sanción cuando estos delitos se comenten “por emoción violenta”, lo que justifica la celopatía.

Es de reconocer el esfuerzo que se hizo por eliminar las disculpas tradicionales e injustas en materia de rapto y estupro mediante la estipulación siguiente:

... cuando el delincuente se case con la mujer ofendida sin mediar coacción, una vez que conozca sus derechos, cesará toda acción para perseguirlo, así como la potestad de ejecutar la pena.

Finalmente, es importante destacar que todavía es posible señalar que en Baja California Sur, es más importante sancionar el robo de una vaca que la protección de la libertad psicosexual de una persona menor de edad pues para el abigeato y para la violación equiparada mediante cópula consentida con persona menor de doce años, la pena máxima es de diez años de prisión.

4. PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO DE LAS MUJERES

Baja California Sur no es una excepción, su legislación carece de disposiciones que garanticen de manera explícita el derecho de las mujeres a la propiedad, la posesión de la tierra, a una vivienda adecuada y a la igualdad en los derechos hereditarios, incluyendo la obligación de preservar el domicilio familiar, independientemente de que exista o no constitución del patrimonio familiar en los casos de sucesión.

CAPÍTULO TERCERO

LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD EN LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

I. DERECHOS ECONÓMICOS

1. CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS

El Secretario General de las Naciones Unidas reconoció en su informe del 2002 sobre la integración de los derechos de las mujeres en todo el sistema de las Naciones Unidas que, si bien el principio de la no discriminación hacia las mujeres es ya una norma de aceptación general, aún se está lejos de haber alcanzado la eliminación de todas las formas de discriminación por razón de sexo pues es evidente que son las mujeres las que padecen una acumulación de desventajas que les impide acceder al desarrollo.

En el ámbito internacional se dice que la pobreza es uno de los grandes problemas mundiales y que ha sido el obstáculo más grande a salvar en el camino hacia la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres. Es una de las formas de exclusión de las personas y de las familias de los procesos productivos y de niveles de vida adecuados, incluyendo la posibilidad de obtener una vivienda adecuada y los mínimos recursos necesarios para la subsistencia.

Durante la IV Conferencia de la Mujer, en Pekín, en la Plataforma de Acción se reconoció que la pobreza de las mujeres está directamente relacionada con la ausencia de oportunidades y autonomía económicas, la falta de acceso a la educación, los servicios de apoyo y los recursos económicos, incluidos el crédito, la propiedad de la tierra y el derecho a la herencia, y con una mínima participación en el proceso de adopción de decisiones.

Se reconoció también que, en la tercera edad, las mujeres tienen más riesgo que los varones de caer en la pobreza porque los sistemas de seguridad social se basan en empleos remunerados continuos, los cuales, precisamente, están fuera del alcance de muchas mujeres que dedican su vida a atender a la familia y a cooperar con el ingreso familiar desarrollando actividades en el sector informal y que las mujeres rurales y las mujeres indígenas se encuentran en

situación de desventaja, que se incrementa por la opresión, la exclusión y la explotación en que viven e incluyen aquellas que son propias del grupo étnico y social al que pertenecen.

Las estadísticas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo muestran que existe un fenómeno conocido como “feminización de la pobreza” que se entiende como la incorporación excesiva de la mano de obra femenina en actividades de muy baja calificación y escasa remuneración, como los servicios personales y el comercio ambulante⁵⁶.

En virtud de que cada año más mujeres se encuentran en los rangos de pobreza y pobreza extrema, para poder combatir este fenómeno es necesario reconocer y tomar en cuenta el papel que desempeñan las mujeres en la división del trabajo, los arreglos domésticos, su dependencia económica del hombre, el tipo de actividades remuneradas que tiene a su alcance, su acceso a recursos económicos, e incluso las formas de recomposición familiar después de una ruptura.

La pobreza de las mujeres es también un precursor de la violencia de género, según señala Radhika Coomaraswamy:⁵⁷

Las políticas económicas y sociales que continúan asegurando la dependencia económica de las mujeres con respecto a los hombres a menudo son causa de violencia contra ellas. De los 1,300 millones de pobres del mundo, el 70% son mujeres. Un factor importante en que se basa la violencia contra las mujeres es su condición económica y social inferior en relación con el hombre y su dependencia de éste para proporcionarle protección y los medios de subsistencia. Si las mujeres tienen medios de vida independientes a menudo pueden abandonar situaciones en que se las somete a malos tratos.⁵⁸

Sin embargo, en este milenio es una realidad la participación de las mujeres en la vida económica de sus países, regiones, comunidades y familias. A pesar de ello y de los esfuerzos que se despliegan en el ámbito nacional e internacional por empoderar a las mujeres y consolidar esta realidad, es evidente que la pobreza tiene una dimensión de género pues la igualdad entre mujeres y hombres es un factor de vital importancia para la erradicación de la pobreza. En Pekín + 5 se dijo que las disparidades y desigualdades entre mujeres y hombres en el reparto del poder económico,

⁵⁶ Ver a Oliveira, Orlandina y Ariza, Marina, “Terciarización, feminización en la fuerza de trabajo y precariedad laboral en México”. En Arriagada, Irma y Torres Carmen, *Género y Pobreza, Nuevas Dimensiones*. Isis Internacional. Ediciones de la mujeres, no. 26. Santiago de Chile.

⁵⁷ Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer.

⁵⁸ Ver el informe que esta Relatora especial presentó ante el 56º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. Documento de Naciones Unidas E/CN.4/2000/68/Add.5, párrafo 8.

la desigualdad en el acceso al capital y otros recursos como la tierra y la vivienda, son obstáculos que todavía están por vencer.⁵⁹

Es evidente que en el ámbito internacional se ha reconocido que, para abatir la pobreza y la pobreza extrema de las mujeres y los hombres, es necesario generar políticas que promuevan el empoderamiento de las mujeres. Entendiendo por empoderamiento el "proceso por el cual la autoridad y habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o facilitan."⁶⁰ Es un proceso esencialmente de autogestión pero que requiere de políticas públicas que lo legitime, la creación de espacios institucionales para iniciar la participación en la vida política y pública de las mujeres y los sectores excluidos; la integración de derechos consagrados de manera formal en normas de orden público; el fomento de la organización de las personas excluidas para puedan participar de manera efectiva en los procesos de elaboración de las estrategias sociales; la transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la producción; la creación de accesos a los recursos financieros y de mecanismos de control para favorecer el aprovechamiento de los espacios, derechos, organizaciones y capacidades.⁶¹

En *La Evaluación* se señala que la pobreza, como fenómeno y problemática social, es un concepto de múltiples dimensiones y, de por sí, muy complejo, porque afecta, de manera directa, la posibilidad de sobrevivencia de las personas en la medida en que no pueden acceder a un nivel de vida adecuado el cual comprende el acceso a los alimentos, a una vivienda y a recursos financieros para el desarrollo. Tres componentes que son indispensables para la vigencia de otros derechos: salud, educación, trabajo.

De ahí la importancia del combate a la pobreza y, en este contexto, se puede afirmar que, el desafío del desarrollo de una región, de un país, o de un estado, está precisamente en el uso adecuado que se les dé a todos los recursos materiales y humanos con que cuente; uno de estos son las mujeres, sus organizaciones y su experiencia con lo cual quedan justificados los esfuerzos por incorporarlas a los espacios de toma de decisiones.

⁵⁹ Ver el informe del 23º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas celebrado en Nueva York del 5 al 10 de junio de 2000. Ver documento de Naciones Unidas *La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI*, S-A/23/10/Rev.1

⁶⁰ MONTAÑO, Sonia, *Políticas para el empoderamiento de las mujeres...*, op, cit., p. 6.

⁶¹ Ídem, p. 7.

2. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

i. Los instrumentos internacionales

Si bien se reconoce la interdependencia de todos y cada uno de los derechos humanos, para los efectos de este trabajo, en el rubro del combate a la pobreza y la participación económica de las mujeres, se subrayan aquellas disposiciones internacionales que estén vinculadas con el derecho al desarrollo económico, el derecho a un nivel de vida adecuado que comprende el derecho a la vivienda, a los alimentos, y a la propiedad, y el derecho al acceso a los recursos financieros.

Desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se consagran, como parte de los derechos fundamentales: el derecho a la propiedad, individual y colectivamente considerada; especifica que nadie puede ser privado arbitrariamente de su propiedad; el derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad de mujeres y hombres; el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure, a unas y a otros, así como a sus familias, la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la recreación, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Toda persona tiene; asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Estos derechos fueron ampliados en el *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en cuyo articulado se hace hincapié en que toda persona ha de estar protegida contra el hambre, por ello, los Estados Parte se comprometieron a mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales. Se comprometieron, también, a asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

En este contexto, en la CEDAW se señala que, los Estados Partes deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurarles los mismos derechos, en condiciones de igualdad con los hombres. Se establecen, de manera particular, el derecho a prestaciones familiares; a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero, y a participar en

actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural. Y se fijan compromisos específicos para evitar la discriminación contra las mujeres rurales (artículos 13 y 14).⁶²

ii. Los instrumentos interamericanos

En el ámbito americano, la *Convención Americana de Derechos Humanos*, utilizando un lenguaje incluyente, define los derechos a la propiedad privada y al desarrollo progresivo.⁶³ En la *Declaración de Lima* se reconocen los vínculos estrechos que existen entre democracia, desarrollo y equidad, así como la pertinencia de la cooperación interamericana para combatir la pobreza.

3. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

El *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, afirma que estos derechos son de realización progresiva, de tal suerte que los Estados Partes del Pacto cumplen con sus responsabilidades en la medida en que establecen programas políticos y medidas económicas encaminadas a facilitar la existencia de cuatro elementos que califican a los satisfactores de estos derechos: disponibilidad, accesibilidad tanto material como económica, aceptabilidad, y calidad o adaptabilidad.

⁶² Es importante destacar que, por lo que hace a las mujeres rurales, la CEDAW señala expresamente que: Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hacen frente las mujeres rurales y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente la convención, para ello deberán adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en las zonas rurales y asegurar su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios. Este instrumento pone el acento en el derecho a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles; tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia; beneficiarse directamente de los programas de seguridad social; obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica; organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena; participar en todas las actividades comunitarias; g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento; gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

⁶³ Entendido como el compromiso de los Estados Partes a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Entre sus observaciones generales, se desataca la Observación General número 4 en la cual definen el derecho a una vivienda adecuada.⁶⁴ En ésta, el Comité afirma que este derecho implica "vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte", de tal suerte que no se puede, ni debe, interpretar exclusivamente como el derecho a un cobijo. Es un derecho que se aplica a todas las personas de tal suerte que la referencia "para sí y su familia" abarca también a los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer.⁶⁵ Para que una vivienda se considere adecuada debe comprender: seguridad en la posesión; disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura; gastos accesibles y soportables por el derechohabiente; habitabilidad; ser asequible tomando en consideración los ingresos promedio de las personas a que van destinadas; estar en un lugar accesible, y ser adecuada desde el punto de vista cultural.

Desde una perspectiva de género, la seguridad en la tenencia, como característica del derecho a una vivienda adecuada, es relevante frente a situaciones que ponen en riesgo a las mujeres y que, en determinadas circunstancias, permiten que se mantengan situaciones conflictivas y violentas en el núcleo familiar pues, con tal de no perder la casa habitación para ella y su prole, las mujeres tienen que cohabitar junto con su agresor.

El Comité aprobó, también la Observación General número 7,⁶⁶ en materia de desalojos que complementa la anterior. Entre otras cosas se señala "las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos".

El Comité subrayó la vulnerabilidad de las mujeres debida, en gran medida a discriminaciones que son consagradas, incluso, en las normas jurídicas, en las que no existe la seguridad en la posesión de la vivienda pues las mujeres es fácilmente despojada de sus bienes por razones de herencia, por ejemplo.

El Comité también destacó que en los casos de violencia familiar, las mujeres se ven constreñidas a abandonar el hogar para huir del maltrato sin que la ley la proteja. Al decir de este órgano de vigilancia, siempre y en todo caso, "los gobiernos tienen la obligación adicional de velar por que, cuando se produzca un desalojo, se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación".

Actualmente en los casos de violencia familiar la Ley General, en el Título II, Capítulo VI De las órdenes de protección, dispone en el Artículo 29 que: Las órdenes de protección incluyen: a) "(Salida del) agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de la propiedad o posesión del inmueble, aun en los

⁶⁴ Aprobada por el Comité el 13 de diciembre de 1991 durante su 6º período de sesiones.

⁶⁵ Ver párrafo 6.

⁶⁶ Aprobada por el Comité durante su 7º período de sesiones celebrado del 26 de abril al 16 de mayo.

casos de arrendamiento del mismo” y contempla medidas de defensa para las víctimas de violencia e instruye a quienes deberán aplicarlas.

En el rubro del derecho a los alimentos, en la Observación General número 12,⁶⁷ el Comité afirma que este derecho está vinculado “inseparablemente” a la “dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos”. Afirma que este derecho está enmarcado en el concepto de “justicia social” en la medida que son las políticas económicas, ambientales y sociales son las políticas “orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos” las que garantizarán el disfrute del derecho a los alimentos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

El Comité indicó que este derecho, “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

Por otro lado, en las observaciones finales que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hizo al tercer informe periódico de México en 1999,⁶⁸ afirmó que “siguen prevaleciendo ciertas tradiciones, costumbres y prácticas culturales en México que impiden a las mujeres disfrutar plenamente de los derechos que les confiere el Pacto.” Observación que se vincula con dos preocupaciones específicas que manifestó este Comité: los magros avances en la lucha contra la pobreza y la malnutrición infantil.

En atención a estas preocupaciones, el Comité exhortó al gobierno de México, entre otras cosas, a abordar las causas estructurales de la pobreza en México y a ajustar sus programas sociales de manera congruente; incorporar a la sociedad civil en general y a los grupos asistidos en particular en la planificación, aplicación y evaluación de esos programas; realizar más actividades para facilitar viviendas adecuadas, a precios asequibles, en particular a los sectores más pobres de la sociedad.

Por su parte, el Comité de la CEDAW, en agosto del 2002 durante la revisión del 5º informe periódico de México, recomendó

... asignar prioridad a la mujer en su estrategia de erradicación de la pobreza, en especial atención en las mujeres rurales e indígenas y en este contexto, se deberían adoptar medidas y programas específicos dirigidos a garantizar que la mujer disfrute plenamente de sus derechos en un plano de igualdad en las áreas de educación, empleo y salud, haciendo especial hincapié en el trabajo conjunto con organizaciones no

⁶⁷ Aprobada el 12 de mayo de 1999 durante el 20º período de sesiones de este Comité.

⁶⁸ Documento de Naciones Unidas E/C.12/1/Add.41 ya citado.

gubernamentales y a la participación de dichas mujeres no solo como beneficiarias sino también como agentes de cambio en el proceso de desarrollo.

4. ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS

En la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer se definieron objetivos específicos en materia de combate a la pobreza de las mujeres que incluyen tanto medidas políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres y apoyen sus esfuerzos por superar la pobreza, como la revisión de las leyes y las prácticas administrativas para asegurar a las mujeres igualdad de derechos y de acceso a los recursos económicos, y el acceso de las mujeres a mecanismos e instituciones de ahorro y crédito.

A partir de estos objetivos quedó claro que el empoderamiento económico de las mujeres y el acceso a los recursos para el financiamiento fue una de las esferas de especial preocupación durante esa Conferencia Mundial. Ahí, los gobiernos se comprometieron a acortar la diferencia que existe entre mujeres y hombres frente al potencial económico y la independencia económica.

Para revertir las disparidades en el reparto del poder económico entre mujeres y hombres, durante la reunión Pekín + 5 los Estados miembros de Naciones Unidas se comprometieron a tomar medidas prácticas e incorporar la perspectiva de género en la elaboración, el desarrollo, la aprobación y la ejecución de todos los procesos presupuestarios, entre otros puntos.

II. LA SALUD: ASIMETRÍAS DE GÉNERO

1. CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS

El concepto de salud ha sido definido por la Organización Mundial de la Salud como

... un estado general de bienestar físico, mental y social, y no simplemente la ausencia de enfermedad”, definición que abarca todo un contexto que va desde la persona individualmente considerada, hasta lo internacional pasando por la familia, la comunidad, la sociedad, la región... Es una definición que obliga a pensar en estilos de vida, en la pobreza económica, en las coyunturas y situaciones políticas; en las relaciones comunitarias, en las condiciones ambientales tales como el acceso al agua potable, al saneamiento y a una vivienda adecuada; en la escolaridad, la capacidad para tomar decisiones sobre su propio cuerpo, la educación

sanitaria, la movilidad social y toda una serie de factores que provocan desigualdades sociales construidas a partir del género, la etnia o la clase.⁶⁹

A partir de esa definición –amplia y por demás compleja- parece evidente que la salud de las mujeres y de los hombres no depende exclusivamente de sus características anatómicas y fisiológicas, sino del contexto social y familiar en el que cada persona se desenvuelve. Contexto en el que se encuentran múltiples elementos que inciden en el estado general de bienestar y salud de las mujeres, tales como las situaciones de subordinación, que abarcan los tipos de violencia tipificados en la Ley General:⁷⁰ la violencia de psicológica, violencia física, violencia patrimonial, violencia económica, violencia sexual y violencia de género; que exacerban los comportamientos diferenciados e inequitativos frente a la sexualidad y la reproducción; el estado nutricional personal y de la comunidad en que se desenvuelven; la situación socioeconómica familiar y de la comunidad; la etnia a la que pertenecen; el acceso a los servicios de salud y la capacidad para demandar atención adecuada, entre muchos otros.

Todos estos elementos fueron subrayados tanto en la IV Conferencia Mundial de la Mujer como en Pekín + 5. En ambas reuniones se hizo énfasis en las asimetrías de género que se observan en los temas vinculados con la salud y el acceso a los servicios de salud. En estas reuniones y en otros foros internacionales se ha puesto en evidencia que las mujeres, de diferentes maneras y en distintos grados, se encuentran en una posición de desventaja con respecto al control y al acceso de los recursos indispensables para la protección de su salud y la de sus hijos, sobre todo cuando son las cabezas del hogar, también existen factores de riesgo que afectan de manera significativa a las y los jóvenes y adolescentes.⁷¹

En la IV Conferencia Mundial de la Mujer se reconoció que hay factores sociales, políticos y económicos que agravan la situación de la salud de las mujeres frente a los mismos padecimientos que los hombres. Como la pobreza, la dependencia económica de las mujeres, que son violentadas, las actitudes misóginas contra las mujeres y las niñas, la discriminación racial y otras formas de discriminación, la falta de control sobre su cuerpo y su sexualidad, la falta de una planeación reproductiva y su falta de ciudadanía que le impide influir en la toma de decisiones, son realidades sociales

⁶⁹ Ver CID VARGAS, Paula Irene del, *Concepción feminista de la salud*, en Mujeres en la Red. Publicación Cibernética.

⁷⁰ Los tipos de violencia contemplados en la Ley general se encuentran en el Título primero, Capítulo 1 Disposiciones generales, Artículo 6.

⁷¹ GÓMEZ GÓMEZ, Elsa, *La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe. Viejos problemas, nuevos enfoques*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo número 17, 1994.

que tienen efectos perjudiciales sobre su salud.⁷² En este mismo rubro se ubica la falta de políticas de investigación en salud sobre los aspectos sensibles al género.

Mucho se ha insistido en la necesidad de reparar las asimetrías y de eliminar todos los factores de discriminación contra las mujeres, pues ello aportaría una serie de beneficios inmediatos a la salud de las mujeres y por ende a la sociedad. La falta de salud de una mujer afecta directamente a su entorno por la diversidad de tareas domésticas, asistenciales y económicas, que se les ha asignado como si fueran "naturales" y penden de ella, aspectos que son omitidos, negados o desconocidos por quienes diseñan las políticas públicas en salud y la investigación sobre este tema.⁷³

De hecho, la investigación sobre la salud de las mujeres se ha circunscrito, casi de manera exclusiva, a los aspectos relacionados con la reproducción, la lactancia y aquellas causas de enfermedad y mortalidad que se derivan, de manera directa, de la relación materno-infantil y que en la mayoría de los casos son prevenibles. Desde luego, el vínculo entre la salud, la sexualidad y la reproducción es de los más importantes frente al goce y disfrute de otros derechos humanos de las mujeres ya que esta vinculación se inserta en los esfuerzos por favorecer la maternidad libre y la paternidad responsable y construir estructuras sociales en las que se reconozca la función que estas relaciones tienen en la construcción de la personalidad de mujeres y hombres. Ello es cierto, pero la atención a la salud de las mujeres como un derecho humano debe aplicarse de manera integral en las necesidades específicas que tienen las mujeres en los diferentes ciclos de su vida.

2. LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Respecto al tema de la salud sexual y reproductiva, la sexualidad y la reproducción son dos aspectos fundamentales en la vida de los seres humanos que hay que diferenciar, siempre y cuando en los debates, en las políticas públicas y en la normatividad se introduzca la dimensión de género. Pues esta relación causal ya no es inevitable,⁷⁴ y esta diferenciación

⁷² Ver párrafo 92 de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, documento de Naciones Unidas A/CONF.177/20Rev.1.

⁷³ En el párrafo citado supra se afirma de manera textual "...la contribución protagónica de la mujer al mejoramiento de la salud de sus familias y comunidades no goza aún de justo reconocimiento y apoyo sociales; asimismo, en el sector de la salud las mujeres siguen constituyendo una exigua minoría en los niveles altos de decisión, autonomía, ingreso, prestigio y remuneración, pese a que en la composición de éste la presencia femenina es mayoritaria y creciente."

⁷⁴ En los argumentos sobre los derechos reproductivos y el aborto, se retoman algunas ideas vertidas en: PÉREZ DUARTE Y N. Alicia Elena, *El aborto. Una relectura de derechos comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1993 y "Una lectura de los derechos sexuales y reproductivos desde la perspectiva de género entre 1994 y 2001", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año XXXIV, núm. 105, septiembre-diciembre, 2002, pp. 1001-1027.

permite definir los conceptos de derechos sexuales y reproductivos a partir de la maternidad, pues son estas relaciones el centro y fin último de la reproducción.

Por otra parte se propone un acercamiento a las construcciones sociales de lo femenino y lo masculino, para poner en primer plano el compromiso y la responsabilidad que significan tanto la maternidad como la paternidad, individual y socialmente consideradas; permite recordar que el tiempo, el esfuerzo y la energía que se deben invertir en la crianza, el crecimiento y el desarrollo de un ser humano tienen una doble valoración: calidad y cantidad; permite comprender que los cuidados en la época de la crianza han de proporcionarse sin condiciones para que ese nuevo ser tenga todas las oportunidades de un desarrollo físico y mental óptimo; permite, desde esta óptica, explicar el porqué tanto la mujer como el hombre que van a ser madre y padre no sólo deben estar conscientes de lo que ello significa, sino tener la posibilidad real de decidir el cómo y el cuándo asumir una responsabilidad de esa magnitud; permite entender la urgencia de revisar los métodos de trabajo y políticas públicas que giran en torno a los derechos reproductivos, a la salud reproductiva y a las relaciones de los cónyuges frente a sus hijos.

Definir los derechos sexuales y reproductivos a través de la maternidad y la paternidad⁷⁵ responsables, incluyendo a los hombres, entre otras cosas, en la prevención de los embarazos no deseados y en la paternidad responsable, para lo cual, se dice, es necesario mejorar la comunicación entre mujeres y hombres en las cuestiones relativas a la sexualidad y a la salud reproductiva, a la prevención de enfermedades de transmisión sexual y la maternidad.

Pone en evidencia la complejidad de estos derechos y la imperiosa necesidad de construir, desde la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres, un nuevo discurso sobre el proceso de la reproducción humana así como un acercamiento a la salud sexual y reproductiva sin prejuicios y sin dogmas, incluidos los métodos anticonceptivos, los programas de planificación familiar, las técnicas de fecundación asistida, la atención y asistencia al desarrollo de los y las adolescentes, así como la atención y asistencia a los problemas de salud vinculados con la menopausia.⁷⁶

⁷⁵ En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (documento de Naciones Unidas A/CONF.171/13/Rec.1) se señala que los gobiernos deberían insistir en la responsabilidad al hombre entre otras cosas en la prevención de los embarazos no deseados y en la paternidad responsable, para lo cual, se dice, es necesario mejorar la comunicación entre mujeres y hombres en las cuestiones relativas a la sexualidad y a la salud reproductiva, así como es necesario mejorar la comprensión de sus responsabilidades conjuntas tanto en la vida pública como en la vida privada (ver párrafos 4.24^a 4.29).

⁷⁶ Sobre este tema, se pueden consultar las definiciones y acuerdos alcanzados en del "Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo", *Informe de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo*, celebrada en El Cairo en septiembre de 1994, documento de Naciones Unidas A/CONF.171/13/Rev.1, que fueron retomados en la "Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia

En Nueva York, durante la reunión Pekín + 5 los derechos sexuales y reproductivos fueron analizados en el contexto de los servicios de salud, incluidos los relacionados con la salud sexual y reproductiva, en particular la planificación familiar;⁷⁷ y fueron reconocidos como un indicador de la inserción adecuada de las mujeres en los mercados laborales.⁷⁸

Sobre la mesa de debates se discutió la relación de la equidad de género y salud, lo cual implica que las políticas públicas y las normas jurídicas analicen las diferencias que existen entre mujeres y hombres frente a las posibilidades de acceso y control de los servicios y recursos de salud; implica que se reconozcan las diferencias de atención por razones de género y se ofrezcan políticas públicas como respuestas políticas que permitan el acceso equitativo y adecuado a la salud para cada uno de los géneros y erradicar la desventaja social de las mujeres. Por el hecho de ser mujeres.

3. LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO COMO TEMA DE SALUD PÚBLICA

En el análisis de los derechos vinculados con la reproducción, el tema de la interrupción voluntaria del embarazo o aborto es el más controvertido, es el que genera debates encarnizados que, hasta ahora, parecen sin solución. Ello es así porque se enfrentan dos posiciones fundamentalistas: por un lado, la defensa del derecho a la vida del feto y el derecho a la descendencia del padre y, por otro, la defensa de los derechos reproductivos, a la salud y sobre el propio cuerpo de las mujeres.

Efectivamente, en casi todos los tratados doctrinales de derecho penal que se consulten (sobre todo si su primera edición es anterior a 1970),⁷⁹ se señala, sin cuestionamientos, que el bien jurídico protegido con este tipo penal es "la vida humana en formación",⁸⁰ a pesar de que se trata de un tipo penal controvertido cuya definición no es unívoca. En

Mundial de la Mujer", en *Informe de la de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer*, documento de Naciones Unidas A/CONF:177/20/Rev.1, ver párrafo 94.

⁷⁷ Ver párrafo 55 de "Las nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing", documento de Naciones Unidas S-A/23/10/Rev.1, *Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*.

⁷⁸ También en el párrafo 45 del informe sobre El Cairo + 5 señala que "Los gobiernos deben adoptar todas las medidas posibles para eliminar todas las diferencias y desigualdades entre los sexos en lo que respecta a los medios de vida de la mujer y su participación en el mercado laboral mediante la creación de empleos con ingresos seguros, lo que según se ha comprobado, contribuye a la potenciación del papel de la mujer y al mejoramiento de su salud reproductiva".

⁷⁹ Como ejemplos se pueden citar las obras de: BREGALIA ARIAS, Omar y GAUNA, Omar, *Código penal y leyes complementarias. Comentado, anotado y concordado*, 2ª Edición, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1987; JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *Tratado de derecho penal*, 4ª edición actualizada, Buenos Aires, Ed. Losada, 1964; JIMÉNEZ HUERTA, Mariano, *Derecho Penal Mexicano*, México, ed. Porrúa, 1966.

⁸⁰ Decir que el bien jurídico protegido con el tipo penal del aborto es la vida humana en formación acarrea consigo el problema de señalar inequívocamente el momento en el que empieza la vida humana, ya que si ésta es el bien jurídico protegido, sólo podrá haber delito

algunas obras, casi todas monográficas o artículos especializados en el tema, se señala que es también un bien jurídico protegido el "derecho a la descendencia del padre" y, otras más, señalan que, con la prohibición del aborto, se tutela la salud de la madre. Es a partir de los años 70 del siglo XX cuando empezaron a surgir obras en las que se cuestiona esta posición y se critica la definición del bien jurídico protegido por el tipo penal del aborto.⁸¹

Sergio García Ramírez señala que las soluciones que se den a los problemas socio-políticos que el aborto genera, dependerán del señalamiento que se haga del bien jurídico protegido y de las prioridades que se señalen entre los diferentes intereses y valores en juego dentro del análisis de las contradicciones que se plantean entre el producto de la concepción, lo que éste representa y significa, y lo que son y significan los otros factores colocados en el otro extremo.⁸²

En este contexto la maternidad, en sí misma, se enfoca desde una perspectiva con un contenido político altísimo, en donde el control de los nacimientos y, por tanto, de los abortos, así como de los servicios de salud que deberían ponerse

cuando exista vida, lo cual coloca al legislador en la antigua discusión sobre la animación fetal a la que ahora se le ubica en el concepto de vida. Realmente el derecho no puede dar una respuesta ahí en donde los propios fisiólogos, biólogos y médicos aún no se ponen de acuerdo. Sobre el particular, cabe desatacar la opinión de Jaques Monod, Premio Nobel de Fisiología y Medicina de 1965 y 1968, quien afirma que: "Pretender que un feto de algunas semanas sea ya una persona humana no corresponde a la antropología, ni a la sociología ni a la biología, sino a la metafísica. Hay una confusión cuasi-deliberada que quiere hacernos creer a nosotros ciudadanos que el aborto relativamente precoz equivale al infanticidio... Tratase de un error monstruoso... Pienso que la personalidad humana está ligada a la actividad del sistema nervioso central, esto es a la conciencia. Pues bien, anatómica y biológicamente un feto de algunas semanas no puede tener fenómenos conscientes, ya que carece de sistema nervioso central..." o de François Jacob, También premio Nobel de Fisiología y Medicina, quien afirma: "...hace más de veinticinco siglos que religiosos y laicos se esfuerzan por resolver el problema (del comienzo de la vida) sin encontrar solución, y ello porque el problema está mal planteado. Para nosotros es evidente que la vida no comienza nunca, sino que continúa. Continúa desde hace, por lo menos, tres mil millones de años. Un espermatozoide aislado o un óvulo no está menos vivo que un óvulo fecundado. Entre óvulo y recién nacido no existe ningún momento privilegiado, ninguna etapa decisiva que confiera súbitamente dignidad a la persona humana. Lo que sucede es una evolución progresiva, una serie de reacciones y de síntesis a través de las cuales se modela el ser humano. La persona humana no nace con altura determinada. ¿Quién tiene entonces derecho a decidir cuándo ha de ser interrumpido el embarazo? Ciertamente que ni el biólogo, ni el médico, ni el obispo, ni el juez... Reprimir un aborto significa prohibir a la mujer, cualesquiera que sean sus creencias, el decidir cuántos hijos tendrá y cuándo los tendrá. Dejar libre a cada una para tomar esta decisión no obligará nunca a nadie a abortar..." (citados en HUERTA TUCILDO, Susana, *Aborto con resultado de muerte o lesiones graves*, Madrid, Universidad Complutense, 1977, p. 20 y 23 respectivamente). Ello, sin llevar más lejos el debate, en los tiempos en que los teólogos de la Iglesia Católica definían que la vida empezaba cuando el alma ocupa el feto y señalaban que, tratándose de fetos femeninos, esta ocupación ocurría semanas después que tratándose de fetos masculinos.

⁸¹ En México, vale la pena recoger la argumentación de: BARREDA SOLÓRZANO, Luis de la, *El delito de aborto. Una careta de buena conciencia*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

⁸² GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Cuestiones criminológicas y penales contemporáneas, (Estupefacientes y psicotrópicos, aborto, sanciones, menores infractores)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1981. p. 119.

al disposición de las mujeres en ambos casos, deja de estar en el ámbito de la experiencia estrictamente personal de cada mujer, para institucionalizarse y convertirse en un asunto de discusión pública. La opción de ser o no ser madre y cómo serlo, no está realmente en manos de cada una de las mujeres, sino en las normas que la propia comunidad dicta. Es aquí en donde se inserta la argumentación opuesta, pues se señala que éste es un factor importante de la desigualdad ya que las mujeres no tienen realmente el poder de su propio cuerpo ni el poder de decisión sobre el ejercicio de su maternidad.⁸³ Disyuntivas de vida, éticas y políticas a las que no se enfrentan los hombres en el ejercicio de su sexualidad, de la reproducción y de la eventual paternidad.

Con el tiempo, el debate se ha complicado y pareciera que la solución al mismo está todavía más alejada. Efectivamente, con las Cumbres de Derechos Humanos que se realizaron en la última década del siglo XX, en el ámbito internacional se reconoció que, el derecho a la salud y los derechos sexuales y reproductivos son interdependientes y complementarios de un derecho a la vida, y deben ser considerados como atributos de la persona humana, inherentes a su naturaleza. Deben ser considerados como atributos y facultades de carácter universal dado que encuentran su razón de ser en la condición propia del ser humano, mujer u hombre.

A pesar de los debates y del desacuerdo general sobre el tema de la interrupción voluntaria del embarazo, existe un punto en el que coinciden las diversas corrientes: el aborto practicado en condiciones de clandestinidad es un riesgo para la salud y a la vida de las mujeres. En este sentido se ha definido el aborto como un problema de salud pública, por el número tan elevado de mujeres que mueren a causa de abortos mal practicados o tienen complicaciones que afectan seriamente su salud.

La OMS ha informado que las condiciones jurídicas en las que se practican los abortos tienen serias repercusiones médicas, porque se practican en la clandestinidad, y la mortalidad de las mujeres depende de la falta de pericia de la persona que realiza la intervención y a la falta de utilización de los servicios médicos y hospitalarios adecuados. En este contexto, en la reunión sobre salud de Helsinki de 1971, la comunidad internacional admitió que el aborto debe ser considerado como un "medio excepcional" de interrupción de embarazos no deseados y se recomendó tanto la legalización, como la adopción de medidas preventivas y el desarrollo de una infraestructura hospitalaria adecuada para atender este tipo de intervenciones.

Las alternativas propuestas en el marco de las reuniones de la OMS para resolver este particular problema de salud pública son dos: la prevención de los abortos a través de campañas efectivas de educación sexual e información de los métodos anticonceptivos idóneos, y la concreción de políticas legislativas sobre el aborto –que no necesariamente implica la despenalización- a fin de que se deje a las mujeres la opción de acceder a una atención médica adecuada,

⁸³ RICH, Adrienne, *Sobre mentiras, secretos y silencios*, Barcelona, Icaria, 1983, pp. 232 y ss.

segura e higiénica cuando se reconocen causas de exclusión de la sanción penal o cuando ha sido totalmente despenalizado.⁸⁴

En este mismo sentido se ha pronunciado la comunidad internacional al enfocar el tema de la despenalización del aborto como parte de una política penal no discriminadora en contra de las mujeres y, en particular, del acceso de las mujeres a la justicia, a la salud y a la salud reproductiva. Esta tendencia surge a partir del Noveno Congreso Internacional de Derecho Penal, realizado en La Haya, del 14 al 19 de agosto de 1969, en el cual se adoptó una resolución que señala que en aquellas sociedades en donde se tipifica el aborto como delito y que, a pesar de ello, se considera que existen causas –sean de índole humanitario, de salud o económicas- por las cuales no se puede sancionar la interrupción del embarazo, deberán existir también los instrumentos y procedimientos que hagan posible el acceso urgente, eficiente y seguro a una intervención quirúrgica digna y sin riesgos para la salud de las mujeres que se encuentren en los casos previstos por la propia norma como no punibles.

Ante los pronunciamientos de la comunidad internacional y de diversos grupos de derechos humanos y de feministas, el 24 de abril de 2007, se aprobó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el "Decreto por el que se Reforma el Código Penal para el Distrito Federal y se adiciona la Ley de Salud para el D.F."

Dichas reforma establecen una nueva definición de aborto, y despenalizan la interrupción del embarazo para las mujeres que lo hagan y las personas que las auxilien, siempre y cuando la interrupción del embarazo se realice antes de que se cumplan las doce semanas de gestación.⁸⁵

⁸⁴ En este contexto, la OMS ha señalado que "El gran número de mujeres que recurren a un aborto sin garantías de seguridad pone de relieve que la población femenina debe tener acceso a una amplia gama de métodos de planificación familiar a fin de poder controlar sin riesgos su propia fecundidad (Salter et al., 1996). El hecho de que tantas mujeres se expongan a sufrir lesiones graves e incluso la muerte, por no hablar ya de las consecuencias sociales o penales, para poner fin a un embarazo hace patente el grado de desesperación con que tratan de evitar o aplazar el embarazo. Muchas de las que han sido víctimas de un aborto sin garantías de seguridad sufren complicaciones y han de ser tratadas en un hospital o establecimiento análogo. Sin embargo, rara vez salen del hospital debidamente aleccionadas para no caer de nuevo en el proceso de coito no protegido, embarazo no deseado y aborto sin garantías de seguridad, que tan a menudo culmina en lesiones traumáticas, afecciones tardías o incluso la muerte. Las mujeres que han sufrido ya un aborto y están expuestas a un nuevo embarazo no deseado representan un importante grupo de población con necesidades desatendidas de planificación familiar. Mientras que otros grupos de alto riesgo se han beneficiado de programas de este tipo, apenas se ha prestado atención a las mujeres tratadas por complicaciones de un aborto practicado sin garantías de seguridad. Además, aunque en los últimos decenios ha mejorado mucho la disponibilidad de servicios de planificación familiar, en muchos sectores la población sólo tiene un acceso marginal a los mismos, su calidad deja bastante que desear y ni su diseño ni su prestación responden a los intereses y necesidades de usuarias y usuarios (Ver: OMS, *Planificación familiar postaborto guía práctica para administradores de programas*, Ginebra, 1997, documento consultable en la página WEB de esta organización).

Los instrumentos internacionales

En el ámbito de Naciones Unidas, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* establece que el derecho a la salud forma parte del contenido del derecho inalienable de toda persona a disfrutar de un nivel de vida (artículo 25) y el *Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales* confirma esta declaración en el artículo 12 precisando que es derecho de las personas disfrutar del más alto nivel de salud posible. Con esta base, en la CEDAW se establecen una serie de medidas para eliminar la discriminación en contra de las mujeres en el ámbito de la salud de tal suerte que puedan acceder, en condiciones de igualdad con el hombre a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia (artículo 12).

Por lo que hace al tema de los derechos reproductivos y al debate sobre el aborto, Cook⁸⁶ señala que la CEDAW establece de manera expresa que las mujeres pueden acceder a los servicios de planificación familiar dentro de los cuales debe estar incluido el aborto, al menos en el caso de que los métodos anticonceptivos fallen.⁸⁷

Se debe precisar que la CEDAW no señala expresamente la posibilidad de acceder a un aborto en casos de embarazos no deseados. Lo que sí expresa en varios de sus artículos, es el compromiso de los Estados firmantes de garantizar a las mujeres el acceso a los servicios de planificación familiar y a una educación en donde se valore la maternidad como función social y la responsabilidad que ese compromiso implica. Asimismo, se establece el vínculo entre bienestar familiar y planificación familiar y la necesidad de eliminar toda discriminación hacia las mujeres en las esferas de los servicios de atención médica y el acceso a los medios eficaces para que toda mujer pueda decidir, de manera libre y responsable, sobre el número de hijos e hijas que desee tener así como el intervalo entre los alumbramientos (artículos 5.b, 10.h, 14.b y 16-1.e).

4. LAS RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL DE DERECHOS HUMANOS EN EL TEMA DE SALUD

En estos temas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió una observación general,⁸⁸ en la cual define a la salud como

⁸⁵ Consultar: <http://informa.scjn.gob.mx>

⁸⁶ Cook, Rebecca, "International protection of women's reproductive rights", *Journal of International Law Politics*, Nueva York, vol. 24, num. 2, Invierno de 1992, p. 649 y ss, así como "Leyes y políticas sobre el aborto: retos y oportunidades", *Debate Feminista*, México, Año 2, volumen 3, marzo de 1991, pp. 92 y ss.

⁸⁷ COOK afirma que está ampliamente reconocido. Sin embargo, tal afirmación debe ser valorada como una opinión de la autora que difícilmente puede constarse en países como el nuestro. ("Leyes y políticas..." *op. cit.*, p. 98).

... un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

En esta observación, se reconoce que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no define el concepto salud bajo los mismos términos utilizados por la OMS, sin embargo, ello implica que la evolución normativa es aplicable al concepto de derecho a la salud definido en este ordenamiento internacional de tal suerte que, según el Comité, hoy puede entenderse que este derecho es un contenedor que incluye el "derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y reproductiva, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales", y otros derechos propiamente dichos como "el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud".

El Comité afirma en esta observación que son necesarias estrategias nacionales de promoción amplias que reviertan tendencias discriminatorias en contra de las mujeres y que incluyan el acceso a la salud sexual y reproductiva, la protección de las mujeres contra la violencia en la familia y la eliminación de prácticas culturales o tradicionales que perniciosas que afecten al salud de las mujeres .

El Comité de la CEDAW, por su parte, manifestó su preocupación por el tema de la salud de las mujeres y los estragos que está haciendo entre ellas la pandemia del VIH/SIDA en la Recomendación General número 15⁸⁹ en la cual subraya la necesidad de eliminar la discriminación contra las mujeres en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) para lo cual especificó que los Estados deben prestar atención especial a los derechos y necesidades de las mujeres y las niñas y los niños en la lucha contra el VIH/SIDA, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con la función reproductiva precisamente por que la posición subordinada que tienen las mujeres en muchas sociedades "las hace especialmente vulnerables a la infección con el virus de inmunodeficiencia humana". Como parte de esta atención especial se recomendó motivar la participación activa de las mujeres en la atención primaria de la salud y en la prevención del VIH/SIDA.

⁸⁸ Se trata de la Observación General número 14, adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante su 22º período de sesiones celebrado entre el 25 de abril y 12 de mayo del 2000.

⁸⁹ Adoptada el 3 de febrero de 1990 durante el 9º período de sesiones del Comité. Documento de Naciones Unidas A/45/38.

Tiempo después, en la Recomendación General número 24⁹⁰ este Comité interpretó de manera amplia la aplicación del artículo 12 de la CEDAW, el cual es considerado como capital para la salud y el bienestar de las mujeres , en todas las etapas de su vida, por ello ubica en primera línea el tema de la salud reproductiva.

En esta Recomendación se afirma que sólo se puede considerar que un Estado ha tomado todas las medidas tendientes a evitar la discriminación de las mujeres si los sistemas de atención médica contemplan servicios para prevenir, detectar enfermedades propias de las mujeres y las provisiones de prestación de servicios de salud reproductiva en "condiciones de legalidad".

Para ello, señala, los Estados deben analizar los factores que inciden en la salud de las mujeres como los biológicos en los que apuntan la menstruación, la función reproductiva y la menopausia; factores socioeconómicos como la desigual relación de poder entre las mujeres y los hombres en el hogar y el trabajo, las distintas formas de violencia, los riesgos derivados del abuso sexual, y las prácticas tradicionales que llevan riesgos de muerte e incapacidad; factores psico-sociales que incluyen las depresiones vinculadas con los ciclos reproductivos, las adicciones y los trastornos del apetito como la anorexia y la bulimia, y la forma en que afecta a las mujeres la falta de respeto de la confidencialidad de los expedientes médicos.

En esta recomendación general, el Comité de la CEDAW hace énfasis en las diferentes formas de violencia en contra las mujeres, provengan éstas del sector público o de particulares, a las cuales considera como una violación al derecho a la salud de ahí que los Estados deben, de conformidad con el artículo 12 de esta instrumento internacional, garantizar, entre otras cosas, la existencia de un marco jurídico eficiente, la formulación de políticas, incluidos los protocolos sanitarios y procedimientos hospitalarios, que aborden la violencia contra las mujeres y los abusos deshonestos de las niñas, y la prestación de los servicios sanitarios apropiados, la capacitación de los trabajadores de la salud sobre cuestiones relacionadas con el género de manera que puedan detectar y tratar las consecuencias que tiene para la salud la violencia basada en el género, etcétera.

Actualmente La Ley General determina en el Artículo 18, Capítulo IV del Título II, que: 7. Violencia institucional: "Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres (...) así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia", incluyendo como una de las modalidades de la violencia, la Violencia institucional⁹¹.

⁹⁰ Adoptada en 1999 durante el 20º período de sesiones, ver Documentos de Naciones Unidas A/54/38 y HRI/GEN/1/Rev.5.

⁹¹ Las otras modalidades de violencia que define la Ley general son: violencia familiar, violencia laboral, violencia docente, hostigamiento sexual, acoso sexual, violencia en la comunidad y violencia feminicida.

En esta Recomendación, el Comité de la CEDAW aborda también el tema del VIH/SIDA y su relación con la discriminación contra las mujeres. Insiste en la necesidad de proporcionarles información plena y clara, además de garantizarles el acceso a los servicios de salud correspondientes. Afirma que los servicios de atención tienen que ser aceptados por las mujeres, respetuosos de su dignidad e intimidad, por tanto, se deben prohibir las prácticas de esterilizaciones forzosas o prácticas coercitivas como las solicitudes de exámenes médicos específicos como condiciones para el empleo. Reitera que la información, sobre la planificación familiar y la salud sexual y reproductiva son indispensables.

Por lo que hace al difícil tema del aborto, el Comité de la CEDAW lo aborda como parte de las obligaciones de los Estados en materia de salud reproductiva de las mujeres. Al respecto señala que los Estados deben dar prioridad a las medidas preventivas, ya sea educativas o de planificación familiar, de tal suerte que se disminuyan los embarazos no deseados, y a la reducción de las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. El Comité señala que, en la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al examinar el tercer informe periódico de México,⁹² tomando en consideración que, en el país, la cuarta causa más importante de mortalidad femenina son los abortos ilícitos, recomendó al gobierno federal vigilar de manera puntual la mortalidad de las mujeres y diseñar medidas prácticas para disminuir la mortalidad provocada por el aborto ilegal, entre estas medidas, se identifica la campaña educativa con relación a la salud sexual y reproductiva de las mujeres que debe ser incorporada en los planes de estudios de las escuelas.

Por su parte, el Comité de la CEDAW, al examinar de manera conjunta los informes tercero y cuarto,⁹³ en el tema de salud, recomendó al gobierno de México que “desarrolle una labor de capacitación del personal de la salud sobre los derechos humanos de las mujeres , específicamente sobre su derecho a seleccionar, libremente y sin coacción, los métodos anticonceptivos”. En 2002, durante el examen del quinto informe recomendó:

... examinar la situación de la población adolescente con prioridad y adoptar medidas para que se garantice el acceso a servicios de salud reproductiva y sexual y se preste atención a las necesidades de información de los adolescentes, incluso mediante la aplicación de programas y políticas conducentes a incrementar los

⁹² Ya citado.

⁹³ Ya citados.

conocimientos sobre los diferentes medios anticonceptivos y su disponibilidad, en el entendimiento de que la planificación de la familia es responsabilidad de ambos integrantes de la pareja.

... fomentar la educación sexual de los adolescentes, prestando especial atención a la prevención y lucha contra el VIH/SIDA.

El Comité de la CEDAW hizo énfasis en el alto número de embarazos precoces y la falta de acceso urgente y seguro a servicios de salud en casos de interrupción voluntaria de embarazo, aunque no hizo recomendaciones específicas sobre el particular.

5. ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS

Tanto en la Conferencia del Cairo como en la de Pekín, el tema de la salud sexual y reproductiva fue uno de los que causaron más conmoción precisamente porque dentro de ellos se debatió la interrupción voluntaria del embarazo. Los debates fueron durísimos, y arduas las negociaciones, sin embargo se llegaron a algunos acuerdos.

En el Cairo, entre otras cosas, se alcanzaron acuerdos en los temas de acceso a la información sobre servicios de salud reproductiva, incluida la planificación de la familia, la promoción de la procreación responsable y voluntaria, en donde se incluyen los métodos de planificación familiar, entre los cuales no puede quedar comprendido el aborto.⁹⁴

⁹⁴ Es pertinente recordar que en la Conferencia de El Cairo, los Estados se comprometieron a: "... esforzarse por que la salud reproductiva esté al alcance de todas las personas de edad apropiada lo antes posible y a más tardar para el año 2015. La atención de la salud reproductiva en el contexto de la atención primaria de la salud debería abarcar, entre otras cosas: asesoramiento, información, educación, comunicaciones y servicios en materia de planificación de la familia; educación y servicios de atención prenatal, partos sin riesgos, y atención después del parto, en particular para la lactancia materna y la atención de la salud materno infantil, prevención y tratamiento adecuado de la infertilidad; interrupción del embarazo de conformidad con lo indicado en el párrafo 8.25, incluida la prevención del aborto y el tratamiento de sus consecuencias; tratamiento de las infecciones del aparato reproductor, las enfermedades de transmisión sexual y otras afecciones de la salud reproductiva; e información, educación y asesoramiento, según sea apropiado, sobre sexualidad humana, la salud reproductiva y paternidad responsable. Se debería disponer en todos los casos de sistemas de remisión a servicios de planificación de la familia y de diagnóstico y tratamiento de las complicaciones del embarazo, el parto y el aborto, la infertilidad, las infecciones del aparato reproductor, el cáncer de mama y del aparato reproductor, las enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA", Párrafo 7.6 del Programa de Acción del Cairo". El párrafo 8.25 reza: En ningún caso se debe promover el aborto como método de planificación de la familia. Se insta a todos los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a incrementar su compromiso con la salud de la mujer, a ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas⁹⁴ como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso al aborto mediante la prestación de más amplios y mejores servicios de planificación de la familia. Las mujeres que tienen embarazos no deseados deben tener fácil acceso a información fidedigna y a asesoramiento comprensivo. Se debe asignar siempre máxima prioridad a la prevención de los embarazos no deseados y habría que hacer todo lo posible por eliminar la necesidad del aborto. Cualesquiera medidas

Por otro lado, en el Cairo se señalaron como parte de los objetivos en el rubro de la planificación familiar, los apoyos a la procreación en condiciones óptimas de salud, responsabilidad, bienestar de la familia, y respeto a la dignidad de todas las personas, así como al derecho a elegir el número de hijos, su espaciamiento y el momento de su nacimiento; la prevención de embarazos no deseados; la reducción de la incidencia de los embarazos de alto riesgo y la morbilidad y mortalidad; el mejoramiento de los servicios de planificación familiar y asesoramiento confidencial en estas materias, entre otros.⁹⁵

Estos acuerdos fueron ratificados y ampliados en la IV Conferencia Mundial de la Mujer con una clara perspectiva de género en cada uno de los objetivos de la Plataforma de acción, es decir, se buscó el fortalecimiento y empoderamiento de las mujeres en los temas de salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

Por lo que hace al aborto, en la Conferencia de Pekín, se reconoció que

... el aborto en condiciones peligrosas pone en peligro la vida de un gran número de mujeres y representa un grave problema de salud pública, puesto que son las mujeres más pobres y jóvenes las que corren más riesgos. La mayoría de las muertes, problemas de salud y lesiones se pueden evitar, mejorando el acceso a servicios adecuados de atención de la salud, incluidos los métodos de planificación de la familia eficaces y sin riesgos y la atención obstétrica de emergencia, reconociendo el derecho de las mujeres y del hombre a la información y al acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables de planificación de la familia, así como a otros métodos lícitos que decidan adoptar para el control de la fecundidad, y al acceso a servicios adecuados de atención de la salud que permitan que el embarazo y el parto transcurran en condiciones de seguridad y ofrezcan a las parejas las mayores posibilidades de tener un hijo sano.

En la reunión llamada Pekín + 5 se asumieron nuevos compromisos pues a pesar de que se observaron avances en el cumplimiento de las metas y compromisos adquiridos durante le IV Conferencia de Pekín, se detectaron, también, problemas específicos que han dificultado el cumplimiento de las metas de Pekín.

o cambios relacionados con el aborto que se introduzcan en el sistema de salud se pueden determinar únicamente a nivel nacional o local de conformidad con el proceso legislativo nacional. En los casos en que el aborto no es contrario a la ley, los abortos deben realizarse en condiciones adecuadas. En todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos. Se deberían ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento postaborto que ayuden también a evitar la repetición de los abortos. (Documento de Naciones Unidas A/CONF.171/13/Rev.1 ya citado).

⁹⁵ Documento de Naciones Unidas A/CONF.171/13/Rev.1 citado, párrafo 7.14.

III. TRABAJO: LIBERTAD, SEGURIDAD Y ESTABILIDAD

1. CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS

En *La Evaluación* se señala que, en México, a partir de la década de los años 70 del siglo XX, se dio una masiva y acelerada incorporación de las mujeres al sector formal del trabajo.⁹⁶ Se dice que si se compara

... la tasa de participación femenina con la masculina, es evidente que por la magnitud y velocidad mencionadas estamos ante un fenómeno cuyo significado económico, social y cultural aun no ha sido asumido plenamente por las políticas públicas.

Estudios realizados en América Latina muestran la relación directa entre la caída de los salarios reales y la incorporación de las mujeres como población económicamente activa. Sin embargo, la representación de ellas en puestos de dirección o actividades de alto prestigio relativo es muy baja, pues el empleo femenino se concentra en puestos de baja renta, servicios personales como el trabajo doméstico o el sector informal, las obreras en empresas maquiladoras y la agroindustria y agricultura.⁹⁷

Las características de estos empleos informales: bajos costos de administración, flexibilidad en los horarios y menores requisitos para el ingreso, facilitan a las mujeres la atención de las dobles jornadas de trabajo, la doméstica y la remunerada.

Esta incorporación masiva no ha significado un mejoramiento sustantivo en la situación general de las mujeres pues no siempre cuentan con los elementos necesarios para decidir libremente cual empleo tomar, en ocasiones se enfrentan, incluso, a problemas con sus esposos o compañeros por la decisión de acceder a un empleo remunerado. Por otro lado, los procesos de maternidad y crianza son factores de inseguridad e inestabilidad en el empleo y las mujeres son frecuentemente víctimas de violencia laboral, con mucha mayor frecuencia que los hombres, además, de que sus salarios son menores que los de los hombres.⁹⁸

Desde luego, se ha mostrado que existe una relación directa entre las oportunidades de acceso a mejores trabajos y salarios con los niveles de educación tanto de las mujeres como de sus cónyuges o parejas. También se ha demostrado que existe una relación directa entre el debilitamiento de las fronteras que separan los espacios productivos y

⁹⁶ Como se verá más adelante, según datos del INEGI, este fenómeno también se observa en Guanajuato

⁹⁷ Ídem, p. 29.

⁹⁸ Según la CEPAL, para 1997, en México las mujeres percibían sólo el 33.3% del ingreso global versus el ingresos global toda total del país. Ver División de estadísticas, *Tabulaciones de las Encuestas de Hogares*, PIB, Panorama Social, 1998.

reproductivos, y la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, así como entre esta incorporación, la aparición de redes de apoyo a las mujeres que trabajan fuera del hogar que surgen de manera solidaria en sus relaciones de parentesco, y un incremento del número de familias monoparentales encabezadas por una mujer con ingresos propios y un trabajo estable, así como, paradójicamente, una mayor segregación sexual en el trabajo.⁹⁹

En efecto, se señala que el crecimiento de empleos en la rama de los servicios, considerados como femeninos pues se emplea una alta proporción de mujeres, es superior al crecimiento en otras ramas. Al respecto se dice que

En este caso la segregación sexual del trabajo puede incluso aumentar acentuando un fenómeno de concentración del trabajo en las mujeres en pocas ocupaciones muy feminizadas. La estructura económicas del crecimiento ha sido crucial para impulsa el crecimiento del empleo femenino sin forzar cambios muy fuertes en la división del trabajo entre mujeres y hombres, lo que contribuye a la invisibilidad de este enorme aumento de mujeres en el trabajo remunerado.¹⁰⁰

Por tanto, la invisibilidad del aporte que ellas hacen a la economía nacional también en este renglón, a pesar de que la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ha contribuido a resolver problemas de falta de mano de obra en ramas tradicionalmente consideradas como masculinas, propiciados por las migraciones de los hombres ya sea en el propio país o hacia el extranjero.

Por otro lado, expertos interamericanos afirman que

Diversos factores actúan haciendo atractivo el empleo de mujeres en relación con el de hombres. Uno de ellos es el aumento del nivel educacional de las mujeres y su auto selección en el sentido que la disponibilidad para trabajar es más alta a medida que su nivel educacional es mayor, de manera que hay una oferta global más instruida que la oferta global de hombres. A ello se agrega el hecho que con igual nivel educacional las mujeres tienden a recibir remuneraciones menores, constituyendo así una oferta de trabajo más calificada y más barata.

Son consideraciones que deberían ser tomadas en cuenta en las normas y las políticas públicas relacionadas con la creación de empleos de tal suerte que la mano de obra de las mujeres en las diferentes ramas del mercado de trabajo sea contemplada no sólo a través de la óptica de su capacidad reproductora –licencias de maternidad y guarderías, por

⁹⁹ GÁLVEZ, Telma, *Aspectos económicos de la equidad de género*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, número 35, Santiago de Chile, junio de 2001.

¹⁰⁰ GÁLVEZ, Telma, *Aspectos económicos de la equidad de género*, op. cit., p. 35

ejemplo- sino a través de la relación calificación-salario y de la equidad que debe existir en el reparto de prestaciones para mujeres y hombres con responsabilidades familiares.

Desde luego, la capacidad reproductora de las mujeres las hace vulnerables en el mercado de trabajo pues existen prácticas que han sido traducidas a los contratos de trabajo por las cuales el embarazo de una mujer puede ser causa de rescisión de la relación laboral o causa de discriminación para la obtención de un empleo. El problema está en que las licencias de maternidad, de lactancia, de cuidados familiares y de las guarderías –prestaciones vinculadas con el empleo femenino- son valoradas por el costo que implican en las cuentas de las empresas y las nacionales, y no como la protección a funciones sociales fundamentales como la reproducción y la crianza.

Sobre el particular existen voces que hacen llamados para legislar de tal suerte que este tipo de prestaciones se concedan también a los hombres, para que se flexibilicen los horarios de trabajo de tal suerte que un padre o madre de familia pueda cumplir con sus responsabilidades laborales y, al mismo tiempo, atender la crianza de sus hijos e hijas de manera adecuada, y que las cargas domésticas estén repartidas equitativamente entre el padre y la madre. Desde luego, ello sería posible en un mundo ideal.

Otro tema importante en el análisis del empleo remunerado de las mujeres, es su seguridad personal. La violencia de género en los centros de trabajo es un problema que todavía no se ha estudiado con la profundidad que se requiere. Se mantiene escondido detrás del miedo perder el empleo, a pesar de que en México desde hace más de tres lustros se empezó a legislar sobre el particular apareciendo los primeros tipos penales que sancionaron el hostigamiento o acoso sexual.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) indica que la violencia de género en el trabajo es un fenómeno multifacético que afecta la dignidad y la calidad de vida de las personas en riesgo, tanto como su productividad debido a los efectos negativos que esa violencia genera en el entorno laboral. Indica que, si bien es cierto que la vulnerabilidad a la violencia depende del tipo de trabajo, también es cierto que los actos de violencia de género en los centros de trabajo cubren una vasta gama que va desde la presión psicológica hasta la violencia física y sexual.¹⁰¹ Este organismo internacional afirma que 8 de cada 10 mujeres han sido presionadas sexualmente en el trabajo, con las consecuencias que ello conlleva en su rendimiento y la estabilidad en el empleo. Ello, independientemente de ciertos arreglos para la contratación de mujeres que se convierten en verdaderas formas de esclavitud.¹⁰²

¹⁰¹ OIT, *A world free of violence against women. Violence against women in the world of work*, consultable en la página Internet de la OIT.

¹⁰² Vale la pena recordar la situación de las costureras en el Distrito Federal que salió a luz con todo su horror a raíz del terremoto que devastó la ciudad de México el 19 de septiembre de 1985, o las condiciones de trabajo en las maquiladoras de la frontera norte del país.

Por lo que hace al hostigamiento o acoso sexual, cabe señalar que se trata de un tipo de violencia de género que se encuentra en la intersección de la violencia sexual y la violencia laboral e institucional.¹⁰³

Es cierto que las normas del trabajo son materia federal, sin embargo, las entidades federativas tienen una responsabilidad solidaria con la federación frente a la garantía de seguridad que asiste a las mujeres incluso en sus centros de trabajo.

2. LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

En la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, además de prohibir todas las formas de esclavitud, se consagra el derecho al trabajo, sus elementos: libertad y equidad, y las características de los salarios y descansos (artículos 23 y 24).

En el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, se profundiza en las formas de prohibición del trabajo forzoso y la esclavitud de conformidad con lo establecido en el artículo 8, y en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se inserta el derecho al trabajo como parte de esta categoría de derechos humanos, definiéndolo como “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” (artículo 6). Desde luego, en este instrumento se recogen las consideraciones sobre la equidad en el empleo y en el salario, así como las condiciones de descanso, seguridad e higiene en el trabajo (artículo 7), así como las libertades sindicales y el derecho de huelga (artículo 8).

Por lo que hace a las licencias de maternidad en este Pacto se reconoce de manera explícita que estas se encuentran insertas en el reconocimiento de la función social de la maternidad y en la obligación de los Estados de proteger a la familia (artículo 10).

Es en el artículo 11 de la CEDAW en donde se establecen los compromisos internacionales en materia del trabajo de las mujeres. Su enfoque se perfila precisamente a la eliminación de la discriminación contra las mujeres en la esfera del empleo de tal suerte que se asegure a las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos laborales, incluidas las oportunidades de empleo, la libertad de profesión, promoción, salario, descanso, seguridad e higiene, así como el acceso a la seguridad social.

¹⁰³ Ver LUBERTINO, María José: Si molesta, es acoso, 26 de marzo de 2002, quien afirma que “...el acoso sexual fortalece el estereotipo y desequilibrio cultural del 'hombre' productor (dominante) y de la mujer 'reproductora' (sumisa), reduciendo a la mujer a objeto sexual y negándole el derecho de actuar en espacios considerados masculinos y, al mismo tiempo, absolviendo a los hombres de una mayor responsabilidad en el ámbito de la reproducción.”

En materia de derechos del trabajo de las mujeres, México ha suscrito sólo tres de los convenios de la OIT: *Convenio 45 relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas*¹⁰⁴ cuyo objetivo está enmarcado en el título del convenio y se refiere únicamente la asignación de tareas de sustracción directamente en los socavones en la medida en que se permitió que la legislación nacional estableciera excepciones en la contratación de mujeres para ocupar ciertos cargos administrativos; el *Convenio 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor*¹⁰⁵ y el *Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación*.¹⁰⁶

El convenio 100 da cuenta de la demanda de un salario igual por trabajo igual como una de las más antiguas reivindicaciones de las mujeres trabajadoras.

En el Convenio 111 –cuyo antecedente es la Declaración de Filadelfia en la que se reconoció que todas las personas tienen derecho, sin distinción de raza, credo o sexo, a “perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”- se fijan las bases para la eliminación de cualquier discriminación respecto de la igualdad de oportunidades en materia de empleo y ocupación, señalando, de manera expresa que las acciones positivas de empoderamiento no se consideran como discriminatorias.

En el ámbito interamericano, el artículo 6 de la *Carta de San José*, se retoma la definición del derecho al trabajo contenida en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en términos muy similares, y en la *Declaración de Lima* se establece que “la promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas” (artículo 10). Se indica que “la democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio”.

3. LAS RECOMENDACIONES Y OPINIONES GENERALES DE LA OIT

En materia de derecho laboral internacional, los Estados miembros de la OIT tienen obligaciones contractuales derivadas de la suscripción de los convenios en esta materia, y otras cuasi contractuales derivadas de las recomendaciones que se emiten como interpretación de cada uno de los convenios que se han negociado de manera tripartita en el seno de esta organización internacional. La razón de ser de estas recomendaciones es precisamente la protección de los trabajadores

¹⁰⁴ Adoptado el 21 de junio de 1935, entró en vigor el 30 de mayo de 1937. Ratificado por México el 21 de febrero de 1938.

¹⁰⁵ Aprobado el 29 de junio de 1951, entró en vigor el 23 de mayo de 1953. Ratificado por México el 23 de agosto de 1952.

¹⁰⁶ Aprobado el 25 de junio de 1958, entró en vigor el 15 de junio de 1960. México lo ratificó el 11 de septiembre de 1961.

en aquellos casos en que los gobiernos no suscriban un convenio determinado. Por ello, se hace una recopilación de las recomendaciones pertinentes en materia de derecho al trabajo de las mujeres.

En la Recomendación 90, la cual ofrece una interpretación del Convenio 100, se recomienda la adopción de una serie de medidas para garantizar la aplicación del principio de la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor tanto en el sector público como en el privado, algunas de ellas son tendientes al empoderamiento de las mujeres a través de la capacitación.

Por otro lado, se emitió la recomendación 111 sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación en la cual se establece que el concepto de discriminación en el ámbito laboral, comprende "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación". En esta recomendación se establecen principios encaminados precisamente a eliminar las posibilidades de discriminación, como la igualdad y equidad en las oportunidades, salarios, los servicios de orientación, el acceso a la formación y capacitación, en los ascensos, entre otros.

Para la OIT la igualdad en el empleo y la ocupación sólo puede existir en un contexto general de igualdad en la que prevalezca el derecho y el respeto a los demás.¹⁰⁷

Se indica que el Convenio 111 y su recomendación marcan un hito en las formas de protección que la OIT venía desarrollando y promoviendo para la protección de las mujeres trabajadoras. Hasta la aprobación de este documento, las normas de la organización se concretaban a las actividades demasiado arduas y peligrosas para su salud. A partir de la adopción de este Convenio, el acento se ha puesto en la promoción del cambio de actitudes y formas de pensar para lograr una igualdad entre mujeres y hombres, efectiva.

El ámbito personal de este Convenio no es exclusivamente el de las mujeres, comprende también otros grupos de personas susceptibles de ser discriminadas: es el caso de personas pertenecientes a una raza distinta o migrantes, y lo que define la discriminación es precisamente la diferencia de trato con el resto de la población, que comprende: un elemento de hecho que constituye esa diferencia de trato (distinciones, exclusiones o preferencias); un motivo determinante de la diferencia de trato, y el resultado objetivo de tal diferencia de trato es decir, la "anulación o alteración de la igualdad".

¹⁰⁷ Los comentarios de este apartado se refieren al estudio emitido en 1996 por la OIT para la 83ª Conferencia Internacional del Trabajo sobre el tema de la igualdad en el empleo y la ocupación.

La OIT subraya los efectos de las llamadas discriminaciones indirectas que se encuentran en reglamentos o prácticas de apariencia neutra que crean desigualdades reales. Sería el caso de aquellas condiciones de empleo que se aplican sin atender los impactos que podrían tener tratándose, por ejemplo, de una madre trabajadora o de una mujer casada que solicita empleo. Esta organización afirma que

Las discriminaciones contra el empleo de mujeres suelen ser consecuencia de una presunción de inferioridad, cuando no están alimentadas por otras consideraciones que limitan las posibilidades de las mujeres de obtener un empleo o de conservarlo.

Entre estas condiciones, identifica tanto el estado civil, las cargas de familia, el embarazo y el parto, como el hostigamiento o acoso sexual.

En el primer conjunto, se reconocen todas aquellas normas o prácticas que exigen, por ejemplo, que las mujeres requiera del permiso de su marido para trabajar fuera del hogar. Por lo que hace al hostigamiento sexual, la OIT afirma que éste pone en peligro la igualdad en el lugar de trabajo pues “pone en juego la integridad personal y el bienestar de las trabajadoras”.¹⁰⁸

Existe también la Recomendación 165 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares¹⁰⁹ la cual está vinculada con todos aquellos convenios de la OIT que tienen como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo para mujeres y hombres reconociendo que existen problemas específicos derivados de las responsabilidades familiares de unos y otras, los cuales deben ser tomados en consideración en las políticas públicas de pleno empleo.

Para las madres trabajadoras son especialmente importantes las recomendaciones contenidas en el capítulo IV de este instrumento. Ahí se establece, entre otras obligaciones del Estado, la adopción de medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales y con los intereses legítimos de los demás trabajadores [y trabajadoras] para que las condiciones de empleo sean tales que permitan a los trabajadores [y trabajadoras] con responsabilidades familiares conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares.

¹⁰⁸ OIT, Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Estudio general de las memorias relativas a la Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares*, Informe III (Parte 4B), CIT, 64ª reunión, Ginebra, 1978, párrafo 3.

¹⁰⁹ Aprobada durante la 67ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 23 de junio de 1981.

En realidad, todas las observaciones y medidas de la recomendación que se comenta favorecen la igualdad y la equidad en el reparto de las cargas de atención a los hijos e hijas entre el padre y la madre trabajadores y responden a la necesidad de adecuar los horarios de trabajo a las derivadas de la atención de los hijos e hijas.

En la *Recomendación relativa a la revisión de la Recomendación sobre la protección de la maternidad de 1952*¹¹⁰ se establece que las licencias por maternidad deberían ser de, por lo menos, dieciocho semanas prolongables si se trata de nacimientos múltiples, dando oportunidad a las mujeres de tomar esa licencia cuando así le convenga: antes o después del alumbramiento.

La revisión del Convenio y de la Recomendación de 1952 fue muy criticada porque respondió a la necesidad de incorporar algunos Estados Miembros que no habían podido ratificar aquel en virtud de los niveles tan altos, es decir, la revisión se hizo para uniformar hacia la baja. Aún así, para México son pertinentes algunas de las recomendaciones aprobadas, iniciando por el período de licencia de maternidad.

Por otro lado, se establece que las mujeres trabajadoras tendrán derecho, según esta recomendación, a derecho a ocupar el mismo puesto de trabajo o un puesto equivalente con la misma remuneración, al terminar la licencia de maternidad y a que esa licencia sea considerada como parte de su antigüedad.

4. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS

i. Observaciones generales

Sobre el tema de la igualdad en los salarios, el Comité de la CEDAW emitió en primer lugar la Recomendación General número 13,¹¹¹ en la que reitera la importancia de se elimine la brecha que existe entre la legislación que garantiza este derecho y la realidad, pues ha reconocido, de los informes de los Estados Partes, que son algunas prácticas de contratación las que generan obstáculos al disfrute de un salario igual por trabajo igual.

Más adelante aprobó la Recomendación General número 16,¹¹² sobre la problemática de las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas, este órgano de vigilancia recomendó que se “tomen las medidas necesarias para garantizar remuneración, seguridad social y prestaciones sociales a las mujeres que trabajan sin percibir tales prestaciones en empresas de propiedad de un familiar”.

¹¹⁰ Aprobada durante la 88ª Conferencia Internacional del Trabajo, el 15 de junio de 2000.

¹¹¹ Adoptada el 7 de marzo de 1989 durante el 8º período de sesiones del CoCEDAW. Figura en el Documento de Naciones Unidas A/44/38.

¹¹² Adoptada el 2 de enero de 1991 durante el 10º período de sesiones del CoCEDAW. Figura en el Documento de Naciones Unidas A/46/38

Finalmente se aprobó la Recomendación General número 17 sobre la medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y su reconocimiento en el producto nacional bruto, en la cual se reconoce el valor económico del trabajo doméstico como aporte para el desarrollo de las naciones y recomiendan que se establezcan mecanismos de medición en los cuales se haga evidente este valor en las cuentas nacionales.

Esta recomendación está en concordancia con uno de los logros más significativos de la IV Conferencia Mundial de la Mujer: el reconocimiento de los Estados participantes en ese evento del valor económico del trabajo doméstico y la contribución de las mujeres al desarrollo a través de una serie de actividades no remuneradas indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo y a compensar la pérdida de los ingresos familiares: la agricultura, el cuidado de los niños y niñas así como de las personas de la tercera edad, la preparación de los alimentos para la familia, el cuidado de las personas enfermas, el cuidado del medio ambiente y la atención a personas especialmente vulnerables.¹¹³

Sobre el tema de los derechos laborales de las mujeres no existe mucha jurisprudencia emanada de los órganos de control de los tratados. Sólo el Comité de la CEDAW emitió una recomendación general en materia de igualdad en los salarios, la número 13¹¹⁴ en ella reitera la importancia de se elimine la brecha que existe entre la legislación que garantiza este derecho y la realidad, pues ha reconocido, de los informes de los Estados Partes, que son algunas prácticas de contratación las que generan obstáculos al disfrute de un salario igual por trabajo igual.

ii. Observaciones particulares a México

Por lo que hace a las recomendaciones hechas de manera directa al gobierno de México, es preciso destacar que, de manera sistemática, todos los órganos de control de los instrumentos internacionales demandaron que se eliminen prácticas discriminatorias en contra de las mujeres en materia laboral como es el exigir la prueba de no embarazo como requisito para la contratación.

Durante la evaluación del cuarto informe periódico de México el *Comité de derechos humanos* señaló que

está preocupado por las informaciones de que las mujeres mexicanas que buscan empleo en las empresas extranjeras en las fronteras de México ("maquiladoras") sean sometidas a pruebas de embarazo y deban responder a preguntas personales indiscretas, y de que se hayan suministrado a algunas empleadas drogas anticonceptivas. Asimismo le preocupa que estas alegaciones no hayan sido objeto de investigaciones serias.

¹¹³ Ver párrafos 150 a 164 del Plan de Acción de Pekín, documento de Naciones Unidas A/CONF.177/20/Rev.1.

¹¹⁴ Adoptada el 7 de marzo de 1989 durante el 8º período de sesiones del CoCEDAW. Figura en el Documento de Naciones Unidas A/44/38.

Deben tomarse medidas para investigar todas estas alegaciones con el fin de asegurar que las mujeres cuyos derechos a la igualdad y al respeto a la vida privada han sido violados de esta manera, tengan acceso a recursos y para prevenir que tales violaciones vuelvan a producirse.

Por su parte, el *Comité de derechos económicos, sociales y culturales*, durante el examen del tercer informe de México, insistió al gobierno de México en que

...se adopten medidas inmediatas para proteger a las trabajadoras en las maquiladoras, entre ellas prohibir la práctica de exigirles una certificación médica de que no están embarazadas para ser contratadas y tomar medidas judiciales contra el empleador que incumpla la prohibición.

El Comité de la CEDAW, durante la evaluación conjunta de los informes tercero y el cuarto, reiteró la recomendación de que

... siga vigilando el cumplimiento de la legislación laboral en las plantas maquiladoras, y continúe la labor de sensibilización de los empleadores en esas plantas.

... se tomen medidas en contra de los empleadores que discriminan en base al embarazo. Las mujeres afectadas deben recibir apoyo y se deben dar señales claras a la sociedad de que ese tipo de discriminación no será tolerado.

Este mismo Comité durante la revisión del quinto informe periódico recomendó

... acelerar la adopción de las reformas necesarias en la Ley laboral, incluyendo la prohibición de discriminación contra las mujeres , para garantizar su participación en el mercado laboral en un plano de igualdad real con los hombres.

... hacer efectivos los derechos laborales de las mujeres en todos los sectores. Con este fin, se recomienda al Estado parte fomentar y potencial el papel del Instituto Nacional de las Mujeres en el proceso de negociación de la Ley laboral para dar cumplimiento específico a las necesidades de las mujeres trabajadoras, en particular, al principio de igual retribución por trabajo de igual valor y a la prohibición específica de requerir a las trabajadoras de las industria maquiladora el test negativo de embarazo.

5. ACUERDOS PARA LA APLICACIÓN DE ESTAS NORMAS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS

Los acuerdos alcanzados en Pekín bajo el rubro "trabajo", comprenden el compromiso de los Estados para promover igualdad, la independencia y los derechos económicos de las mujeres, incluidos el acceso a empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos, los mercados, el comercio, y la eliminación de la segregación en el trabajo y todas las formas de discriminación en el empleo.

A fin de instrumentar esos compromisos, se establecieron objetivos puntuales entre los que se encuentran acciones legislativas sobre la igualdad, la no discriminación y la equidad en el trabajo, los salarios, los ascensos, el descanso, la seguridad social, la seguridad en el empleo, a capacitación, etcétera.

En Pekín + 5 se hizo énfasis en la necesidad de compaginar las obligaciones familiares y las laborales. Para ello, se reiteró la necesidad de adoptar medidas como la licencia por maternidad y paternidad, así como el otorgamiento, tanto a hombres como a mujeres, de licencias para atender a la prole y a la familia y se acordaron nuevas medidas para cumplir con los objetivos de la Plataforma de Acción de Pekín en este rubro.

IV. EDUCACIÓN: LAS PARADOJAS DE LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD

1. CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS

Es difícil encontrar argumentos que nieguen la importancia que tiene la educación en el desarrollo de las personas y de las naciones. Koffi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, afirmó que

La educación es un derecho humano con inmenso poder de transformación. En sus cimientos descansan las piedras angulares de la libertad, la democracia y el desarrollo humano sostenible.¹¹⁵

Este tema fue ampliamente tratado en la IV Conferencia Mundial de las mujeres , como uno de los ejes del avance de las mujeres, de su empoderamiento, de su desarrollo y su nuevo posicionamiento en la sociedad y en las relaciones familiares. Se señaló que

La educación es un derecho humano y constituye un instrumento indispensable para lograr los objetivos de la igualdad, el desarrollo y la paz. La educación no discriminatoria beneficia tanto a las niñas como a los niños y, de esa manera, conduce en última instancia a relaciones más igualitarias entre mujeres y hombres. La igualdad de acceso a la educación y la obtención de educación son necesarias para que más mujeres se conviertan en agentes de cambio.¹¹⁶

Los gobiernos reconocen ya que los esfuerzos por alfabetizar y facilitar el acceso de las mujeres a los sistemas educativos, impactan de manera positiva el ejercicio de otros derechos pues ellas estarán habilitadas para participar en la adopción de decisiones en su familia, su comunidad y en la sociedad. En efecto, la inversión educativa en las mujeres

¹¹⁵ UNICEF, *Estado mundial de la infancia 1999. Educación*, Nueva York, 1999, Prefacio.

¹¹⁶ Párrafo 69 de la Plataforma de Acción de esta Conferencia. Documento de Naciones Unidas A/CONF.177/20/Rev.1.

tiene una derrama importante hacia sus familias, en la medida que esta educación responda también al criterio de calidad y las prepare para la vida, no únicamente para la reproducción de las estructuras de comercio e intercambio de bienes y servicios.

Durante los Foros de Consulta para la Elaboración del PROEQUIDAD, se trabajó bajo esta misma óptica. Se dijo que la educación juega un papel clave en el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, en su capacidad de toma de decisiones en todos los ámbitos, en su participación política y que una mujer instruida es un factor de avance y educación para su propia familia.

Sin embargo, la educación en México, como en América Latina, adolece de cuatro grandes problemas: un nivel bajo, disparidades educativas enormes entre personas de una misma generación, baja rentabilidad y mala calidad, sobre todo en la educación pública. Ello, aunando a las discriminaciones de género hace que a pesar de que las cifras demuestran que las mujeres hoy en día reciben más educación, no significa que todas las mujeres la reciban ni que estén mejor posicionadas que antes frente a los mercados de trabajo. Se afirma que

La eficiencia externa el capital educativo de las mujeres [...] sigue siendo menor que el de los hombre. Es decir que los años de escolaridad de las mujeres no valen, en el mercado de trabajo, lo mismo que los de los hombres y que, incluso, a medida en que sube la escolaridad de las mujeres, es mayor la brecha salarial y de jerarquía que se da entre mujeres y hombres.¹¹⁷

En Pekín + 5 se alabaron los logros alcanzados en materia de educación y capacitación de las mujeres, se afirmó que

Cada vez se cobra más conciencia de que la educación es uno de los medios más útiles para lograr la igualdad entre los sexos y la potenciación del papel de las mujeres . Se han realizado progresos en la educación y la capacitación de las mujeres y las niñas en todos los niveles, particularmente en los casos en que el compromiso político y los recursos asignados eran adecuados. En todas las regiones se adoptaron medidas para establecer sistemas alternativos de educación y capacitación a fin de llegar a las mujeres y las niñas de comunidades indígenas y otros grupos desfavorecidos y marginados, alentarlas a estudiar todo tipo de disciplinas, especialmente las no tradicionales, y poner fin a los prejuicios sexistas en la educación y la capacitación.

Sin embargo, se identificaron obstáculos que aún están presentes y que inciden en la inequidad de género, algunos de los cuales se observan también en México en especial en las poblaciones indígenas y rurales. Se dijo que:

¹¹⁷ INCHÁUSTEGUI, Teresa, *Género, políticas públicas y desarrollo institucional*, Ponencia.

... los intentos de erradicar el analfabetismo y aumentar el grado de alfabetización de las mujeres y las niñas y de darles mayor acceso a la educación en todos los niveles y formas tropezaron con la falta de recursos con voluntad y compromiso políticos insuficientes para mejorar la infraestructura de la educación e introducir reformas en la enseñanza; la persistencia de la discriminación y los prejuicios sexistas, incluso en la capacitación de maestros; los estereotipos ocupacionales basados en el género en las escuelas, otras instituciones de enseñanza y las comunidades; la falta de servicios de guardería; la persistencia del uso de estereotipos basados en el género en el material didáctico; y la falta de atención prestada al vínculo que existe entre la matriculación de las mujeres en las instituciones de enseñanza superior y la dinámica del mercado de trabajo. La ubicación remota de algunas comunidades y, en algunos casos, la insuficiencia de los salarios y las prestaciones dificultan la contratación de maestros y su permanencia en el cargo y pueden hacer empeorar la calidad de la enseñanza. Además, en algunos países, los obstáculos económicos, sociales y de infraestructura, así como las prácticas discriminatorias tradicionales, han contribuido a que disminuyan las tasas de matriculación y de retención de las niñas en las escuelas. Se han realizado escasos progresos en materia de erradicación del analfabetismo en algunos países en desarrollo, lo que ha hecho que aumente la desigualdad de las mujeres en los planos económico, social y político. En algunos de esos países, la formulación y aplicación inadecuadas de las políticas de ajuste estructural ha tenido consecuencias particularmente graves en el sector de la enseñanza, ya que han dado lugar a una disminución de las inversiones en la infraestructura docente.¹¹⁸

2. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

Desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se ha consagrado el derecho a la educación y la importancia de la igualdad en el disfrute de ese derecho, así como el derecho a tener ciclo básico de escolaridad. En el artículo 26 de este instrumento se define tanto este derecho universal como sus características: gratuidad y obligatoriedad en la educación elemental. Se define también el objetivo que se pretende alcanzar con la educación, es decir el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. En este numeral se señala, también que a través de la educación se favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos y sus objetivos.

En el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reafirman estos derechos en los artículos 13 y 14 y se señala que los Estados Parte acordaron considerar que la educación debe "capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y

¹¹⁸ Ídem.

entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”.

Tanto en *la Declaración* como en el Pacto, se consagra la libertad del padre y la madre para escoger el tipo de enseñanza que deseen para sus hijos, siempre y cuando en los planteles seleccionados se satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza. En este concepto se incluye la educación religiosa o moral.

Las precisiones que este derecho tiene en materia de combate a la discriminación en contra de las mujeres están dadas en el artículo 10 de la CEDAW, en donde se establece que los Estados Partes deberán asegurar a las mujeres la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, “las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional”, así como el acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad; a las mismas oportunidades de becas y subsidios para la educación, para la participación en el deporte y de acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

En la CEDAW se hace hincapié en que a través de la educación los Estados Parte deben eliminar todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, favoreciendo y estimulando la educación mixta, así como la revisión de los textos, métodos y programas escolares.

En la Declaración de Lima se establece que “la educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos” (artículo 16) y que estas metas, la educación de calidad debe estar al “alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías”.

En el artículo III de la *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, se establece que los Estados deberán adoptar todas las medidas necesarias para evitar la discriminación y promover la integración de estas personas en la educación, así como a desarrollar campañas educativas para sensibilizar a la población.

3. OBSERVACIONES INTERPRETATIVAS DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

i. Observaciones generales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió la Observación General número 13¹¹⁹ en la cual se afirma que “la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos”, reiteran que “la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados, económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades” y que es la mejor inversión financiera de los Estados.

Por lo que hace a las mujeres, señalan que la educación desempeña un papel decisivo en su emancipación, la protección de niños y niñas contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual.

Además de reiterar las características de la educación en tanto parte de los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité apunta las obligaciones jurídicas concretas que tienen los Estados Parte de este instrumento internacional. Entre ellas, está la obligación de establecer y mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos que se exponen en el párrafo 1 del artículo 13; respetar, proteger y llevar a efecto cada una de las "características fundamentales" (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) del derecho a la educación; dar educación primaria gratuita; adoptar medidas para implantar la enseñanza secundaria, superior y fundamental para todas las personas en su jurisdicción; velar por que exista un sistema de becas de enseñanza que ayude a los grupos desfavorecidos.

ii. Observaciones a México

Si bien los distintos órganos de control de los tratados internacionales no han hecho últimamente recomendación alguna sobre el derecho a la educación de las mujeres, lo cual implicaría que consideran que las políticas públicas y las normas en esta materia son adecuadas, la Presidenta del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, Erica Irene A. Daes, en el informe de su visita oficial a México, sí hizo hincapié en la necesidad de apuntalar la educación de las niñas indígenas. Señaló:

La educación de las niñas, que es una prioridad de las Naciones Unidas en el año 2000, precisa más esfuerzos. Además de la promoción oficial de esta educación por las autoridades, que se acoge con agrado y que debería

¹¹⁹ Aprobada en el 21º período de sesiones, 1999, documento de Naciones Unidas E/C.12/1999/10.

continuar, los dirigentes de las comunidades indígenas, las organizaciones de mujeres, los trabajadores comunitarios, los representantes de las iglesias y otros participantes tienen una función fundamental que desempeñar para cambiar las mentalidades tradicionales que justifican la discriminación contra las niñas y mujeres indígenas en la educación.

4. ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS

En la IV Conferencia Mundial de las mujeres, después de reconocer que es a través de la educación cómo se pueden combatir de mejor manera la desigualdad y la inequidad, los Estados miembros de Naciones Unidas se comprometieron a desarrollar una serie de medidas con miras a asegurar la igualdad de acceso a la educación; eliminar el analfabetismo entre las mujeres; aumentar el acceso de las mujeres a la ciencia y la tecnología y a la educación permanente; asignar recursos suficientes para las reformas de la educación y vigilar la aplicación de esas reformas, y promover la educación y la capacitación permanentes de las niñas y las mujeres.

A fin de garantizar la igualdad de acceso a la educación los gobiernos se comprometieron, entre otras cosas, "a promover el objetivo de la igualdad de acceso a la educación tomando medidas para eliminar la discriminación en la educación en todos los niveles por motivos de género, raza, idioma, religión, origen nacional, edad o discapacidad, o cualquier otra forma de discriminación"; eliminar las disparidades por motivos de género en el acceso a todos los ámbitos de la enseñanza terciaria, para lo cual deberán procurar que las mujeres tengan igual acceso que los hombres al desarrollo profesional, a la capacitación y a las becas y adoptando medidas de promoción activa según corresponda.

Vale la pena subrayar que, a fin de combatir y eliminar el analfabetismo entre las mujeres –objetivo estratégico pertinente en México por el alto índice de mujeres indígenas y rurales analfabetas–, los Estados se comprometieron, entre otras cosas, no sólo a reducir la tasa de analfabetismo femenino, sino a poner especial atención en los programas de alfabetización de las mujeres rurales, migrantes, refugiadas y desplazadas internamente, así como en las mujeres con discapacidades.

En la reunión Pekín+5 el tema de la educación se trató de manera transversal en todos los focos de preocupación. Se reiteró, como ya se dijo, que "la educación es uno de los medios para lograr la igualdad entre los sexos y la potenciación del papel de las mujeres".

En ese sentido, los Estados miembros de Naciones Unidas se comprometieron a tomar medidas adicionales tales como la formulación de políticas que garanticen, de manera efectiva, "el acceso equitativo a la educación y la eliminación de las disparidades basadas en el género en la educación, incluidas la formación profesional, la ciencia y la tecnología y la finalización de la enseñanza primaria en el caso de las niñas, en especial las que viven en zonas rurales y

desfavorecidas, y que ofrezcan a todas las mujeres y niñas la oportunidad de poder continuar su educación a todos los niveles”, entre otras medidas.

V. LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

1. EL DERECHO AL TRABAJO

El derecho al trabajo es un ámbito reservado a la federación desde el triunfo de la revolución mexicana. Más allá de la pertinencia histórica e ideológica de esta reserva, es evidente que la unificación de las normas laborales en una sola norma federal beneficia a nuestro país y su población, los empleadores, las trabajadoras y los trabajadores.

El marco normativo nacional e internacional se basa en: La Ley Federal del Trabajo, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, la Convención Internacional de los Derechos Humanos, la Conferencia de Viena, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Plataforma de Acción Beijing + 10 y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Así, es la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional, la que rige las relaciones laborales en todo el país. Es una norma que se encuentra en este momento en un proceso de revisión¹²⁰, para introducir de forma transversal la perspectiva de género y lograr la equidad entre mujeres y hombres en el mundo del trabajo y la participación sindical, por lo que se debe de seguir profundizando, sin embargo, todavía no se logran los acuerdos sobre el sentido que deben llevar las modificaciones.

Sin entrar al detalle en una materia federal, sí es pertinente que todas las entidades federativas participen en esta discusión sobre una reforma laboral con perspectiva de género revisión a través de sus representantes en el Congreso de la Unión, por ello, en esta evaluación se resaltan algunos de los compromisos internacionales que no se encuentran sancionados por la Ley Federal del Trabajo:

¹²⁰ Se propone considerar a las trabajadoras como sujetas de derecho en los ejes fundamentales que responden a sus demandas: la no discriminación, la libertad, la justicia social, el derecho al trabajo, la reproducción humana y las responsabilidades familiares como un compromiso social que transforme la visión tradicional de la maternidad en un derecho a elegir; el acceso a la justicia y los mecanismos para llegar a ella a través de instancias autónomas en la impartición de justicia laboral, así como las medidas y la asignación de responsabilidades para prevenir, erradicar y sancionar la violencia laboral. LAGARDE, Marcela, BRUGADA, Clara Coordinadoras. *Trabajo y Género*, Cuadernos Legislativos.GPPRD LIX Legislatura, México. 2005

Una disposición en el sentido de que el sexo no ha de ser un impedimento para que se contrate a mujeres en trabajos que demuestren, con las mismas pruebas que se exijan a los hombres, que pueden hacer;

Una prohibición expresa a la negativa de contratación por razones de embarazo o de estado civil;

Reconocimiento del derecho a cuidados maternos para las madres adoptivas;

Una disposición que obligue a patrones y empleadores a tomar en cuenta las necesidades de convivencia tanto del padre como la madre con sus hijos e hijas a fin de procurar que los horarios de trabajo sean corridos;

Disposiciones tendientes a prevenir y sancionar el hostigamiento sexual.

Es conveniente, también:

Hacer una previsión general respecto del uso del genérico masculino en el cuerpo de la ley y el cuidado que se debe tener de no interpretarlo, en ningún momento, en un sentido discriminatorio;

Modernizar el lenguaje usado en la ley, de manera que términos que implican un criterio de valoración moral subjetiva, como buenas costumbres o actos inmorales, se sustituyan por conceptos acordes con el ejercicio igualitario de los derechos humanos, como respeto a la integridad y la libertad;

Adecuar, de conformidad con la perspectiva de género, las normas relativas a la designación en los puestos de trabajo y la capacitación.

2. EL DERECHO A LA SALUD

El análisis de la norma federal de salud es pertinente porque las normas estatales han seguido los lineamientos en ella trazados, por tanto, muchas de las incongruencias que se encuentran en aquella, también se presentan en las normas estatales.

Ya desde 1997 en *El Análisis* se había detectado que en la Ley General de Salud existen lagunas en relación a los incentivos necesarios para la realización de investigación en salud desde una perspectiva de género, lo cual, incide en el tratamiento inadecuado que se les da a las mujeres en el sector salud. En la medida en que no se entienda cómo las mujeres tienen necesidades específicas de atención médica en todas las etapas de su vida, no sólo en la reproductiva, no se estará en posibilidades de garantizarles el más alto nivel de salud posible.

Lo mismo sucede con los datos estadísticos que, según la Ley General se deben obtener en todos los centros de salud, no se señala la necesidad de capturarlos desglosados por sexo.

Por otro lado, en la definición del concepto “grupos vulnerables” no se considera a las mujeres en situaciones especiales de vulnerabilidad como las mujeres maltratadas, ni se establece como obligatoria la atención que debe darse desde el sector salud a la violencia familiar, a pesar de la existencia de la Norma Oficial Mexicana 190.

Por lo que hace a la salud sexual y reproductiva, deberían prohibirse todas las formas de contracepción impuestas de manera forzosa en la medida en que existe la libertad de procrear, cualquier atentado contra esta libertad es una violación a los derechos humanos y a las garantías constitucionales. Ningún programa de planificación familiar ni de población puede justificar la imposición mediante el engaño o dolo de medidas anticonceptivas como las que se han denunciado en algunos lugares de la república y cuyas víctimas son, mayoritariamente, mujeres de escasos recursos o indígenas. Esta prohibición debería acompañar a los programas de prevención de embarazos en adolescentes y los relativos a la salud sexual y reproductiva que ya prevé la Ley General y la obligación de prestar de servicios perinatales a las mujeres reclusas que no existe.

Cabe destacar que, en la norma federal, no existen disposiciones claras sobre para la prevención de los embarazos no deseados y, en consecuencia, de las interrupciones voluntarias del embarazo.

En *La Evaluación* se afirma que, por lo que hace a la salud de mujeres indígenas, y atendiendo a las recomendaciones hechas a México, la legislación en salud debería ordenar se investigue, sancione y elimine toda práctica de esterilización forzosa en contra de mujeres indígenas y se establezcan planes y programas de salud adecuados a sus usos y costumbres, es decir, en los que se tomara en consideración tanto la medicina tradicional como las formas alternativas de atención a la salud de las poblaciones indígenas.

3. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Ya se vio que la Ley General de Educación es otro parámetro federal que siguen las normas estatales, por lo cual algunas de las inconsistencias y lagunas que tiene ésta, también se encuentren en el resto de la república. Además de las lagunas detectadas en materia de igualdad y equidad entre mujeres y hombres en la educación, esta norma requiere la definición de contenidos y acciones positivas para promover la permanencia de las niñas y mujeres en todos los niveles educativos que se acordó en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, así como la disposición para hacer obligatorios los programas educativos tendientes a crear y fortalecer una cultura de la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y la promoción de la paternidad responsable.

La filosofía de la educación en México y sus fundamentos emanan del artículo 3º Constitucional; y en dicho precepto, se establecen características para el sistema educativo nacional tales como el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y el fomento del amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; la democracia y la contribución a la mejor convivencia humana, “tanto por los elementos que aporte a fin

de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos". Podría considerarse que estas características ya contemplan de manera implícita todos y cada uno de los compromisos internacionales signados por México en la materia; no obstante se deben generar las políticas para la introducción transversal de la perspectiva de género en los planes de estudio del magisterio y del alumnado, en la norma reglamentaria y en las leyes estatales.

4. EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

Por órdenes de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas el Relator Especial de este órgano sobre la Vivienda Adecuada hizo una breve investigación sobre la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada. En esa ocasión el gobierno de México respondió que la capacidad de las mujeres para adquirir, administrar y heredar bienes, incluida la parcela cultivable, en igualdad de condiciones con los hombres, está reconocida jurídicamente, aunque no señaló cuales son los dispositivos que hacen este reconocimiento.¹²¹ Se indicó que para 1998, 21% de la población beneficiada con el Programa de Certificación Agraria para la regularización de la tenencia de la tierra, eran mujeres y se aclaró que de ese pequeño porcentaje, el 53% tenían la calidad de ejidatarias, el 10% de posesionarias, y el 37% de avecindadas.

Se indicó que la nueva Ley agraria refrenda la unidad agrícola industrial de las mujeres, de tal suerte que las mujeres ejidatarias mayores de 16 años se benefician de una reserva de terrenos colindantes con la zona urbanizada de los ejidos para el establecimiento granjas agropecuarias o de industrias rurales que ellas explotan y aprovechan.

También se indicó que se dieron avances en el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada, haciendo referencia a la Ley de vivienda del Distrito Federal, promulgada en marzo de 2000. Desafortunadamente, esta norma es genéricamente neutra, por lo tanto, no contribuye a revertir los obstáculos discriminatorios hacia las mujeres en este rubro.

En realidad, las normas federales sobre vivienda son un claro ejemplo de la discriminación en contra de las mujeres, es el caso normas del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en materia de préstamos para la adquisición de viviendas en las cuales se establece que "los hombres" pueden designar a sus esposas como personas económicamente dependientes, lo que significa que las mujeres cabeza de familia están en situación de desventaja para solicitar un

¹²¹ Informe del Secretario General presentado de conformidad con la resolución 2001/34 de la Comisión de Derechos Humanos, documento de Naciones Unidas E/CN.4/2002/53.

préstamo, por lo que parece que la información que el gobierno de México proporcionó al Relator Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda, no es tan exacta.

5. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y EL GASTO PÚBLICO

El gasto es también un elemento de las políticas públicas que puede ayudar a superar los problemas vinculados con la desigualdad, la discriminación y la pobreza de las mujeres, de ahí que la evaluación de las normas que regulan su ejercicio son también significativas en la condición jurídica de las mujeres de un país o región determinada.

En la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, la CEPAL explicó que es el gasto público un instrumento fundamental en las políticas económicas pues es a través de él como el Estado influye en la generación de ingreso, en especial en su distribución secundaria: a mayor gasto público, mayores ingresos y mayor cobertura en servicios.¹²² Esta misma visión se tiene en México gracias a estudios como el de Flérida Guzmán Gallangos y Jennifer Cooper¹²³ en donde se afirma que

... los presupuestos nacionales son el instrumento más relevante que tienen los gobiernos para influir en el cumplimiento de las demandas económicas, sociales, políticas y culturales de sus gobernados, estos presupuestos aparte de ser un instrumento importante de política macroeconómica.

Es por ello que hoy se demanda romper con el supuesto de que la política económica y el ejercicio del gasto público son neutros y, en ese contexto, hacer imperativo el enfoque de género en su diseño e instrumentación, de esta manera, el gasto público y los presupuestos con perspectiva de género se reconocen por la promoción de asignaciones que “influyan en el mejoramiento de la situación de las mujeres en condiciones desfavorables y a cerrar las brechas económicas y sociales por sexo, así como en su incorporación en todas las etapas del proceso de presupuestación a nivel federal, estatal y municipal”. Ello, desde luego, está presente en las normas jurídicas que regulan tanto el presupuesto como el gasto público.

En los dos ejercicios de evaluación anteriores, éste tópico no se analizó, por ello, en esta ocasión sólo se hace referencia a la situación actual en Baja California Sur. Así, el análisis de la Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal¹²⁴ ponen en evidencia que no existe una conciencia normativa que obligue al Ejecutivo a diseñar un presupuesto de

¹²² CEPAL, *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Documento LC/G.2096 de la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre desarrollo social, Santiago de Chile, 15 al 17 mayo 2000.

¹²³ “Un análisis presupuestario con un enfoque de género”, México, UNAM, 2003.

¹²⁴ Última reforma del 9 denoviembre de 2006.

egresos sensible a las necesidades de hombres y mujeres; es una norma que presupone que el gato público es neutro desde el punto de vista del género.

6. LAS NORMAS EN MATERIA DE SALUD

En la evaluación de 1997, se detectó que en las disposiciones sobre salud sudcalifornianas existían las siguientes lagunas o incongruencias con los preceptos internacionales, en las que se repite el esquema derivado de una percepción de neutralidad en las normas, por tanto, no se identificaban los espacios de promoción de investigaciones en salud y para desarrollar planes y programas en esta materia desde una perspectiva de género que sea acorde a los principios de igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación y respeto a la dignidad y libertad de las personas.

En este mismo sentido se observaron las siguientes lagunas:

- atención que debe darse desde el sector salud a la violencia familiar y al maltrato infantil;
- definición incompleta del concepto “grupos vulnerables” en los que se considere a la mujer en situaciones de especial vulnerabilidad como las mujeres maltratadas;
- falta de definición de programas de salud sexual y reproductiva;
- ausencia de programas de prevención de embarazos en adolescentes;
- falta de prohibición de todas las formas de contracepción impuestas de manera forzosa;
- falta de atención al VIH/SIDA, y
- falta de prestación de servicios perinatales a las mujeres reclusas.

Para la evaluación del 2002,¹²⁵ se corrigieron algunos de esos problemas, es decir, se prohibió la contracepción forzada (artículo 66), y se mencionaba al VIH/SIDA como una de las enfermedades que deben ser atendidas de manera especial por el sistema de prevención y control de enfermedades (artículo 115).

El resto de las lagunas e incongruencias siguió presente. Por otro lado, como ya se mencionó en este documento, los mecanismos de control de derechos humanos han recomendado que se desarrollen procesos de colaboración intersectorial para combatir la violencia hacia las mujeres, entre cuyas formas se subraya la prostitución forzada y la trata de mujeres, niños y niñas. El sector salud es uno de los que deberían estar directamente involucrados por el grave

¹²⁵ En donde se trabajó con la Ley publicada el 14 de diciembre de 1999 cuyas las últimas reformas registradas databan del 10 de mayo de 2001.

riesgo que estos dos problemas tienen en la salud de mujeres, niñas, niños y adolescentes y por tener un papel preponderante en la rehabilitación de las víctimas. En este sentido, la normatividad sudcaliforniana en materia de salud es

omisa en la definición de programas de prevención de la trata de personas y de la prostitución forzada;

omisa en la definición de programas de atención a la salud y rehabilitación de víctimas de trata y prostitución forzada;

omisa en la definición de programas de atención a la salud de las personas que se dedican a la prostitución.

Por lo que hace a la salud de mujeres indígenas, y atendiendo a las recomendaciones hechas a México, la legislación en salud debería

ordenar se investigue, sancione y elimine toda práctica de esterilización forzosa en contra de mujeres indígenas.

Para el 2004, se promulgó una nueva ley para el sector salud,¹²⁶ sin embargo, las observaciones hechas en el 2002 siguen vigentes, salvo por el hecho de que se establece la prioridad que deben dar las personas prestadoras de los servicios de salud a las mujeres que han sufrido violencia de género.

7. LEY SOBRE EL SISTEMA ESTATAL DE ASISTENCIA SOCIAL

Esta norma no ha sufrido reformas,¹²⁷ por lo tanto cabe reiterar que es necesario:

incluir entre las personas sujetas a la asistencia social y como grupo vulnerable a las mujeres en estado de abandono o maltrato, niños, niñas y adolescentes y personas de la tercera edad;

incluir el fenómeno de la violencia familiar y el abandono de las obligaciones familiares dentro de las investigaciones sobre los problemas prioritarios de asistencia social;

definir la asistencia a las víctimas de violencia familiar y de género como parte de los servicios básico de salud y asistencia social;

promover, como servicio de asistencia social, la paternidad y la maternidad responsables;

proporcionar atención a la salud sexual y reproductiva a las personas que son sujetos de asistencia social, y

¹²⁶ Publicada el 31 de diciembre de ese año y las últimas reformas son del 28 de diciembre de 2005.

¹²⁷ Las últimas reformas registradas fueron publicadas el 30 de marzo de 1998.

la creación de centros y albergues de asistencia social a víctimas de violencia de género, violencia familiar, maltrato infantil y abandono.

Además, sería conveniente que al prestar la asistencia social y cumplir todas las atribuciones que confiere la ley al gobierno estatal, se atienda la perspectiva de género y los principios de igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación y respeto a la dignidad y libertad de las personas.

8. LEY DE EDUCACIÓN

La ley de la entidad¹²⁸ refuerza algunos de los elementos positivos que ya en 2002 tendieron a cumplir con los compromisos internacionales en esta materia. Tal es el caso de:

la declaración de que toda la educación en la entidad debe contribuir a la mejor convivencia humana, a través de, entre otras cosas, los valores de fraternidad e igualdad de derechos y de la abolición de privilegios de razas, religión, grupos, sexo o individuos (artículo 8 fracción III), y

reglas para atender las necesidades específicas de la educación para los grupos indígenas (artículos 12 fracción I, 15 fracción I y 31).

Sin embargo, en aquella ocasión, se detectaron las siguientes lagunas:

una definición de contenidos educativos que eliminen los estereotipos de hombres y mujeres en sociedad;

una declaración que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación;

una definición de contenidos y acciones positivas para promover la permanencia de las niñas y mujeres en todos los niveles educativos;

programas educativos tendientes a crear y fortalecer una cultura de no violencia hacia la mujer, y

programas educativos para la promoción de la paternidad y maternidad responsables.

A la luz de los principios de igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación y respeto a la dignidad y libertad de las personas establecidos en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es todavía más importante que la normatividad sudcaliforniana en materia de educación tenga un lenguaje incluyente y abandone el genéricamente neutro o adrocéntrico.

¹²⁸ Las últimas reformas registradas datan del 29 de noviembre de 2007.

CAPÍTULO CUARTO

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

I. CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS

1. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO

El término *acción afirmativa* o *acción positiva* surgió, tal como se indica en *La Evaluación*, por la necesidad de identificar ciertas políticas públicas, normas jurídicas o prácticas en el sector privado, de trato preferencial o compensatorio que son necesarias para establecer el principio de equidad y alcanzar la igualdad ante la ley para todas las personas. En el ámbito internacional se entiende que la acción positiva comprende una serie de medidas de carácter temporal que van encaminadas a corregir la situación social o jurídica o ambas de los miembros del grupo a que están destinadas “en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva”.¹²⁹

Su objetivo es compensar las desigualdades e inequidades en una sociedad determinada; se consideran dentro de las medias de reparación por los daños sufridos por años o siglos de discriminación y sometimiento que han padecido ciertos sectores y grupos de la sociedad. La naturaleza de este tipo de medidas hace que estén destinadas a grupos o sectores de la población que tienen una característica común que es, a su vez, el factor de discriminación o desventaja frente al resto de la población.

¹²⁹ BOSSUYT, M., *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*, documento de trabajo presentado en el 53º período de sesiones de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Documento de Naciones Unidas E/CN.4/Su.272001/15, párrafo 7.

Las mujeres comparten con otros sujetos su condición política de opresión¹³⁰ y, con grandes dificultades para ser reconocidas como pares y legítimas, han coincidido con los pueblos indígenas, las personas inmigrantes, niñas y niños, los grupos juveniles, los homosexuales, personas con discapacidad, ancianas y ancianos, entre otros, en la crítica política a las opresiones de género, de clase, étnica, racista y etárea. De tal manera que han puesto en crisis el principio ideológico que consiste en considerar naturalmente desiguales a quienes sólo son diferentes.

En este punto es indispensable aclarar que las mujeres no son ni un “grupo vulnerable” ni una minoría. Son uno de los dos componentes de la población que, en ocasiones, es numéricamente mayoritario frente al componente de los hombres. Porque el hecho de ser mujer constituye un elemento de vulnerabilidad, que se exagera por su condición de género en la que ya existen otras circunstancias que las vulneran, es el caso de las niñas, las ancianas, las mujeres y niñas con discapacidad, las migrantes, la religión, las enfermas, que están más expuestas a ser víctimas de violencia.

Diversidad y equidad simultáneas son los principios ético-políticos de una cultura justa, y de modos de convivencia y pacto entre los diversos sujetos que deben considerarse como iguales. La concepción sobre derechos humanos de las mujeres y de los hombres no ha logrado instalarse del todo en la cultura, ni como práctica, ni como mentalidad, es por ello que deben implementarse las acciones afirmativas que responden tanto a la existencia de condiciones persistentes de desigualdad como a la necesidad de modificar esas condiciones a fin de lograr la igualdad.

Las acciones afirmativas constituyen la concreción del concepto “equidad” y deben erradicar las desigualdades y aplicarse de tal manera que lleguen a todos los grupos, los programas y normas que regulan y aplican las acciones afirmativas, para lograr que sean cien por ciento incluyentes. Desde la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer¹³¹ mucho se ha insistido en la necesidad de diseñar y poner en marcha planes y programas así como emitir leyes que favorezcan el empoderamiento de las mujeres e incluir acciones afirmativas con perspectiva de género.

Este tipo de acciones han sido objeto de un estudio en el marco de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas a fin de ofrecer un marco de comprensión universal tanto sobre el contenido como sobre la razón de ser de estas acciones afirmativas. En este estudio, su autor, Boussuyt afirma que

¹³⁰ Sobre el particular se puede consultar: LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela, “Identidad de género y Derechos Humanos. La construcción de la humanas”, Guzmán, Laura y Pacheco Gilda, Coordinadoras, *Estudios Básicos de derechos Humanos*, IIDH Serie Estudios de Derechos Humanos Tomo IV, San José Costa Rica, 2000.

¹³¹ Celebrada en México en septiembre de 1975.

La igualdad de oportunidades corresponde a la opinión de que el objetivo de la legislación contra la discriminación es garantizar la reducción de la discriminación mediante la eliminación o la limpieza de los procesos de adopción de decisiones de las consideraciones ilegítimas basadas en la raza, el género o la etnia, que tienen consecuencias perjudiciales para las personas.¹³²

En *La Evaluación* se muestra que a pesar de existir una declaración de igualdad formal o jurídica consagrada en la Constitución Federal, persisten las disparidades en las normas secundarias entre mujeres y hombres que se encuentran en el origen de disparidades y discriminaciones hacia las mujeres, en algunas áreas, independientemente de que se han hecho reformas significativas en los últimos años. Ahora bien, estas disparidades legislativas favorecen y, en algunos casos, profundizan y arraigan, discriminaciones en contra de las mujeres.

En efecto, se está frente a prácticas sociales que reflejan una discriminación estructural en el sentido de que existen medidas, procedimientos, acciones o disposiciones legales que si bien parecen genéricamente neutros o parecen tener una justificación determinada, en realidad tienen consecuencias adversas desproporcionadas para las mujeres. Tal es el caso, de la prueba de no embarazo para la obtención de un empleo, el uso de un lenguaje androcentrista que, siendo supuestamente neutro, que obstaculiza el acceso real a las mujeres a puestos de toma de decisiones o a recursos financieros.

En *La Evaluación* se incluyen las opiniones del Comité de la CEDAW y del *Comité de Derechos Humanos*. En relación a la aplicación del artículo 4º de la CEDAW, se observa que la sola reforma de las leyes para declarar la igualdad entre mujeres y hombres no es suficiente para eliminar la discriminación estructural y recomienda a los Estados Parte tomar medidas especiales de carácter temporal como la acción afirmativa, el trato preferencial o de sistemas de cuotas o paridad para permitir la integración de las mujeres en la educación, la economía, la política y el empleo.¹³³

En torno al Comité de *Derechos Humanos*, en *la Evaluación* se señala que, haciendo una interpretación del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, el principio de igualdad exige a los Estados adoptar, en ciertas ocasiones,

...disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de la población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el

¹³² BOUSSUYT, M. *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*, documento de trabajo presentado en el 53º período de sesiones de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Documento de Naciones Unidas E/CN.4/Su.272001/15, párrafo 85.

¹³³ Recomendación General número 5, adoptada en el 7º período de sesiones del Comité de la CEDAW, 1998, a la que se hace referencia más puntual en el capítulo I de la Segunda Parte.

Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población".¹³⁴

En este mismo sentido, en México, el *Grupo de Trabajo sobre Participación en la vida Pública y Acceso a la Toma de Decisiones del Comité Nacional Coordinador de las Actividades Preparatorias de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer* indicó en 1994, que existe un "techo de cristal" que impide que las mujeres accedan en mayor número a los niveles más altos de las jerarquías en los grupos de toma de decisiones políticas y recomendó el estudio y desarrollo de mecanismos que aseguren la participación "proporcional de las mujeres en toda la vida social, en especial en la vida pública"¹³⁵ como el "sistema de cuotas proporcionales en los ámbitos que se considere viables [...] para el desarrollo e intensificación de la presencia femenina en los escenarios de la toma de decisiones que afectan a la población en su conjunto" y el desarrollo de políticas de acción afirmativa en todos los niveles."¹³⁶ De ello también se da cuenta en *La Evaluación*.

Retornando al concepto "igualdad de oportunidades", es importante tener presente que existe un riesgo cuando se le utiliza en forma lineal, sin tomar en consideración que la supuesta igualdad también tiene en su base una dosis de inequidad pues esconde las estructuras de la discriminación. Se ha reconocido que la desigualdad en el terreno de la política, en el trabajo, en la educación, tiene su origen en "actitudes y prácticas discriminatorias y en el desequilibrio en la relaciones de poder entre la mujer y el hombre que existen en el seno de la familia".¹³⁷ Sobre estos aspecto y su complejidad, Boussuyt explica que si bien es cierto que

La igualdad de oportunidades promueve la libertad de elección y la libre competencia entre las personas. Por tanto, permite la movilidad social, tanto ascendente como descendente, de acuerdo con los talentos y los conocimientos personales de los individuos. Las medidas de acción afirmativa que corresponden a este ideal de igualdad de oportunidades serán, evidentemente, medidas destinadas a crear capacidad y promover una

¹³⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general número 18 relativa a la no discriminación (véase documento de Naciones Unidas HRI/GEN/1/Rev.1, Part I) (1994), párrafo 10.

¹³⁵ HIERRO, Graciela, Coord., et al. *Participación en la vida pública y acceso a la toma de decisiones*. México, CONAPO/FNUAP, 1995, pp. 32 y ss.

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Ver párrafo 185 del *Programa de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*, documento de Naciones Unidas A/CONF.177/Rev.1.

adopción de decisiones que no tenga en cuenta el género ni la raza (contratación afirmativa y preferencia afirmativa).¹³⁸

Sin embargo, dicho autor señala que

... la contratación afirmativa y la preferencia afirmativa, llamadas también acción afirmativa blanda, requerirán un plazo comparativamente prolongado si se quiere crear un orden social que no tenga vestigios de la discriminación pasada o estructural. La discriminación racial y por motivos de sexo es tanto institucional como individual, y el problema se falsea si se plantea como una cuestión de intención más que de efecto. No tiene en cuenta suficientemente que la desventaja racial o sexual circundante refuerza el proceso, y se concentra únicamente en la acción particular al evaluar si tiene que haber una intervención jurídica, pasando por alto el entorno más amplio.¹³⁹

Así, para eliminar las diferentes formas de discriminación estructural se justifica la elaboración y puesta en marcha de políticas, programas y leyes con perspectiva de género, es decir, las acciones positivas calificadas como blandas. Sin embargo, la igualdad entre mujeres y hombres es binaria, es decir, se refiere tanto a las oportunidades como a los resultados, por ello, son también necesarias las llamadas acciones afirmativas “duras”, que se refieren a los sistemas de cuotas, cupos, reservas, presunciones legales, etcétera, que han probado, que con el tiempo, se crea una cultura de igualdad en ambos polos que las hace innecesarias y es posible eliminarlas.

Es necesario, también, el establecimiento de un mecanismo de gobierno que facilite la inserción de la perspectiva de género en acciones y políticas en los ámbitos de los tres poderes públicos y en los tres niveles de gobierno, y garantice el logro de las metas que se establezcan en esta materia. Esto es, el establecimiento de una acción afirmativa “dura” para facilitar la transición a través de acciones afirmativas “blandas” hacia la igualdad tanto de oportunidades como de resultados.

2. MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO

En la *Evaluación legislativa*, se señala que “una de las estrategias para fomentar acciones afirmativas para el adelanto de la mujer y la igualdad entre los géneros de manera sistemática e institucionalizada, ha sido la creación de mecanismos u órganos de gobierno encargados de coordinar las políticas públicas y la transversalidad de la perspectiva de género en las acciones de Estado, así como de introducir la corrección del desequilibrio en las relaciones entre hombres y mujeres en la agenda política”.

¹³⁸ BOUSSUTY, M. *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*, op. cit., párrafo 86.

¹³⁹ Ídem. párrafo 87.

Esta afirmación se fundamenta en la opinión de Virginia Guzmán a quien se cita cuando afirma que

La construcción de problemas públicos y la elaboración de las agendas son el resultado de procesos sociopolíticos complejos cuya comprensión remite a otros temas: la constitución de sujetos sociales, la elaboración de nuevos marcos de interpretación de la realidad social, las relaciones de poder entre los distintos sujetos y actores sociales y el establecimiento de alianzas y estrategias políticas.¹⁴⁰

En este contexto se reconoce una realidad: los avances en la condición y el posicionamiento de las mujeres obtenidos hasta ahora, se deben, en gran medida, a la coordinación y presión de grupos de la sociedad civil cuya estructura organizativa y oportunidad política han sido piedra de toque en este proceso. Sin embargo, siguiendo a Virginia Guzmán, en *La Evaluación* multicitada, es evidente que tanto las oportunidades que existen en una comunidad determinada para la acción colectiva, así como su extensión y las formas que asumen, se recogen y estructuran en el sistema político de tal suerte que

... las estructuras organizativas formales e informales con que cuenta el movimiento influyen en la amplitud y formas que adquieren el intercambio y debate entre los actores y las acciones que éstos emprenden para movilizar los asuntos de su interés. La combinación de estas dos dimensiones –oportunidades políticas y estructuras organizativas- ofrecen sólo la base estructural para la acción. Para motivar la acción colectiva es necesario que se construya una nueva visión compartida del mundo y se generalice la convicción de que la acción colectiva permite la superación de situaciones consideradas inaceptables.¹⁴¹

Precisamente para ello se requieren mecanismos institucionales cuyas funciones sean la coordinación de la oportunidad política, la formación de las estructuras organizativas y la construcción de una nueva visión del mundo en donde sea inaceptable la discriminación hacia las mujeres, su dependencia y sometimiento, al mismo tiempo que sean evidentes las estructuras sociales de igualdad tanto de oportunidades como de resultados.

De manera concreta, tanto en *La Evaluación* como en la teoría de género se explica que estos mecanismos se justifican por tres necesidad básicas: la coordinación de las políticas y los programas públicos para el adelanto de las mujeres ya existentes; evitar la fragmentación de esfuerzos y recursos, y hacer visible los problemas y obstáculos que enfrentan las mujeres en el goce de los derechos humanos.

¹⁴⁰ GUZMÁN, Virginia, *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*, Serie Mujer y Desarrollo, número 32, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, p. 11. Citada en *La Evaluación*.

¹⁴¹ Ídem., p. 13.

Ahora bien, la recomendación de crear mecanismos institucionales surge desde la I Conferencia Mundial de la Mujer y en varios países se ha atendido dicha recomendación, sin embargo, a varios de los mecanismos creados le son aplicables las observaciones hechas por Virginia Guzmán respecto de los existentes en América Latina. Dicha analista señala que estas organizaciones o mecanismos enfrentan una serie de obstáculos en el logro de sus objetivos, tales como: la contradicción existente entre la magnitud de las tareas asignadas a las oficinas y las atribuciones y recursos que se les asignan; las oficinas no tienen suficiente autoridad debido a su posición jerárquica dentro de la organización de la administración pública, cuentan con escasos recursos profesionales y técnicos y sus presupuestos son limitados; la amplia brecha existente entre las concepciones y comprensiones sobre el tema que tienen los y las integrantes de las oficinas y las de las autoridades y funcionarios del resto de los sectores del Estado; la distancia e incluso las contradicciones entre los discursos de las autoridades y funcionarios y sus prácticas institucionales; el carácter inestable del proceso.¹⁴²

En este mismo sentido se pronunció la Asamblea General de Naciones Unidas durante la reunión Pekín + 5 al señalar que

... la insuficiencia de recursos financieros y humanos y la falta de voluntad y compromiso políticos constituyen el principal obstáculo a que se enfrentan los mecanismos nacionales [para el adelanto de la mujer]. Ello se ve intensificado por la insuficiente comprensión de la igualdad entre los géneros y la incorporación de la perspectiva de género por parte de las estructuras gubernamentales, así como por los estereotipos basados en el género que existen, las actividades discriminatorias, la competencia en las prioridades de los gobiernos, y en algunos países, la falta de mandatos claros y una ubicación al margen de las estructuras gubernamentales nacionales [...]. Las actividades de los mecanismos nacionales se vieron también obstaculizadas por problemas estructurales y de comunicación dentro de los organismos de los gobiernos y entre ellos.¹⁴³

A pesar de estos obstáculos, y otros como la falta de mandatos claros y la falta de comprensión sobre la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las actividades de la administración pública, así como en aquellas que se desarrollan desde los poderes legislativo y judicial, la resistencia que existe al cambio social, en *La Evaluación* se señala que la creación de estos mecanismos ha contribuido de manera positiva en todos aquellos países en que existen a la reforma legislativa, la formación de recursos humanos, la realización de estudios sobre la condición de las mujeres, el desarrollo de estadísticas desagregadas en donde la situación de las mujeres se hace visible y la sensibilización de funcionarias, funcionarios y autoridades.

¹⁴² Ídem, p. 7.

¹⁴³ Ver documento de Naciones Unidas S-A/23/10/Rev.1, párrafo 25.

Las tareas para la incorporación de la perspectiva o enfoque de género en las políticas públicas o, como se ha dado en llamar, la "institucionalización de de la perspectiva de género" que llevan a cabo estos mecanismos han sido piedra de toque en el desarrollo y la sustentabilidad de la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Son estas instituciones las que han recogido la doctrina y la práctica internacional en el quehacer público nacional y local, es decir, es a través de ellas que se hacen esfuerzos para que se elaboren políticas con estrategias para corregir los desequilibrios e inequidades entre mujeres y hombres desde un enfoque de género, es decir, de un modelo analítico que permite tomar en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres en el desarrollo social, permite entender las causas y los mecanismos institucionales y culturales que son el fundamento de las estructuras desiguales e inequitativas entre unos y otras.

Así, en la práctica de estas instituciones, y como señala Teresa Incháustegui,¹⁴⁴

... la perspectiva de género en políticas públicas se traduciría en introducir la cuestión de la equidad entre los sexos no sólo en los métodos de análisis y diagnóstico de la realidad social, que sirven de base para la elección y formulación de aquéllas, sino también en los procedimientos de evaluación, reprogramación y desempeño global de las mismas.

Incháustegui sostiene la importancia de los mecanismos institucionales en la regulación de la "asignación de oportunidades y la distribución de las cargas entre los sexos", tanto en los espacios de poder, como en el ámbito normativo, como en las políticas públicas.

En esta medida, los mecanismos institucionales para la equidad entre mujeres y hombres no son otra cosa que la cristalización de una acción afirmativa que envuelve una serie de valores comunes, de orientaciones y fines para abatir la desigualdad entre los sexos. Valores, orientaciones y fines, que al ser institucionalizados se deben convertir en normas de conducta y procedimientos administrativos, políticos y jurídicos sancionados por una ley.

En la Evaluación legislativa, se señala que "una de las estrategias para fomentar acciones afirmativas para el adelanto de las mujeres y la igualdad entre los géneros de manera sistemática e institucionalizada, ha sido la creación de mecanismos u órganos de gobierno encargados de coordinar las políticas públicas y la transversalidad de la perspectiva de género en las acciones de Estado, así como de introducir la corrección del desequilibrio en las relaciones entre mujeres y hombres en la agenda política".

¹⁴⁴ "La institucionalización del enfoque de género en la políticas públicas. Apuntes entorno a sus alcances y restricciones", *La ventana*, número 10, 1999.

3. LOS SISTEMAS DE CUOTAS Y PARIDADES: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Otra acción afirmativa para el empoderamiento de las mujeres recomendada en los acuerdos internacionales, es el sistema de cuotas para las mujeres, que se refiere a los espacios electorales y de toma de decisiones en todos los sectores: público, privado y social.

Micaela Navarro,¹⁴⁵ refiriéndose al sistema de cuotas en los espacios electorales, señala, que si es cierto que la democracia es reconocida como el sistema en el cual se manifiesta la voluntad ciudadana y se ejerce la ciudadanía, también es cierto que en este sistema existen grandes carencias por el déficit en la representación de las mujeres.¹⁴⁶

El sistema de cuotas electorales sirve para revertir este déficit y ha sido utilizado, con éxito, en la reforma electoral mexicana, aunque su objetivo no fue sólo introducir la participación paritaria de las mujeres en los parlamentos, también permitir a partidos políticos pequeños una *representación proporcional* en los congresos, tanto federales como locales. Este sistema que ha sido criticado porque está dirigida a la participación política de las mujeres y aún personas e instituciones de cultura moderna, consideran que especificar las cuotas para mujeres es discriminatorio, Incluso algunas mujeres que no conocen la génesis de los sistemas de cuotas, se confunden y se oponen argumentando que no deben llegar a los espacios de poder por un criterio numérico, para cumplir con la cuota, sino por sus méritos, su valor y el reconocimiento a su trabajo y experiencia.¹⁴⁷

Este sistema está vinculado con un concepto más amplio y adecuado desde el punto de vista de la representación de ambos géneros en los espacios políticos electorales: el concepto de democracia equitativa y paritaria, al que se define como "una representación equilibrada de mujeres y hombres, de forma que ninguno de los dos sexos tenga una presencia mayor al 60% ni menor al 40%".

Micaela Navarro afirma, para explicar puntualmente la diferencia entre cuotas y paridad, que

La cuantificación numérica de la presencia de ambos sexos, es una estimación a partir de la cual creemos que la sociedad y los partidos políticos se irán acostumbrando a incorporar mujeres y hombres a partes iguales. El

¹⁴⁵ Secretaria de Igualdad Partido Social Obrero Español y diputada de ese país.

¹⁴⁶ Se refiere a las conclusiones de la Cumbre *Mujeres en el Poder*, celebrada en Atenas en 1992. sus comentarios fueron publicados en "Hablamos de democracia", Barcelona, Cambio 16 noviembre de 2001.

¹⁴⁷ En marzo del 2000, cuando en el Parlamento Europeo se debatió la pertinencia del sistema de cuotas, la eurodiputada popular española Maria Antonia Avilés Perea, coordinadora de su grupo en la comisión parlamentaria, declaró durante el debate que no estaba dispuesta a ser considerada como "una mujer cuota" y que eso era una "vergüenza" para la mujer, justificando así el rechazo a la estrategia de discriminación positiva que implican las cuotas (El País, artículo de Sandro Pozzi).

objetivo es que llegue un momento que no tengan que existir cifras definitivas de la equidad, porque de hecho existirá igualdad en el acceso y permanencia de las mujeres en la política.¹⁴⁸

La diferencia entre ambos conceptos –cuotas y paridad- tiene que ver más con un posicionamiento político que con los objetivos que se persiguen, pues en ambos casos lo que se busca es revertir la falta de representación política de las mujeres en los espacios políticos y de toma de decisiones. En este contexto, la Unión Interparlamentaria informa que el promedio mundial porcentual de mujeres en los gobiernos es de un 6%, y de un 10% en los parlamentos. Estas cifras son significativas, y si bien es cierto que en México, según los datos que se consignan en el capítulo II,¹⁴⁹ está por encima de este promedio, de todas maneras la representación de las mujeres está muy lejos de ser paritaria.

Las corrientes doctrinarias feministas señalan, que superar el déficit a través de los sistemas tipo cuotas o representación paritaria, debe ser parte de un nuevo contrato social, en el que se proponga

... un modelo de sociedad más justa, donde las responsabilidades, tanto profesionales y públicas como familiares, estén repartidas entre mujeres y hombres, donde las personas tengamos derechos porque formamos parte de la ciudadanía independientemente de nuestro sexo, origen, cultura, orientación sexual, o nivel económico.¹⁵⁰

Ambos sistemas son una propuesta de cambio estructural en las relaciones sociales, políticas y económicas y una propuesta de democracia con equidad de género que ha demostrado ser eficiente pues se ha podido constatar que en aquellos países en donde existe una mayor representación de mujeres en la vida política y social, se encuentra, también, mayor desarrollo económico y cultural, y un mayor respeto de los derechos humanos; sin embargo, cabe señalar que estos sistemas no han podido adquirir carta de naturalidad en todo el mundo.

¹⁴⁸ Ídem.

¹⁴⁹ Para información más precisa sobre la situación en el país, se puede consultar *Las mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del Estado*, Edición 2001, publicado por el Instituto Nacional de las Mujeres, México, marzo, 2002.

¹⁵⁰ Micaela Navarro, ídem.

II. CONTEXTO NORMATIVO INTERNACIONAL

1. LA CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN EN CONTRA DE LA MUJER Y LAS RECOMENDACIONES DE SU ÓRGANO DE CONTROL

El fundamento jurídico de las acciones afirmativas para el empoderamiento de las mujeres se encuentra en la CEDAW pues estas acciones, como ya se vio, responden a la obligación que tienen los Estados Parte de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres practicada por cualquier persona, organización o empresa y adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra las mujeres (artículo 2 frs. e y f), así como para modificar los patrones socioculturales de conducta de mujeres y hombres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de mujeres y hombres (artículo 5 fr. a).

En este contexto, el Comité de la CEDAW emitió dos recomendaciones que, además, son interpretaciones del alcance de estos dos numerales: la Recomendación general número 5¹⁵¹ y la número 6¹⁵². La primera se refiere a la implementación de medidas especiales temporales cuyo objetivo apunte a la integración de las mujeres a la educación, a la economía, la política y el empleo. Entre estas medidas, a las que califica como las más apropiadas, menciona de manera expresa las acciones positivas, trato preferencial, sistemas de cupos.

La segunda se refiere a la creación de un “mecanismo nacional efectivo” para, entre otros, “asesorar acerca de las repercusiones que tendrán sobre las mujeres todas las políticas gubernamentales; supervisar la situación general de las mujeres, y ayudar a formular nuevas políticas y aplicar eficazmente estrategias y medidas encaminadas a eliminar la discriminación en contra de la mujer.”

Por otro lado, el artículo 8 de la CEDAW establece, en su fracción 2, que, los Estados Parte deben tomar todas las medidas apropiadas para garantizar a las mujeres, “en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna”, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales. Sobre el particular el Comité de la CEDAW señala, en su recomendación número 23,¹⁵³ que no basta hacer reformas legislativas para revertir los obstáculos culturales que enfrentan las mujeres para el

¹⁵¹ Adoptada en 1988 durante el 7º período de sesiones, ver Documentos de Naciones Unidas A/43/38 y HRI/GEN/1/Rev.5.

¹⁵² Adoptada en 1988 durante el 6º período de sesiones, ver Documentos de Naciones Unidas A/43/38 y HRI/GEN/1/Rev.5.

¹⁵³ Aprobada el 13 de enero de 1997 durante el 16º período de sesiones de este órgano. Documento de Naciones Unidas A/52/38.

ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Afirma que se requieren acciones afirmativas pues “para alcanzar una amplia representación en la vida pública, las mujeres deben gozar de igualdad plena en el ejercicio del poder político y económico; deben participar cabalmente, en condiciones de igualdad, en el proceso de adopción de decisiones en todos los planos, tanto nacional como internacional, de modo que puedan aportar su contribución a alcanzar la igualdad, el desarrollo y la paz”.

Entre las medidas que dicho Comité recomienda adoptar para salvar dichos obstáculos se resaltan,: la necesidad de establecer un equilibrio entre mujeres y hombres en los cargos de elección pública; la necesidad de alcanzar una igualdad real de representación de las mujeres en la formulación de la política gubernamental; asegurar la promulgación de una legislación eficaz que prohíba la discriminación de las mujeres en estos procesos electorales y de toma de decisiones, y alentar a las organizaciones no gubernamentales y a las asociaciones públicas y políticas a que adopten estrategias para fomentar la representación y la participación de las mujeres en sus actividades.

Durante el diálogo que siguió a la presentación de los informes periódicos de México al Comité de la CEDAW, éste recomendó la adopción de medidas tendientes a asegurar igualdad de oportunidades para las mujeres, su plena participación en igualdad de condiciones en la vida pública así como medidas para garantizar que puedan hacer efectivo sus derechos a ocupar puestos de dirección y acceder a los espacios de toma de decisiones, es decir, recomendó la puesta en marcha de acciones positivas tanto de las calificadas como duras como de las blandas.

2. LOS ACUERDOS DE LAS CUMBRES

Como ya se señaló, en esta conferencia se afirmó que la participación equitativa e igualitaria de las mujeres y los hombres en la vida política de un país es indispensable, no sólo para la democracia, sino también para que se incorpore el punto de vista de las mujeres en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones; se apuntó el problema que significa la insuficiente representación de las mujeres en todos los niveles de gobierno y en los procesos electorales, reconociéndose que esta desigualdad se debe a profundas raíces discriminatorias y a un desequilibrio en las relaciones de poder entre las mujeres y el hombre. Para romper esta inercia, los Estados acordaron declarar que:

La potenciación del papel de las mujeres y la plena participación de las mujeres en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.¹⁵⁴

Se comprometieron, entre otros objetivos, a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, adoptando medidas y esquemas en los sistemas electorales, que “alienten a los partidos políticos a integrar a las

¹⁵⁴ Párrafo 13 de la Declaración de Pekín.

mujeres en los cargos públicos se elección o nominación en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres”. Se comprometieron, también, a alentar una mayor participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones a todos los niveles, y, en general, a fomentar una mayor participación de las mujeres en la vida pública. Estos compromisos van íntimamente ligados con aquellos destinados a lograr la equidad en el reparto de las cargas familiares con el objetivo de eliminar algunos de los obstáculos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de estos derechos, tal como se señaló en el capítulo II.

Por lo que hace a los partidos políticos y tomando en consideración que los Estados se obligan por ellos pues son entidades independientes, en esta conferencia se acordó hacerles una serie de recomendaciones tendientes a eliminar todas las barreras que discriminen, directa o indirectamente la participación de las mujeres en sus estructuras y procedimientos internos. Como, considerar la posibilidad de establecer iniciativas que permitan a las mujeres participar plenamente en todas las estructuras internas de adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección, y considerar la posibilidad de incorporar las cuestiones de género a su programa político tomando medidas para lograr que las mujeres puedan participar en la dirección de los partidos políticos en igualdad con los hombres.

En Pekín + 5 se afirmó que las sociedades, gobiernos y comunidades han reconocido la importancia que tiene la participación plena de las mujeres en la adopción de decisiones en todas las esferas de poder y en todos los niveles de gobierno, también es evidente que persisten desequilibrios en la representación de las mujeres en esas esferas. Se apuntó que ello se debe a que las iniciativas y los programas puestos en marcha para lograr una mayor participación se enfrentaron a una serie de obstáculos entre los que se identifican la falta de recursos humanos y financieros para el desarrollo de iniciativas de capacitación y promoción que permitieran romper las disparidades a que se hace referencia; la falta de actitudes que tomen en cuenta las necesidades de las mujeres en la sociedad; la falta de concientización de las mujeres respecto de la necesidad de participar en la vida política de sus comunidades; la falta de promoción de la igualdad entre los géneros en los partidos políticos; la falta de sensibilización de la sociedad sobre la necesidad de una representación política equilibrada de mujeres y hombres, y la falta de estructuras políticas y de organización que permitan a las mujeres participar en todas las esferas de toma de decisiones.¹⁵⁵

En este contexto, los gobiernos se comprometieron a adoptar, en el plano nacional, ciertas medidas para cumplir con los compromisos asumidos en al IV Conferencia Mundial de la Mujer, entre ellas establecer y promover el sistema de cuotas para promover el avance hacia el equilibrio entre los géneros, la plena participación y acceso de las mujeres, en

¹⁵⁵ Párrafo 23 del Informe del Vigésimo Tercer Período Extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, documento de Naciones Unidas S-A/23/10/Rev.1.

igualdad con el hombre, en todos los ámbitos y niveles de la vida pública, especialmente en los puestos de adopción de decisiones y formulación de políticas, en actividades y partidos políticos, en todos los ministerios gubernamentales y en las principales instituciones encargadas de la formulación de políticas, así como en los órganos y autoridades locales de desarrollo.

Respecto a las mujeres indígenas y otros grupos de mujeres marginadas, los compromisos están dirigidos a eliminar los obstáculos que les impiden participar en la política y en la adopción de decisiones, como la falta de capacitación, la doble carga de trabajo remunerado y no remunerado que recae sobre las mujeres y las actitudes y estereotipos sociales negativos.

III. LOS MECANISMOS PARA LA EQUIDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN MÉXICO

Actualmente, con la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se incluyen este tipo de acciones positivas de empoderamiento de las mujeres como obligatorias en todos los sectores de la administración pública. Se definen “el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres” y se especifica que estas acciones se hacen incorporan de manera transversal entendiéndose por ello

el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

1. EN EL ÁMBITO FEDERAL

i. Los órganos institucionales

En México transcurrieron 26 años antes de que el país se atendiera la recomendación de la I Conferencia Mundial de la Mujer y se contara con instituciones tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas con facultades para coordinar todas las acciones positivas del gobierno federal y de los gobiernos locales, en pro del adelanto de la mujer. Desde luego, no todas estas instituciones son independientes ni cuentan con recursos propios y suficientes para cumplir con sus cometidos, tal como se recomendó.

En todo caso, hoy existe un órgano federal y varios locales cuyos objetivos apuntan a la promoción y la institucionalización de la perspectiva de género en las tareas del Estado.

Su evolución parte un trabajo conjunto que se inició después de la I Conferencia Mundial de la Mujer, y que culminó en 1980 con la creación del *Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo*, en el cual se propuso un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de las mujeres administrado por la Secretaría de Gobernación a través del Consejo Nacional de Población que fue el órgano encargado de las políticas de equidad hasta la aparición del *Programa Nacional de la Mujer* en 1996.

Entre 1980 y esa fecha, se crearon dos Programas Nacionales uno llamado "de la Mujer" en el sexenio de Miguel de la Madrid y otro que se denominó "Mujeres en Solidaridad" durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Además, se instalaron una Comisión para coordinar las actividades y los proyectos sectoriales en la materia, y preparar la participación de México en la *Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer* (Nairobi, 1985) y, tiempo después, un Comité Nacional Coordinador encargado de elaborar un informe detallado sobre la situación de las mujeres en México, como parte de los trabajos preparatorios hacia la *Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer*.

En el sexenio de Ernesto Zedillo los esfuerzos que se citan en el párrafo anterior derivan en la creación de una primera institución encargada de vigilar las acciones en pro de un mejoramiento de la condición de las mujeres en el país. Se trató de la coordinación del *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad* (PRONAM), dependiente de la Secretaría d Gobernación y cuyo objetivo principal fue impulsar la formulación, el ordenamiento, la coordinación y el cumplimiento de las acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con el hombre. En este Programa se asumieron tanto la instrumentación como el seguimiento de las acciones realizadas por las dependencias del Gobierno Federal con el fin de garantizar el ejercicio íntegro de los derechos de las mujeres mexicanas. A partir de este trabajo se creó, en 1998, la *Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer* (CONMUJER) como órgano administrativo desconcentrado de al Secretaría citada y responsable de la instrumentación del PRONAM.

Finalmente, el 12 de enero de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, mediante la cual se creó un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

Este Instituto tiene como objetivo:

Promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país (artículo 4 de la ley que lo crea).

Objetivo que ha de cumplirse bajo los tres criterios: transversalidad, en las políticas públicas con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas; federalismo, en lo que hace al desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la equidad de género en los estados y municipios, y fortalecimiento de vínculos con los Poderes Legislativo y Judicial tanto federal como estatal.

La Ley del Instituto Nacional tiene una serie de problemas que, dado que en las entidades federativas se siguió este modelo, se repiten en las normas de creación de los institutos estatales. El más importante es la falta de claridad entre los que son objetivos y lo que son tareas específicas. Por ejemplo, entre los llamados objetivos se encuentran tareas de promoción, de coordinación, y de representación, así como la ejecución de programas de difusión e información.

Por otro lado, entre las facultades está considerada la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer programático de la administración pública, cuando ello debería ser parte del objetivo general.

Es cierto que cuenta con una estructura orgánica que está diseñada para garantizar la participación ciudadana, la pluralidad y la participación responsable de todos los sectores de la administración pública, de los tres poderes públicos y de los tres niveles de gobierno: una Junta de Gobierno integrada por el Presidente de la República, la Presidenta del Instituto, los titulares de prácticamente todas las Secretarías de Estado,¹⁵⁶ invitados especiales de los grupos parlamentarios, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal;¹⁵⁷ dos órganos auxiliares representativos de la sociedad civil: el Consejo Consultivo –órgano asesor- y el Consejo Social –órgano de análisis, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en beneficio de las mujeres; una Presidencia, nombrada por el Presidente de la república de una terna propuesta por la Junta de Gobierno; una Secretaria Ejecutiva nombrada por la Junta de Gobierno a propuesta de la Presidencia del Instituto; una Secretaria Técnica y una Prosecretaria nombradas por la Junta de Gobierno a propuesta de la Presidenta del Instituto.

Es una estructura orgánica muy compleja en la que fácilmente pueden empantanarse iniciativas y programas, porque, entre otras cosas, no se señalan las atribuciones y facultades de la Secretaria Técnica ni de la Prosecretaria; porque, de manera inusual, la ley que crea un organismo de la administración pública federal señala obligaciones para los otros dos poderes públicos y para los ámbitos de gobierno estatal y municipal (artículos 28, 29 y 30), y de manera igualmente inusual, la titular de este órgano descentralizado de la administración pública federal tiene poco margen para la toma de decisiones pues depende de los acuerdos y aprobaciones de los diferentes órganos de gobierno y consulta.

¹⁵⁶ No están incluidas en la Junta de Gobierno la Secretaria de la Defensa Nacional, ni la Secretaría de Marina.

¹⁵⁷ Independientemente de que la propia Junta de Gobierno puede invitar a representantes de otras dependencias.

Ello, sin tomar en consideración que los contactos de las secretarías y los poderes legislativos y judicial no tiene capacidad de decisión cuando se presentan a debatir sobre los programas y acciones, pues son funcionarios o funcionarias que sólo acuden en representación del titular y cuyo nivel dentro de la jerarquía orgánica de su dependencia es tan bajo que no pueden tomar decisiones legalmente válidas y exigibles.

ii. Los sistemas de cuotas o de paridad entre mujeres y hombres

En el ámbito federal, a partir de la reforma electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ha tenido una serie de modificaciones de tal suerte que, como se señala en *La Evaluación* hoy en día existe una concordancia entre la norma federal y las recomendaciones que hacen los mecanismos internacionales de derechos humanos en materia de derechos políticos de las mujeres, incluso en lo que se refiere a la garantía de la participación paritaria o equitativa entre mujeres y hombres en los procesos electorales.

Este ordenamiento, establece, en el artículo 175, el principio de promoción del las mujeres al señalar que “los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el congreso de la unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional”.

Además, el artículo 175 A, determina que, de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el instituto federal electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género; el artículo 175 B, establece que las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas y que en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto, ello, sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político. Es decir, en el ordenamiento electoral federal se insertan dos acciones positivas para acabar con la subrepresentación de las mujeres en los espacios electorales y sus procedimientos: para las candidaturas directas se establecen sistemas de participación paritaria y para las listas de representación proporcional el de cuotas.

2. SITUACIÓN EN BAJA CALIFORNIA SUR

i. El Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres

La entidad se incorpora a los esfuerzos nacionales por cumplir con el compromiso de contar con organismos de gobierno encargados de coordinar las políticas, planes y acciones en materia del avance de la mujer y la vigencia de sus derechos

humanos, con la creación del Instituto Jalisciense de las Mujeres, a través del decreto número 1225 del 26 de julio de 1999.¹⁵⁸

Antes de entrar en materia vale la pena destacar la pertinencia de crear un instituto de esta naturaleza por efecto de una ley sancionada por el Congreso Estatal en virtud de que ello da una garantía de continuidad en los proyectos, planes y programas hasta el momento en que la igualdad y la equidad entre los géneros sea una realidad y ello haga innecesaria la existencia de dicho Instituto.

Por lo que hace al contenido, se observa que la ley tiene por objetivo: establecer las políticas y acciones que incidan en la incorporación de las mujeres en la vida económica, social, política y cultural en condiciones de equidad de género, promoviendo ante las autoridades e instancias competentes los mecanismos necesarios para ello.¹⁵⁹

En *La Evaluación* se señala que este Instituto está dotado de facultades amplísimas para la promoción, la sensibilización y la capacitación en todos los sectores, así como facultades para programar actividades y políticas con perspectiva de género, y evaluar las que se hagan en otros sectores, en especial la coordinación y ejecución de los programas y acciones que se contemplen en el Programa Estatal de la Mujer y los correspondientes dentro del Plan Estatal de Gobierno.

Para el cumplimiento de sus objetivos se dotó al Instituto de la representación del Poder Ejecutivo del Estado ante los gobiernos tanto federal como los municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, y diseño una interacción con la sociedad civil organizada a través de un sistema de consejos y contraloría social.

Esta norma fue recientemente reformada, como varias en su tipo en la república, con el objetivo de precisar las funciones del Instituto. Se resalta la declaración de principios contenida en el artículo 22: el respeto y libertad de organización de la población, sin discriminación alguna; la participación organizada de la comunidad; la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad civil, en la solución a los problemas de las mayorías y la transparencia, honestidad, eficiencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

¹⁵⁸ Últimas reformas del 13 de octubre del 2005.

¹⁵⁹ Artículo 2 de la ley que se cita.

CAPÍTULO QUINTO

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LAS FAMILIAS

I. CONSIDERACIONES TEÓRICO PRÁCTICAS

En el vocablo *familias*, se encierra una idea de pertenencia y de relación más allá de los contenidos ideológicos que se le han dado desde diversas disciplinas sea la historia, la antropología, la sociología, la filosofía, la psicología o el derecho. Esta idea está arraigada en culturas judeocristianas y occidentales como son las que prevalecen en México, en este sentido las familias se definen tanto como el núcleo social básico como el espacio en que mujeres y hombres encuentran las primeras manifestaciones de su relación con “el otro”, “la otra”.

En este espacio se concentran, de manera recurrente, críticas y exaltaciones; discursos sobre la importancia que este núcleo social tiene para las personas y denuncias sobre las cargas negativas que esta impone a sus miembros como la dominación del *pater*; análisis sobre la crisis del núcleo familiar, sobre su inestabilidad y sobre la violencia intrínseca, tanto como la justificación de su permanencia histórica e institucionalización. Marco de estas contradicciones, las familias, sus estructuras, sus relaciones, sus secretos y lealtades, historias y mitos, tienen tal influencia sobre los seres humanos y sobre la sociedad que parecen ser el origen de todo lo positivo y de todo lo negativo que sucede en las comunidades, regiones y países.¹⁶⁰

Este grupo social, en sus multimodalidad, es tanto el espacio social privilegiado de reproducción cultural y socialización como el lugar en donde se aprenden las diversas formas de comunicación, contacto y relación, sean estas positivas o

¹⁶⁰ Sobre los aspectos positivos institucionales de las familias tanto como aquellos negativos se puede consultar una amplísima bibliografía, sólo se hace referencia a dos, uno de cada polo: MORANT DEUSA, Isabel y Mónica BOLUFER PERUGA, *Amor, matrimonio y familia*, Madrid, Ed. Síntesis, 1998, y FIZE, Michel, *A mort la famille!, Plaidoyer pour l'enfant*, Ramonville Saint-Agne, Ed. Érès, 2000.

negativas; favorezcan el desarrollo pleno de una persona determinada o sean el factor determinante de su inadaptabilidad.¹⁶¹

Independientemente de estas tensiones que parecen ser intrínsecas al estudio de las familias y a su propia evolución, lo que es cierto, es que en estos grupos sociales es en donde se reconocen y definen las estructuras de parentesco y las reglas de la herencia, es en ellas en donde se institucionalizan los sistemas reproductivos del ser humano, y se encuentran las manifestaciones de poder, de propiedad, de división del trabajo, de transmisión de valores, más cercanas a la construcción ideológica y social de cada hombre y cada mujer.¹⁶²

Todo esto explica porqué el contenido del concepto familia cambia en singular y en plural. Con el primero –familia- se hace referencia a un concepto social abstracto que se califica de primario y universal sobre el cual pesa la dualidad de ser un grupo social moldeado por aspectos culturales cuya construcción teórica se mantiene alejada de circunstancias históricas precisas. Pero, cuando se concretiza el concepto, cuando las circunstancias particulares de cada comunidad y de cada época saltan a la vista, cuando se comparan las diferentes estructuras existentes en los sistemas reproductivos y de parentesco de las comunidades humanas, es entonces cuando el plural familias se explica y justifica.¹⁶³

En singular o en plural, desde el punto de vista estrictamente antropológico o desde un contexto sociopolítico, lo cierto es que las familias son el marco de paradojas y contradicciones: se le experimenta como el espacio social de seguridad por excelencia, pero es el primero en manifestar los efectos más difíciles de la inseguridad externa, los cuales, a su vez, ponen en evidencia los conflictos internos y la incapacidad de sus miembros para resolverlos de manera pacífica y democrática.

En México, desde hace más de tres décadas, las familias, y las instituciones jurídicas que las regulan salieron del contexto en que la tradición decimonónica heredada de la codificación napoleónica la mantuvo por más de un siglo. Anteriormente, las instituciones que estructuran las familias se encontraban exclusivamente en los códigos civiles y

¹⁶¹ Ver PÉREZ DUARTE, Alicia Elena, *Derecho de familia*, México, FCE, 2ª edición, 2007, pp. 9 y ss; ROCA, Encarna, *Familia y cambio social (de la "casa" a la persona)*, Madrid, Civitas, 1999; SEGALÉN, Martie, *Sociologie de la famille*, Paris, Armand Colin, 2000.

¹⁶² ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Tr. de la 4ª ed. (Bonn, 1891), México, Ed. Quinto Sol, s.a.

¹⁶³ LORITE MENA, José, *El orden femenino. Origen de un simulacro cultural*, Anthropos, Barcelona, 1987, *pássim*. En esta obra se da una explicación bastante precisa de cómo se han estructurado las respuestas sexuales de nuestras sociedades, con lo cual se muestra que estas estructuras no son más que una de las múltiples alternativas posibles. Ver también a BASAGLIA, Franca, *Una voz: reflexiones sobre la mujer*, tr. Hugo M. Donato, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1986, quien afirma que a través de esta "invención de la naturalidad" (la familia) y de la "diversidad natural", se fijan las bases de la dominación y las relaciones de poder al interior de las familias y de ahí a todas las sociedades.

aquellas que protegen ciertos valores que le son fundamentales, en los códigos penales. A partir de la década de los setenta salen de estos espacios y alcanzan categoría constitucional, como se verá más adelante. En todo caso, un análisis cuidadoso de las normas que regulan dichas estructuras e instituciones ponen en evidencia si en una sociedad determinada las familias son concebidas como espacios democráticos basados en relaciones igualitarias y equitativas entre los miembros de las diferentes familias o se está todavía frente a familias de corte patriarcal.

1. PATRIMONIO, PROPIEDAD Y POTESTAD MARITAL

El patrimonio, desde el punto de vista de la más pura escuela jurídica francesa, es un atributo de la personalidad que está representado por un conjunto de bienes y derechos que pertenecen a una determinada persona y que son susceptibles de valoración pecuniaria y que son "heredados del padre" según la definición etimológica de la palabra.

Desde ese mismo punto de vista, la propiedad es un poder jurídico que ejerce una persona sobre una cosa de manera directa y para su aprovechamiento. Sin embargo, desde otro punto de vista patrimonio y propiedad son componentes de los derechos humanos necesarios para la subsistencia de una persona o de una comunidad y que han sido reconocidos, como se verá más adelante, tanto en el ámbito universal como en el interamericano.

En el contexto de los derechos humanos de las mujeres, patrimonio y propiedad deben ser analizados como variables significativas en el ejercicio de los demás derechos humanos, sean estos civiles y políticos o económicos, sociales y culturales, pues determina la dependencia y subordinación de una mujer determinada a una persona o grupo; determina también su desarrollo personal, la posibilidad de acceder a servicios como los de salud y la educación o, más apremiante aún, la posibilidad de sobrevivencia de ellas y de su prole en un marco de dignidad y seguridad.

La relación de las mujeres con estos dos aspectos de la vida cotidiana se construye de una larga cadena de dependencias cuyo origen es más que nada cultural, sin embargo, por ello mismo, ha sido retomado y fortalecido por el derecho en determinados momentos históricos. Patrimonio y propiedad para las mujeres están íntimamente vinculados con la falta de reconocimiento de su capacidad jurídica para contratar y ser sujeto de derechos y obligaciones.

Es por este vínculo que las mujeres fueron consideradas como casi incapaces hasta mediados del siglo XX; por ello, requerían autorización del marido o del padre para contratar a pesar de ser mayores de edad; por ello, su derecho a la herencia es limitado en varias culturas y sistemas normativos; desde luego, este vínculo se encuentra, también, en el origen de las estructuras familiares, de la subordinación de las mujeres, y como causa de la pobreza de millones de mujeres en el mundo.

La relación de las mujeres con el patrimonio y la propiedad está también vinculada, en las estructuras familiares, con la división sexuada y estereotipada del trabajo a su interior. Ahí en donde históricamente las mujeres han tenido que

asumir las cargas de la crianza de los hijos e hijas y del cuidado del hogar, ahí en donde las mujeres “reproducen la fuerza de trabajo” y garantizan la continuidad de la producción, y el hombre tiene a su cargo la proveeduría de los satisfactores de necesidades familiares y la producción misma.

Esta división del trabajo se institucionaliza y se reconoce en la llamada potestad marital, bajo el rubro de las obligaciones de los cónyuges en el matrimonio, de la obligación alimentaria, en los efectos de los contratos entre los cónyuges sobre los bienes (capitulaciones matrimoniales), el divorcio y la herencia entre cónyuges.

Desde luego, se reconoce, también, en la valoración que se da al trabajo doméstico frente a otros elementos que sostienen la familia y apoyan la crianza de los hijos e hijas. Trabajo doméstico que al decir de Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, no se valora debidamente porque no se valoran tampoco las demás funciones que las mujeres realizan como productoras, administradoras del hogar, madres y organizadoras de la comunidad, todas ellas actividades que se pasan por alto, como se ha pasado por alto la importancia de la actividad reproductiva, la crianza y el cuidado de hijas e hijos, la preparación de alimentos y organización del hogar. En suma, esta funcionaria internacional, afirma que “las mujeres aseguran el sostén de la sociedad y de la fuerza de trabajo necesaria para llevar a cabo actividades productivas” de comunidades, grupos y naciones.¹⁶⁴

En este mismo sentido Teresita De Barbieri afirma que el trabajo doméstico reviste diferentes facetas que deben ser analizadas en la evaluación de la condición social de las mujeres pues, más allá de su apariencia “monótona y uniforme” se deben desentrañar los significados “en la reproducción de la vida económica, política e ideológica de las sociedades,” y debe cuestionarse porque se trata de un trabajo de mujeres y porqué es la expresión de la subordinación de género.¹⁶⁵

Trabajo doméstico invisible y no remunerado, por tanto no traducible en términos de patrimonio y propiedad. Trabajo extra doméstico visible y remunerado, por tanto traducible en términos de propiedad y trabajo. El primero de ellos se encuentra en el mundo privado, en el ámbito llamado femenino, el segundo en el público, en el ámbito llamado masculino. Dos ámbitos de acción distintos que se reproducen en términos de poder.

¹⁶⁴ Párrafo 9 del Informe que esta Relatora Especial presentó ante el 56º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. Documento de Naciones Unidas E/CN.4/2000/68/Add.5.

¹⁶⁵ DE BARBIERI, Teresita M., "Trabajos de la Reproducción", *Grupos domésticos y reproducción cotidiana*, UNAM-Miguel Angel Porrúa-Colegio de México, México, 1989, p. 251.

Clara Coria¹⁶⁶ explica cómo la división sexual del trabajo recluye a las mujeres en las cuatro paredes de lo íntimo, lo privado, el hogar, la prole y mantiene a los hombres fuera de ese ámbito, en lo público, en el espacio en “donde se generan y sancionan las leyes sociales”, en donde se administran los bienes y la riqueza, en donde se debaten los problemas y se toman las decisiones políticas. Uno es el ámbito en donde se definen y controlan los dispositivos de poder, el otro es un ámbito que permanece en la invisibilidad y lejos de los espacios de poder. El primero es el llamado masculino, el segundo el llamado femenino, el primero es el mundo del *pater*, del marido, de quien ejerce la potestad marital, el segundo es el mundo de la madre, la esposa, la que está sometida a esa potestad.

Marcela Lagarde¹⁶⁷ sostiene que la organización social de género permite que el control de los recursos y su uso estén en manos de los hombres “la distribución de los bienes en el mundo sigue pautas de género”. La doble, la triple y la múltiple jornada son parte de la situación vital de la mayoría de las mujeres en el mundo. Estos hechos convergen en un entramado de dominación que, en sí mismo, constituye una violencia a los idealmente supuestos derechos humanos de las mujeres.

En Pekín se señaló, como motivo de preocupación el hecho de que en el mundo la cuarta parte de todos los hogares esté encabezada por mujeres y muchos otros dependen de los ingresos de la mujer aun cuando el hombre esté presente en el hogar. A pesar de ello, ni el trabajo doméstico, ni el apoyo económico de las mujeres a sus hogares es considerado significativo.

2. LAS MUJERES Y LOS HOMBRES FRENTE AL MATRIMONIO

Los dos espacios a que se hace referencia en el numeral anterior se reflejan de manera más o menos clara en los diferentes sistemas jurídicos, en especial en los ordenamientos civiles y, en menor medida, en algunos textos constitucionales.

El sistema jurídico en México, heredó la tradición napoleónica en la cual se habla de la familia, como entidad universal, como una “realidad orgánica” en donde se confunden personas y bienes, vida colectiva y personas, un “dato de la naturaleza que se impone y traduce en un organismo especial de contornos precisos, animado de una vida colectiva

¹⁶⁶ CORIA, Clara, *El sexo oculto del dinero. Formas de la dependencia femenina*, Barcelona, Paidós, 1991, passim.

¹⁶⁷ LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela, “Identidad de género y Derechos Humanos. La construcción de la humanas”, Guzmán, Laura y Pacheco Gilda, Coordinadoras, *Estudios Básicos de derechos Humanos*, IIDH Serie Estudios de Derechos Humanos Tomo IV, San José Costa Rica, 2000. Pág.95.

propia, de la cual participan, necesariamente nuestra condición física y patrimonial, como nuestra existencia moral”;¹⁶⁸ un espacio en donde las jerarquías están perfectamente definidas y los roles también.

En este sistema el jefe de familia es el hombre, el proveedor, el que ejerce las potestades marital y parental, el que toma las decisiones y administra el patrimonio; la mujer se considera, como se señaló, casi incapaz, en un nivel jerárquico equiparable al de los hijos e hijas, es ella la que se encarga del trabajo doméstico y de la crianza de la prole. En este sistema el matrimonio es una institución cuyo fin es la organización de la reproducción, el control de la sexualidad de la mujer y la defensa del honor del *pater familias*.

Esta tradición sobrevivió hasta hace aproximadamente treinta años y produjo efectos tanto sobre las normas relativas a la edad para contraer nupcias, sobre las relaciones patrimoniales del matrimonio, sobre las obligaciones de uno y otra en la pareja de casados, sobre el poder de uno y otra para decidir sobre el lugar en donde ha de vivir la familia, sobre los aspectos fundamentales del hogar.

Por ejemplo, en varios países y en casi toda la república mexicana, la edad para contraer nupcias es diferente para las mujeres y para el hombre, catorce y dieciséis años, respectivamente. Incluso, existen las dispensas de edad, si las mujeres estuvieran encintas, previo consentimiento de quien ejerce la patria potestad y la autorización de autoridad competente. De tal suerte que se puede dar el caso que niñas de diez y once años, dependiendo de la edad de la primera menstruación, pudieran estar obligadas a casarse para salvar la “honra de la familia”.¹⁶⁹ Se trata, evidentemente, de matrimonios precoces que afectan tanto el derecho a decidir libremente sobre la unión conyugal y sobre el derecho a la salud, por los graves efectos que tiene sobre la salud de las púberes los embarazos también precoces.

En la *Evaluación*¹⁷⁰ se observa que este tipo de uniones tienen su origen en razones de índole cultural, vinculadas con las condiciones socioeconómicas de las familias, especialmente la pobreza; razones que generan ciertos patrones de conducta sexual de riesgo y que, una vez frente al embarazo precoz, producen varias consecuencias graves para la salud y el bienestar general de la madre-niña. En ese documento se señalan los riesgos que los matrimonios precoces tienen sobre la salud, la escolaridad y el desarrollo de las adolescentes-niñas que se ven obligadas a contraer nupcias. Se

¹⁶⁸ BONECASSE, Julián, *La filosofía del Código Napoleón aplicada al derecho de familia*, Trad. de José María Cajica, Puebla, Cajica, p. 35.

¹⁶⁹ En el próximo capítulo se abordan los riesgos que implican para el pleno disfrute de los derechos humanos de las niñas este tipo de disposiciones.

¹⁷⁰ Op. cit., Segunda Parte, Capítulo I.

señala, también, que más allá de la problemática que significa la violación al derecho de contraer nupcias de manera libre, estos matrimonios justifican conductas que, de otra manera serían delitos. Textualmente se indica:

Finalmente, cabe llamar la atención sobre un hecho sobre el cual poco se ha reflexionado: las relaciones sexuales de personas adultas con adolescentes o niñas, pueden ser un delito fuera del matrimonio, pero la misma conducta es disculpada y –lo que es peor- aceptada, si esa misma relación se da dentro del matrimonio.

Sobre el particular, Radhika Coomaraswamy afirma, que

Esto [la posibilidad legal de que la mujer se case a muy temprana edad] puede deberse a que es más fácil garantizar la virginidad cuando la muchacha es más niña, y también a que el marido y su familia pueden controlar más fácilmente a una niña. Esta práctica permite un período reproductivo más largo para que la muchacha tenga más hijos, concretamente más varones. El matrimonio infantil o precoz va en menoscabo de las niñas por muchas razones. Como en su mayoría están todavía en la escuela cuando se dan en matrimonio, tienen que interrumpir su formación.¹⁷¹

La obligación alimentaria, como una de las expresiones de los deberes patrimoniales de las familias, es otro ejemplo: hasta no hace mucho tiempo esta obligación recaía sobre el padre, con expresiones que reflejan cómo esta obligación es derivada de la certeza que los hijos e hijas son del matrimonio y no producto de una relación sin control de la madre. Por ejemplo, en el siglo XIX la madre tenía la exclusiva obligación de mantener a los hijos e hijas espurios, adulterinos, incestuosos o “de cualquier otro ayuntamiento dañado”, como si no hubiera padre, por el simple hecho de la falta de matrimonio.¹⁷²

Otro ejemplo, es la falta de libertad para decidir sobre su trabajo fuera del hogar familiar o para decidir en dónde se establecería el domicilio conyugal que, hasta hace no tanto tiempo, pesaba sobre la mujer casada por disposición de la ley. Otro más, la división sexual del trabajo consagrada en las propias normas de derecho familiar.

Pareciera que estos ejemplos han caído en desuso, pues las leyes, en especial los códigos civiles, han sido reformadas. Sin embargo, los efectos culturales todavía persisten. De ahí las dobles jornadas de trabajo que gravitan sobre la mujer

¹⁷¹ Ver párrafo 56 del Informe que esta Relatora Especial presentó ante el 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. Documento de Naciones Unidas E/CN.4/2002/83.

¹⁷² Ver RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan M., *Pandectas hispano-mexicanas*, ed. Facsimilar con introducción de María del Refugio González, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980; SALA, Juan, *Ilustración del Derecho Real de España*, México, Imprenta de Galván, 1931; ALVAREZ, José María, *Instituciones de derecho real de Castilla y de Indias*, ed. facsimilar a cargo de José Mario García Laguardia y María del Refugio González, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1982.

que tiene un empleo remunerado fuera del hogar, al cual ha accedido “previo permiso del marido, siempre y cuando no descuide su labor en el hogar”.

3. EL CONCUBINATO

En la actualidad se impone una realidad: el modelo de “familia”, así en singular, ese que está representado en las normas jurídicas, y basado en el matrimonio, ya no es el único existente. De hecho, nunca lo fue, a pesar de los esfuerzos que se hicieron porque este modelo patriarcal fuera el paradigma social con el riesgo de excluir otros tipos de asociaciones intersexuales y reproductoras como el concubinato.¹⁷³

La sociedad y el Estado, como ya se señaló, se interesan por la regulación de la sexualidad de mujeres y hombres, interés en el que se encuentra el fundamento de las instituciones del derecho de familia, en especial del matrimonio. Sin embargo, cada vez es mayor el número de personas que no formalizan sus asociaciones intersexuales y que de todas maneras fundan una familia. Desafortunadamente, en la mayoría de los códigos civiles de la república estas uniones no tienen mayor protección, sus consecuencias jurídicas son bastante limitadas y los problemas que se generan como en cualquier relación familiar, tienen el agravante de la carga de la prueba, empezando por la identificación clara de la paternidad.

Efectivamente, esta falta de regulación se observa por el hecho de que no se encuentran con facilidad definiciones normativas del concubinato y sus consecuencias jurídicas ya no para los efectos de una posible herencia, sino para la organización de la familia creada sin la sanción del matrimonio.

Es en la segunda década del siglo XX cuando empieza a surgir una preocupación por legislar y dar consecuencias jurídicas a estas llamadas “uniones de hecho”. Sin embargo, en esos orígenes se cometió un error de apreciación visible en la Exposición de Motivos del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 1928. Ahí se expresa:

Hay entre nosotros, sobre todo en las clases populares, una manera peculiar de formar la familia: el concubinato. Hasta ahora se habían quedado al margen de la ley los que en tal estado vivían; pero el legislador no debe cerrar los ojos para no darle cuenta de un modo de ser muy generalizado en algunas clases sociales, y por eso en el proyecto se reconoce que produce algunos efectos jurídicos el concubinato, ya en bien de los hijos, ya en favor de la concubina, que al mismo tiempo es madre, y que ha vivido por mucho tiempo con el jefe de la familia.

¹⁷³ LORITE MENA, José, *El orden femenino. Origen de un simulacro cultural*, Barcelona, Anthropos, 1987, p. 188.

Efectivamente, es significativa la consideración de que el concubinato es común entre "las clases populares", y todavía más lo es que a través de su regulación se pretende ayudar a la mujer que ha vivido "por mucho tiempo con el jefe de familia". Dos expresiones erróneas que reflejan el peso que tiene en la sociedad mexicana esta forma de fundar una familia.

Tomando en consideración el alto índice de personas que viven en concubinato, que en ese tipo de uniones existen los mismos nexos y lealtades afectivas que en el matrimonio, que se trata de uniones que inician con la idea de cooperación y de socorro mutuo, exactamente como en el matrimonio, vale la pena debatir si en una sociedad moderna es o no prudente y sensato, reconocer que es justo que se instituya entre los concubinos una serie de reglas que reconozcan dicha unión, su organización y todos los efectos que esta tiene mientras dura, como sucede con las uniones matrimoniales, e, incluso, ofrecer reglas para ayudar a las familias a recomponerse una vez que el concubinato terminó.

4. LAS UNIONES DE CONVIVENCIA

En pleno tercer milenio, las relaciones matrimoniales sufren otro embate de realidad: las uniones de personas cuya opción sexual es distinta a la heterosexual y que reclaman su derecho a vivir familia y tener una unión reconocida institucionalmente. Este es el concepto de las uniones o pactos de convivencia que hoy se encuentran regulados en el Distrito Federal.

5. LAS MUJERES Y LOS HOMBRES FRENTE A LAS RESPONSABILIDADES DE LA PROCREACIÓN

Los efectos de la procreación, tanto dentro como fuera del matrimonio, son regulados, en el derecho civil, a través de la institución de la filiación, cuya estructura lógica descansa en tres principios fundamentales: la maternidad es siempre cierta; el marido de la madre es el padre del hijo o hija, y a cada hijo o hija sólo puede atribuírsele un padre y una madre. Es a través de estos principios, recogidos del derecho romano, que en el decimonónico Código Civil Francés, conocido como Código Napoleónico, se dio respuesta al problema planteado por Montesquieu en su *Espíritu de las leyes*:¹⁷⁴ encontrar a la persona que se haga cargo del nuevo ser.

En el siglo XIX, la preocupación que se refleja en la legislación sobre la filiación se deriva de la desatención que había hacia los hijos e hijas, los abandonos frecuentes en las iglesias, en hospicios o simplemente en los caminos y la enorme

¹⁷⁴ *De l'Esprit des Loix* (presentación y análisis de M. d'Alembert) Nueva edición, Billois Librairie, Paris, Quais des Augustines, año, XIII, 1805, t.III, p. 58.

mortalidad infantil.¹⁷⁵ Fijando los tres principios, los redactores del Código Napoleónico pretendieron resolver, con presunciones jurídicas, ese acuciante problema.

En otras palabras, la institución de la filiación fue creada y reglamentada para atender un único problema: regular la maternidad de las mujeres dentro y fuera del matrimonio. Para las primeras, fue sencillo: se estableció una presunción jurídica para atribuirle al marido los hijos e hijas de esa mujer, independientemente de que ello fuera cierto o no. Esta presunción sigue vigente.

Para las mujeres que procrean fuera de matrimonio la historia no ha sido tan sencilla, las reglas de la filiación tampoco. Estas han variado en el tiempo, sobre todo para tratar de evitar discriminaciones por razón del nacimiento, derogando conceptos como hijos ilegítimos, espurios, bastardos, adulterinos, incestuosos, etcétera, pero siguen siendo reglas muy complicadas que dificultan enormemente la investigación de la paternidad en los casos –muy frecuentes– de que el padre no quiera reconocer al hijo o hija.

Las reglas han variado y los tres principios han sido matizados con el reconocimiento de que tanto la paternidad como la maternidad son una responsabilidad social reconocida y sancionada por el Estado y que en ambas descansan los derechos de la infancia a conocer sus propios orígenes, a vivir en familia, a ser criado y atendido por su madre y por su padre, al crecimiento y desarrollo pleno. Sin embargo, siguen vigentes unos y complicadas las otras.

Tanto las normas de la filiación como este plazo de viudez responden a la lógica de una sociedad patriarcal en la que es sumamente importante determinar quien es el padre de los hijos o hijas de una mujer determinada y, sobre todo, que ésta no pueda adjudicarle ese hijo a otra persona.

Desde luego, tomando en consideración que en aquel tiempo no existían las técnicas de laboratorio para determinar si una mujer estaba encinta al momento de contraer matrimonio ni las posibilidades que hoy ofrece la genética humana, en especial las pruebas sobre el ADN, es comprensible la complejidad de las reglas sobre la filiación y del llamado “plazo de viudez” nombre con el que se conoce el período que debe esperar una mujer para volver a contraer nupcias una vez disuelto el primer matrimonio ya sea por muerte del cónyuge –de ahí su nombre–, por divorcio o por nulidad.

Normas de filiación y plazo de viudez que fueron creados para poder mantener aquellos tres principios que, en la actualidad, se han visto trastocados por la tecnología y las nuevas formas de reproducción.¹⁷⁶ Ello,, aunado al hecho de

¹⁷⁵ Sobre el tema se puede consultar BADINTER, Elizabeth, *¿Existe el amor maternal? Historia del amor maternal siglos XVII al XX*, Barcelona, Paidós, 1981.

¹⁷⁶ Ver PÉREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia Elena, “La maternidad: relato de una contradicción”, *Ética y salud reproductiva*, CAREAGA, Gloria et al. (comp.), México, PUEG-Miguel Ángel Porrúa, 1996.

que los objetivos que se perseguían entonces con el paso de esos 300 días, o con presunciones de paternidad muy rígidas, pueden ser alcanzados por las técnicas de laboratorio que determinan la existencia de un embarazo las cuales se han perfeccionado a tal grado que el margen de error es muy pequeño, hace que hoy en día tales disposiciones sólo son una discriminación más contra las mujeres; un reconocimiento de la desconfianza que la sociedad tiene a su capacidad reproductiva y su capacidad de fidelidad; una violación a los derechos de la infancia, y una violación a su libertad para contraer nupcias.

6. EL PATRIMONIO DE FAMILIA

En el sistema jurídico mexicano esta figura refleja un cambio en la concepción individualista de la propiedad que prevalecía en el siglo XIX y que responde a los postulados de la Revolución Mexicana plasmados en el original artículo 27 constitucional. En la cultura mexicana esta institución tiene sus antecedentes en las formas de propiedad indígena a pesar de que contiene, también, algunos elementos de la propiedad conocida como *homestead* del sistema anglosajón.

Se dice,¹⁷⁷ que "los bienes que constituyen el patrimonio familiar consolidan económicamente a la familia" desde dos vertientes: por un lado lo hacen mediante la afectación de ciertos bienes, que lo han de constituir, a la satisfacción de las necesidades de este grupo social; y por otro, los sustraen de la acción de los acreedores para que puedan cumplir su destino de servir al sustento de los miembros del grupo.

Desde el punto de vista de los derechos humanos esta institución responde a la necesidad de proteger a las mujeres y a sus familias de los avatares económicos del considerado como "jefe de la familia" y garantizar la vivienda familiar.

II. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

1. LOS INSTRUMENTOS UNIVERSALES

En el artículo 16 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y en el 23 del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos* se consagra el derecho a decidir libremente sobre el matrimonio y a fundar una familia y se especifica que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad por lo cual ha de ser protegida por ésta y por el Estado. En ambos instrumentos la igualdad en el matrimonio es piedra de toque de las relaciones entre los cónyuges incluso en caso de disolución del mismo y, de ser el caso, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.

¹⁷⁷ GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho Civil*, México, Ed. Porrúa, p.702.

Por su parte, la CEDAW establece una serie de compromisos que asumen los Estados Parte para garantizar la igualdad y la no discriminación en el ámbito familiar. Así, en el artículo 16 se establece que los Estados deben garantizar los mismos derechos de mujeres y hombres para contraer matrimonio; para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento; a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos.

Deben garantizar también los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución; como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en todo lo relacionado con la prole; respecto de la tutela, curatela¹⁷⁸, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial.

Por lo que hace a los derechos personales, los Estados parte deben garantizar los mismos derechos como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación; a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

2. INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS

El *Pacto de San José* retoma el artículo 23 del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, ampliando ciertos conceptos para mejor proteger a los hijos e hijas independientemente del estado civil de sus progenitores, en los términos del artículo 17.

3. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

i. Observaciones y recomendaciones generales

El Comité Derechos Humanos en su Observación General número 19,¹⁷⁹ reconoció que el concepto de familia no es universal, que se encuentran diferencias de “un Estado a otro, y aun entre regiones dentro de un mismo Estado, de manera que no es posible dar una definición uniforme del concepto”. En especial, el Comité destacó la existencia de la

¹⁷⁸ Tutela

¹⁷⁹ Aprobada el 27 de julio de 1990 durante el 39º Período de Sesiones del Comité de Derechos Humanos.

familia "nuclear" y "extendida" así como las de parejas que no han contraído matrimonio y sus hijos, y las familias monoparentales.

Desde una perspectiva de género, esta afirmación del Comité es relevante en virtud de que, por un lado, las familias monoparentales son, en su mayoría, encabezadas por mujeres y, por otro, existe un gran número de familias en las que las hijas mayores cumplen con las tareas de cuidado del hogar y atención de sus hermanos y hermanas más pequeños mientras que la madre-esposa¹⁸⁰ cubre el papel de proveedora.

El debate sobre el concepto "familia" es fundamental para la protección de las mujeres, en especial, de aquellas que han formado un núcleo social básico sin que su relación se encuentre definida, reconocida y reglamentada, como es el caso de los concubinatos.

Por su parte el Comité de la CEDAW emitió la Recomendación General número 21 sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares¹⁸¹ en la cual abordó varios temas vinculados con la capacidad jurídica de las mujeres los cuales son definidos en el derecho nacional, como atributos de la personalidad y con la igualdad que debe prevalecer entre la mujer y el hombre en el hogar, frente a las cargas domésticas y de crianza de las hijas e hijos.

Sobre el patrimonio afirma que las restricciones en este rubro "limitan seriamente la capacidad de la mujer para proveer a sus necesidades o a las de sus familiares a cargo".

El Comité señala, también, que la capacidad jurídica está estrechamente relacionada con su autonomía jurídica y, por tanto, con la posibilidad de contraer nupcias de manera libre y acorde a "su dignidad e igualdad como ser humano", de ahí que recomiende elevar la edad mínima para contraer nupcias.

La capacidad jurídica de las mujeres también está relacionada con la posibilidad de celebrar contratos y acceder a créditos y financiamientos de manera independiente de su estado civil, así como con el acceso a los tribunales para hacer valer sus derechos, para administrar sus bienes y ser sujeto a una herencia en igualdad de condiciones que los hombres.

Se reitera que las tareas domésticas y de crianza "tienen un valor inestimable para la supervivencia de la sociedad", por tanto, no deberían ser causa de discriminación alguna.

¹⁸⁰ Sobre el particular se puede consultar: LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela, *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas y locas*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1990 /2ª ed., 1993, 3ª ed.,1997).

¹⁸¹ Aprobada el 4 de febrero de 1994 durante el 21º período de sesiones de este Comité. Figura en el Documento de Naciones Unidas A/49/38.

ii. Observaciones y recomendaciones a México

En materia de los derechos vinculados con las familias y el estado civil de las mujeres, el Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación porque el gobierno de México no ha puesto en marcha las medidas necesarias para acabar con la discriminación de las mujeres en este rubro. En especial recomendó que se adopten medidas para asegurar igualdad de oportunidades para las mujeres, su plena participación en igualdad de condiciones en la vida pública y la eliminación de todas las restantes normas discriminatorias, en materia de matrimonio, divorcio y segundo o ulteriores matrimonios. Con esta recomendación apunta la estrecha relación que existe entre las dobles cargas de trabajo que pesan sobre la mujer por la división sexual del trabajo y su falta de oportunidades para participar en la vida pública.

En esta misma materia, el Comité de la CEDAW solicitó al gobierno de México le proporcionara información sobre los mecanismos de apelación de que disponen las mujeres cuando al dividirse los bienes en el divorcio se ven perjudicadas a pesar de su contribución al patrimonio familiar, pues parece evidente que no son suficientes y que el divorcio coloca a las mujeres en situación de precariedad.

Este Comité ha recomendado de manera recurrente que se revise la legislación interna a fin de aumentar la edad mínima legal para contraer matrimonio, así como su aplicación a niñas y niños por igual de acuerdo a lo dispuesto la CEDAW y en la Convención de los Derechos del Niño. Esta misma recomendación la hizo el Comité de los Derechos del Niño durante la revisión del 2º informe periódico de México.¹⁸²

4. ACUERDOS EMANADOS DE LAS CONFERENCIAS DE NACIONES UNIDAS

El tema de los derechos humanos de las mujeres y la vida familiar fue tratado, de manera transversal, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Se reconoció que las mujeres desempeñan una función decisiva en las familias y se subrayó de manera insistente que la inequitativa división del trabajo en el hogar es una carga demasiado pesada para las mujeres pues es sobre sus hombres que recae la responsabilidad de administrar el consumo y la producción en las familias en condiciones cada vez más precarias.

El tema del valor que tienen las tareas domésticas y de crianza llegó a Pekín por iniciativa de América Latina en voz del gobierno de México. Se afirmó que las mujeres siguen realizando la mayor parte de la labor doméstica y de la labor comunitaria no remunerada, es decir, están a cargo de ellas "el cuidado de los niños y de las personas de más edad, la preparación de alimentos para la familia, la protección del medio ambiente y la prestación de asistencia voluntaria a las

¹⁸² Ver documento de Naciones Unidas CRC/C/15/add.112.

personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos.” Labores que no son valoradas en las cuentas nacionales, a pesar de la gran importancia que tiene en la reproducción y reconstitución de la fuerza de trabajo; desafortunadamente esta invisibilidad hace que se subestime la contribución de las mujeres al desarrollo de su comunidad y de sus países.

Así, los Estados se comprometieron a fomentar la armonización de las responsabilidades de las mujeres y los hombres en lo que respecta al trabajo y la familia. De manera recurrente se hizo hincapié en la necesidad de educar y desarrollar programas políticos para lograr una distribución equitativa de las responsabilidades familiares entre mujeres y hombres, subrayando el hecho de que una distribución inequitativa repercute negativamente en la salud de las mujeres. Por ello, en la Declaración de Pekín, los Estados expresaron que

La igualdad de derechos, de oportunidades y de acceso a los recursos, la distribución equitativa entre mujeres y hombres de las responsabilidades respecto de la familia y una asociación armoniosa entre ellos, son indispensables para su bienestar y el de su familia, así como para la consolidación de la democracia.¹⁸³

Los compromisos asumidos a partir de esta declaración son muy variados, van desde el compromiso de analizar, desde una perspectiva de género, las políticas y los programas económicos, de ajuste estructural y los problemas de la deuda externa, entre otros, a fin de evaluar los efectos en la pobreza, en la desigualdad y, particularmente de las mujeres, pasando por la evaluación de las repercusiones de esas políticas y programas en el bienestar y las condiciones de vida de las familias y ajustar éstos, según convenga, para fomentar una distribución más equitativa de los bienes de producción, el patrimonio, las oportunidades, los ingresos y los servicios.

Un lugar especial tienen los compromisos de establecer políticas que reduzcan la carga desproporcionada y cada vez mayor que recae sobre las mujeres que desempeñan múltiples funciones y doble y triple jornadas dentro de sus familias y de la comunidad proporcionándoles apoyo suficiente y programas con cargo a los servicios de salud y sociales.

Durante la reunión denominada Pekín + 5, se hizo énfasis en que todavía existen leyes en las cuales no se reconocen los mismos derechos a mujeres y hombres sobre la propiedad de la tierra, en otros, el adelanto de las mujeres se ve obstaculizado por falta de infraestructuras que tomen en cuenta las responsabilidades familiares y las derivadas de la maternidad y, sobre todo, se hizo hincapié en que

En algunos casos, la persistencia de estereotipos respecto del género ha dado lugar a que disminuya la consideración que tienen los trabajadores como padres y a que no se aliente suficientemente a los hombres a que hagan compatibles sus responsabilidades profesionales y familiares. La falta de políticas en favor de la familia con respecto a la organización del trabajo incrementa esas dificultades. Sigue siendo insuficiente la

¹⁸³ Párrafo 15 de la Declaración.

aplicación efectiva de leyes y sistemas de apoyo prácticos. La combinación del trabajo remunerado y la prestación de asistencia dentro de las familias, los hogares y las comunidades, sigue dando lugar a que las mujeres tengan que soportar una carga desproporcionada de trabajo en la medida en que los hombres no comparten suficientemente las tareas y responsabilidades. Las mujeres son también quienes siguen realizando la mayor parte del trabajo no remunerado.¹⁸⁴

Estos estereotipos, se indicó, deben erradicarse, por ello se establecieron nuevos compromisos que van desde la promoción y protección de los derechos laborales de las mujeres hasta la adopción de medidas para eliminar las barreras estructurales y jurídicas y los estereotipos existentes en relación con la igualdad entre los géneros en el mundo laboral.

En el rubro de los estereotipos se consideran los prejuicios basados en el género en la contratación; la desigualdad de oportunidades profesionales y la desigualdad en la división de las responsabilidades familiares entre mujeres y hombres.

El objetivo de estos compromisos es permitir que las mujeres puedan conciliar sus responsabilidades familiares y laborales, en igualdad de condiciones que los hombres.

Por otro lado, se reiteró el reconocimiento al papel fundamental que desempeñan las mujeres en sus familias, a la que se calificó como "unidad básica de la sociedad y una sólida fuerza de cohesión e integración social" y a la que los Estados se comprometieron a reforzar entre otras cosas, mediante la preparación, aprobación y aplicación plena de "leyes y otras medidas que se consideren convenientes, como políticas y programas educativos, para erradicar las prácticas consuetudinarias o tradicionales nocivas", entre ellas, los matrimonios tempranos y forzados los cuales se consideran tan nocivos como la mutilación genital femenina. En este contexto se afirmó que

La falta de apoyo a la mujer y la insuficiente protección y asistencia a la familia repercute en toda la sociedad y menoscaba los esfuerzos para lograr la igualdad entre los géneros. En los diferentes sistemas culturales, políticos y sociales existen diversos tipos de familia, cuyos miembros tienen derechos, capacidades y responsabilidades que han de respetarse. La aportación económica y social de la mujer al bienestar de la familia y la importancia social de la maternidad y la paternidad siguen estando insuficientemente reconocidos. También es fundamental el papel del padre y la madre y de los tutores legales en la familia y en la crianza de los niños, así como la contribución de todos los miembros de la familia al bienestar familiar, por lo que no debe ser motivo de discriminación. Además, las mujeres siguen asumiendo una parte desproporcionada de las responsabilidades domésticas y el cuidado de los hijos, los enfermos y los ancianos. Hay que luchar

¹⁸⁴ Párrafo 21 del documento de Naciones Unidas S-A/23/10/Rev.1.

sistemáticamente contra ese desequilibrio mediante políticas y programas adecuados, particularmente en el ámbito de la enseñanza, promulgando legislación cuando proceda. A fin de lograr la plena participación de los hombres y las mujeres en las esferas pública y privada, hay que permitirles conciliar y compartir equitativamente las responsabilidades laborales y familiares.

III. UNA MIRADA A LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LOCAL

1. LAS FAMILIAS EN LA CARTA MAGNA FEDERAL

A partir de la reforma del artículo 4º de esta norma federal establece que la ley protegerá la organización y el desarrollo de la familia, sin embargo, reformas subsecuentes eliminaron la definición de matrimonio que contenía esta norma fundamental en el artículo 130. Así, en la actualidad, la referencia al apoyo que la ley y el Estado dan a las familias queda dentro de los límites del primer párrafo del mencionado artículo 4º, y la definición de la institución del matrimonio se dejó en las normas secundarias.

2. LA SITUACIÓN EN BAJA CALIFORNIA SUR

i. Constitución Política y normas reglamentarias¹⁸⁵

La carta constitucional del Estado se preocupa por la estabilidad familiar y el desarrollo integral de sus miembros, en el marco de los derechos fundamentales de los seres humanos, tal como queda establecido en los artículos 9, 10 y 11. Es claro que refiere a la idea de una familia nuclear de corte judeocristiano pues se especifica que tanto el matrimonio como “la familia” constituyen la base fundamental de la comunidad, de lo cual se deriva una protección especial para “el hogar, la maternidad y la infancia” según lo establecido en el artículo 11. Un aspecto positivo es que esta norma fundamental refiere la existencia del patrimonio familiar, aunque delega a las leyes secundarias su regulación.

Adolece, como ya se señaló, de un lenguaje androcéntrico lo cual no ayuda a establecer marcos de referencia para la legislación secundaria no sólo en materia de igualdad entre mujeres y hombres sino en el reparto de las cargas familiares y la responsabilidad familiar compartida.

¹⁸⁵ Última reforma registrada: 24 de mayo de 2007.

Ya se ha señalado que la entidad ha tenido algunos avances en la legislación sobre el derecho a la educación. Sin embargo, por lo que hace a la participación de las familias en los procesos de enseñanza aprendizaje se queda en el marco de las asociaciones de padres de familia y la mención de que tanto la convivencia armónica en las familias como los procesos de planificación familiar son fines de la educación sudcaliforniana.

En la norma sobre salud también se observa tanto el interés que tiene el Estado en el desarrollo de las familias, sin embargo, este interés parece concentrado en lo promoción de “familias sanas” y de la planificación familiar.

ii. El Código Civil de la entidad

En la *Evaluación*, se detectó que el ordenamiento civil, en materia del principio de no discriminación en contra de la mujer y la igualdad entre mujeres y hombres, que:

Sólo la mujer está obligada a reconocer a sus hijos e hijas (artículo 72 cc);

Aunque se elevó la edad mínima para contraer matrimonio, ésta sigue siendo inferior para la mujer que para el hombre (artículo fracción 157 I cc);

la mujer no puede contraer nupcias sino pasados 300 días de la disolución del matrimonio anterior (artículo 165 cc); se mantienen las causales que sancionan de manera diferenciada las conductas del hombre y la mujer antes de haber contraído nupcias y cuyos efectos se den durante el matrimonio (artículos 289 fracciones II y III, 296, 297 y 298 cc).

Por lo que hace a las relaciones patrimoniales entre hombres y mujeres, se observó que no se reconoce el valor del trabajo doméstico ni su importancia en la economía familiar, pues la especificación contenida en el artículo 170 cc es más una derogación de la obligación a contribuir con las cargas económicas que un reconocimiento de ese valor.

Por lo que hace a la protección de la familia frente a los avatares económicos que pudieren surgir incluso la muerte de la persona propietaria de los bienes que constituyen el haber familiar, es pertinente recordar que existe una iniciativa mexicana en el sistema de Naciones Unidas sobre el derecho de las mujeres a la propiedad, la posesión de la tierra, a una vivienda adecuada y a la igualdad en los derechos hereditarios; en atención a ello, sería conveniente que en esta entidad, como en todo el país, se hiciera una reflexión profunda sobre la conveniencia de establecer, en las sucesiones testamentarias, la obligación de preservar el domicilio familiar, independientemente de que exista o no constitución del patrimonio familiar.

iii. El Código Penal

En la *Evaluación* se observó una evolución positiva en materia de armonización de la norma penal con los principios de igualdad y no discriminación en la familia, respecto de los resultados obtenidos en 1997 en *El Análisis* algunos de estos avances se analizan en el capítulo siguiente de este trabajo pues corresponden a la protección de las personas en contra de la violencia de género.

Entre los avances más significativos en este lustro cabe destacar que para la *Evaluación* ya se preveía, como reparación del daño para el estupro y la violación, el pago de alimentos para los hijos que resulten y para la madre, en los términos que fija la Legislación Civil para los casos de divorcio. Además, en el incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, para que el perdón concedido por el cónyuge ofendido produzca la libertad del acusado, deberá éste pagar lo que dejó de ministrar y dar caución de que en lo sucesivo pagará; ya se protegía a las personas de entre 16 y 18 años de la corrupción; se agravaban las penas de corrupción de personas menores de edad y de pornografía infantil si el inculpado es ascendiente, padrastro o madrastra de la víctima o si se emplea violencia.

Por otro lado, se aumentaba la pena del lenocinio si la víctima es menor de edad y si el delincuente es ascendiente, tutor o curador, cónyuge o concubinario o concubina, o tiene cualquier deber de cuidado respecto de la víctima y se consideraba que cometía un delito grave el que haga abortar a una mujer sin su consentimiento y si media violencia.

En el 2005 fue promulgado un nuevo ordenamiento penal,¹⁸⁶ en el cual se corrigieron algunas de las lagunas detectadas en la *Evaluación*, como por ejemplo la tipificación de la violencia familiar como delitos.

¹⁸⁶ Últimas reformas del 27 de junio de 2006.