INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA CEDAW

III Informe de Seguimiento a las Recomendaciones del Comité CEDAW

2007-2009

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector
José Narro Robles

Secretario General
Sergio M. Alcocer Martínez de Castro

Secretaria de Desarrollo Institucional
Rosaura Ruiz Gutiérrez

Secretario Administrativo
Juan José Pérez Castañeda

Abogado General
Luis Raúl González Pérez

Director General de Publicaciones y Fomento Editorial
David Turner Barragán

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director
Fernando Castañeda Sabido

Secretario General
Roberto Peña Guerrero

Secretario Administrativo
Aureliano Morales Vargas

Secretaria de Desarrollo Académico
Patricia Guadalupe Martínez Torreblanca

Coordinadora de Extensión Universitaria
Claudia Ramírez Cisneros

Jefa del Departamento de Publicaciones
Rosalba Fabiola Rodríguez Cerón

Coordinadora de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM
Gloria Ramírez

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA CEDAW. AVANCES Y DESAFÍOS

Gloria Ramírez
Coordinación

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CÁTEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Tercera edición/ actualización: 2009

Coordinación: Gloria Ramírez

Responsable del Proyecto: Yazmín García

Asistente del proyecto: Nora Isabel Cambroni

Colaboradores: Noemí Ramírez Lucero, Omar Tecalco, Francisco Fierro,

Cuidado de la edición: Ignacio Hernández

Portada: Ianis Guerrero

ISBN: 978- 607-2-00328-6

Créditos de la segunda edición:

Coordinación: Gloria Ramírez
Responsable del proyecto: Adina Barrera
Asistentes del proyecto: Fabiola López /Alejandra Álvarez
Colaboraciones: Jesús Robles Maloff, Noemí Ramírez Lucero/ Francisco Fierro/ Omar Tecalco/ Lizbeth Ortiz
Cuidado de la edición: Ignacio Hernández

Esta publicación se realizó con el apoyo financiero de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Seminario de la Cátedra UNESCO de Derechos Humano de la UNAM. La investigación contó con el apoyo financiero de la Fundación Ford.
El contenido es responsabilidad exclusiva de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y de sus autores, ninguna manera debe considerarse reflejo de la posición de la Fundación Ford ni de la UNAM.

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, con sede en la FCPyS
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM
Edificio E, Ciudad Universitaria, C.P. 04510. México DF
Tels. (52 55) 5622 9457 ext. 68 o 5622 2970 ext. 207
Email: catedradh@yahoo.fr – portalcatedra2@gmail.com
http://catedradh.unesco.unam.mx

Academia Mexicana de Derechos Humanos, AC
Filosofía y Letras No. 88. Colonia Copilco Universidad
C.P. 04360, México DF- Teléfonos y fax: 5659 4980, 5554 8094, 5657 5736
Correo electrónico: amdh@amdh.com.mx-
Página web: http://www.amdh.org.mx/mujeres/

ÍNDICE

Presentación 9
Introducción 13
Siglas utilizadas 19

Capítulo 1
La responsabilidad del Estado Mexicano

1.1 Marco legal de los tratados internacionales en México 24
1.2 La Admistración Pública Federal ante las recomendaciones del Comité CEDAW 29

Capítulo 2
Compromisos de México sobre la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

2.1 La CEDAW y su Protocolo Facultativo 37
2.2 Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y la respuesta del Gobierno Mexicano 44
2.3 Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al VI Informe Periódico de México 50
2.4 Los primeros pasos de su armonización 58

Capítulo 3

La Administración Pública Federal (APF) y las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

3.1 Sobre la difusión de los informes y las recomendaciones del Comité CEDAW 67
3.2 La participación de las instancias de la APF en la integración de informes y el seguimiento a las recomendaciones del Comité CEDAW. 87
3.3 Mecanismos de coordinación entre instituciones para aterder la situación y problematicas de las mujeres. 112
3.4 Aplicación de medidas especiales de carácter temporal en la APF 123
3.5 El sistema Ombudsman mexicano, las recomendaciones del Comité CEDAW y la perspectiva de género 135

PRESENTACIÓN

El tercer informe que el lector tiene en sus manos, representa una nueva mirada a la luz de los recientes avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en el país y algunas de las dificultades para su realización efectiva; así mismo, comprende nuevas estrategias para aproximarse con un enfoque de rendición de cuentas a las obligaciones del Gobierno mexicano adquiridas mediante compromisos internacionales para armonizar la legislación nacional con la internacional en la materia y permite, por primera ocasión, conocer y evaluar el papel que le corresponde, en este sentido, al sistema Ombudsman mexicano, así como su posición ante los derechos de las mujeres en general.

Sin duda, la aprobación el 02 agosto del 2006 de Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres y, la Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del 02 de de febrero 2007, abre un nuevo capítulo en la defensa de los derechos humanos de las mujeres en el país. Muchos años de lucha y de tenacidad de la sociedad civil y, en particular, del movimiento feminista y de las organizaciones civiles de los derechos humanos han logrado junto con un clamor nacional e internacional, que el Estado mexicano aporte respuestas más estructuradas a partir de la armonización de las leyes nacionales con los instrumentos internacionales.

También asistimos, en años recientes, a la creación de nuevos organismos, fiscalías y centros especializados sobre diversas cuestiones vinculadas con las mujeres y la lucha contra la violencia, incluso, a la extensión de presupuestos de género significativos, aprobados desde el Congreso de la Unión, con un el enfoque de prevención y atención de la violencia de género, así como al desarrollo de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, aspectos que permiten, de una u otra forma, pasar del discurso a la acción.

Sin embargo, los resultados son precarios, la muerte materna aumenta y la violencia contra la mujer no ha disminuido, tampoco los asesinatos de mujeres; por el contrario, el feminicidio se ha instalado en

todo el territorio nacional. Además, vivimos graves retrocesos relativos a los derechos de las mujeres, y se identifican anómalos procedimientos y obstáculos que permean una cultura política resistente al cambio, a la aplicación efectiva del derecho internacional y la rendición de cuentas.

En una aparente alianza entre el poder político y la jerarquía católica se han iniciado reformas constitucionales en algunos estados que buscan reconocer el derecho a la vida desde la concepción, en lugar de armonizar, como lo demandan las instituciones e instrumentos internacionales, la legislación relativa al aborto en los niveles federal y estatal y aplicar estrategias para evitar los riesgos de los abortos realizados en condiciones peligrosas, entre otras medidas. Todo esto muestra la complejidad de esta ardua tarea.

En este marco, el Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres (OCDM) es una herramienta para promover la defensa, estudio, promoción y cumplimiento de las obligaciones del Gobierno Mexicano, respecto a sus compromisos internacionales, regionales y nacionales en la materia. Se trata de un espacio ciudadano, independiente y plural, que busca fortalecer el uso de mecanismos e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres y en particular de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).

Este instrumento forma parte de una etapa de nuevas estrategias de lucha que la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) en colaboración con la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (CUDH-UNAM) con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, realiza para actualizar sus herramientas metodológicas de defensa de los derechos humanos de las mujeres, frente a los inéditos procesos sociales, políticos y económicos de la actual transición democrática, lo cual se refleja en la creación de una serie de observatorios operados desde 2003.

El objetivo principal de este proyecto, consiste en fortalecer en su integridad el cumplimiento de la CEDAW así como evaluar y dar seguimiento a las acciones, omisiones, retrocesos y, en su caso, avances del gobierno mexicano y de los organismos públicos de derechos humanos ante el cumplimiento de las recomendaciones del Comité-CEDAW (Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer). Se trata de exigir acciones concretas que apoyen al desarrollo de una convivencia democrática entre mujeres y hombres, fortalecer el respeto efectivo de todos los derechos de las mujeres mexicanas y mejorar su acceso tanto a la justicia como a una vida sin violencia, entre otros aspectos. También el OCDM busca recuperar y poner en práctica las propuestas y alternativas que al respecto propone la sociedad civil.

El Observatorio es también una herramienta de rendición de cuentas, desde el espacio autónomo y plural de la sociedad civil, que proporciona información a la opinión pública, así como propicia una más efectiva toma de decisiones y acciones concretas por parte de las autoridades responsables. En este sentido, el Observatorio constituye un mecanismo que coadyuva al fortalecimiento democrático y al respeto de los derechos humanos y las libertades, promoviendo así el acercamiento de las y los ciudadanos ante quienes ostentan legítima y legalmente el poder, por lo que tienen la obligación de cumplir con los compromisos que firman.

De esta manera, el Observatorio no sólo difunde y da a conocer las recomendaciones que emite el Comité-CEDAW, sino que busca visibilizar si efectivamente éstas se concretan en la formulación efectiva de políticas públicas, de respeto de los derechos humanos de las mujeres y repercuten en su caso, en el orden socio-jurídico nacional, dentro de los distintos niveles de gobierno.

En este tercer informe se expone, la responsabilidad del Estado en la materia, así como se dan a conocer los incipientes intentos gubernamentales respecto al seguimiento de las recomendaciones de la CEDAW, a través de la creación de Comisiones para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres; se presenta también un resumen del seguimiento puntual de algunas de las recomendaciones del Comité-CEDAW bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención, fruto de su visita a nuestro país, del 18 al 26 de octubre de 2003, y sobre las Observaciones finales al sexto informe de México, producidas por el mismo Comité. Contiene la evaluación imparcial hasta 2009 de las algunas acciones u omisiones de gobierno federal y, por último, se presenta un breve resumen del papel del sistema Ombudsman, ante los compromisos de la CEDAW y ante los derechos de las mujeres en general.

La publicación de este libro es posible gracias al financiamiento de la UNAM para su edición a través de la CUDH-UNAM, comprende un proyecto de la Academia Mexicana de Derechos Humanos que se realiza gracias al apoyo financiero de la Fundación Ford. Agradecemos también la colaboración de personas, instituciones y ONG que han participado generosamente y, en particular, la Dra. Marcela Lagarde, Lic. Angélica de la Peña, Dra. Julia Chávez Carapia, Mtra. Lourdes Enríquez, Lic. Ana Lidia Murillo, Lic. Imelda Marrufo, Dr. Manuel Becerra y a la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez por los intercambios fecundos, así como a las y los miembros del Consejo Académico que contribuyeron, entre otros, para lograr los objetivos trazados.

Dra. Gloria Ramírez
Coordinadora de la Cátedra UNESCO
de Derechos Humanos de la UNAM
Presidenta de la AMDH

INTRODUCCIÓN

Fundamentos del Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres (OCDM)

El Observatorio reconoce la importancia de la aplicación de los instrumentos internacionales de la ONU, convencionales y extra-convencionales y pretende responder a la urgencia de innovar estrategias ante nuevos discursos que políticamente reivindican derechos de las mujeres y, de facto, los violan cotidianamente.

Los observatorios son organismos auxiliares que facilitan una mejor información a la opinión pública y propician la toma de acciones concretas por parte de las autoridades responsables. En este sentido, se constituyen en mecanismos que refuerzan la democracia y la práctica de los derechos humanos y las libertades, promoviendo de este modo el acercamiento de los ciudadanos y su participación en el diseño de políticas públicas. Se trata de nuevas herramientas de la sociedad civil, que permiten realizar monitoreos y exigir rendición de cuentas, así como dar un seguimiento adecuado a determinados procesos y compromisos.

Nos planteamos la necesaria tarea, por una parte, de introducir elementos de rendición de cuentas, auditorías y monitoreos (es decir, diseñar nuevas herramientas de trabajo con indicadores de seguimiento); y, por la otra, de promover directamente la utilización de mecanismos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con objeto de potenciar tanto la utilización de las nuevas tecnologías, como mejorar nuestras acciones en la perspectiva de un mayor impacto en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres.

Cabe señalar que, durante el régimen de Vicente Fox (2000-2006), visitaron nuestro país 20 mecanismos internacionales, tanto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como de la Organización de

Estados Americanos (OEA). Estas visitas han dado como resultado más de 500 recomendaciones que debe llevar a cabo el Gobierno de México y de las cuales, si bien se conoce una compilación elaborada y editada, en 2003, por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), poco se sabe respecto a su seguimiento y cumplimiento.

El 10 de febrero de 2009 México se presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para pasar por primera ocasión, el mecanismo denominado *Examen Periódico Universal,* (EPU) el cual generó 91 recomendaciones dirigidas al Estado, de las cuales 83 fueron aceptadas y 8 fueron reservadas por el Gobierno mexicano para *revisarlas más detalladamente,* respuesta diplomática que significa el rechazo de las mismas.

Entre 2006 y 2008 se conoce la visita a México de 21 Mecanismos Internacionales del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, se derivaron 16 informes internacionales, que dan cuenta de la situación de los derechos humanos en México, sobre temas como la tortura, migrantes, discriminación, independencia de magistrados y abogados, defensores de derechos humanos, vivienda adecuada, desplazados, indígenas y violencia.

De los 16 informes, 11 dan recomendaciones a México sobre los derechos humanos de las mujeres y su situación. 5 hablan sobre la violencia y la discriminación contra la mujer.

- En total hay 77 recomendaciones sobre el tema de las mujeres derivados de los 11 informes de las visitas in situ. Además, existen 63 recomendaciones que se derivan de las observaciones finales de los informes rendidos por México a los mecanismos internacionales y de las comunicaciones sobre casos específicos, sostenidas entre el Estado mexicano y los mecanismos internacionales.
- Existen alrededor de 31 informes y diagnósticos de instituciones nacionales e internacionales desde 1998 a la fecha sobre esta problemática.

En total, sólo en el tema de derechos de las mujeres, México acumuló un total de 140 recomendaciones internacionales en el periodo de años 2000-2006. A éstas se suman las siguientes 16 recomendaciones del EPU sobre la situación de los derechos de las mujeres en México que aceptó el Gobierno mexicano en 2009 en la materia.

Recomendaciones del EPU en materia de derechos de las mujeres

1. Armonizar la legislación nacional y regional a fin de evitar las prácticas discriminatorias contra las mujeres y los pueblos indígenas (Brasil) y

eliminar todos los elementos discriminatorios que siguen presentes en algunas leyes estatales (Chile)

2. Fortalecer aún más los mecanismos para la aplicación efectiva del Programa Nacional de Derechos Humanos a todos los niveles de gobierno (Austria), en particular, reforzar la publicidad, la aplicación y el seguimiento del Programa, así como el diálogo con la sociedad civil a este respecto (Alemania)
3. Hacer todo lo que esté a su alcance para reducir al mínimo las desigualdades de ingresos entre las diferentes clases sociales y regiones geográficas (Cuba)
4. Adoptar nuevas medidas para combatir la discriminación en contra de las mujeres; proteger y prestar asistencia a las mujeres y los grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los niños, las minorías y los pueblos indígenas (Reino Unido)
5. Abordar la discriminación y la violencia contra la mujer mediante la educación y la legislación específica tanto en los sectores públicos y privados, y desarrollar programas de discriminación positiva para elevar el nivel de vida de las mujeres y asegurar su presencia en puestos de toma de decisiones (Pakistán).
6. Establecer un plazo fijo de revisión de la legislación a nivel estatal que discrimina a la mujer; comprometerse para que a la prontitud se derogue esa legislación, con especial atención al derecho familiar que resulte en discriminación real o de *facto* en contra de las mujeres y niñas, así como la legislación que impide el acceso a la justicia a las mujeres, en especial en casos de violencia; y promover desde el nivel federal la orientación a los estados para adoptar medidas prácticas que implementen dichas reformas. (Nueva Zelanda)
7. Aplicar de manera efectiva en todo el país (Turquía) y tan pronto como sea posible (Japón) el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer (Japón, Turquía).
8. Armonizar las leyes estatales y federales de la legislación en consonancia con el marco establecido por la Ley General de Acceso de la Mujer a una Vida Libre de Violencia (Países Bajos); emprender la aplicación de la Ley a todas las autoridades, a nivel federal, estatal y municipal, incluso en la prevención y la erradicación de la violencia contra la mujer, así como la atención a las víctimas (Chile), y ayudar y estimular a las autoridades federales del Estado para ponerlo en práctica con carácter de urgencia, y en caso de que se haya incorporado en los Estados dicha legislación, garantizar que se elaboren los reglamentos para garantizar su aplicación efectiva (Irlanda)
9. Continuar los esfuerzos para erradicar y atender los casos de violencia contra la mujer (Indonesia, Suecia), la violencia doméstica (Argelia) y maltrato infantil (Argelia, Indonesia).

10. Adoptar medidas eficaces para combatir la violencia y la discriminación contra la mujer, incluidos los casos de asesinatos y desapariciones (Azerbaiyán)
11. Mantener la prioridad del Estado para poner fin a la impunidad de los autores de todas las formas de violencia contra la mujer, cualquiera que sea su condición social; dar más información sobre los progresos para prevenir ese tipo de violaciones (Panamá), y reforzar la Oficina de la Fiscal Federal Especial sobre la violencia contra la mujer a fin de que pueda investigar los casos, y que los casos comprendidos en la jurisdicción local sean investigados con la debida diligencia. (Finlandia)
12. Asegurar la efectiva investigación y sanción de los delitos de asesinato de mujeres, y adoptar medidas adicionales para combatir este fenómeno y capacitar sobre esta problemática. (Ucrania)
13. Asegurar que el asesinato de mujeres en Ciudad Juárez sean esclarecidos; que los responsables y sus cómplices, incluidos los funcionarios públicos que no han realizado las investigaciones pertinentes, sean llevados ante la justicia y que se adopten medidas eficaces para prevenir ese tipo de crímenes en Ciudad Juárez (Italia)
14. Abordar los incidentes de violencia doméstica y el feminicidio a través de un enfoque múltiple, incluidas las medidas legales efectivas y programas para concientizar a la sociedad (Bangladesh)
15. Proporcionar financiamiento adecuado para las investigaciones de la violencia contra la mujer, programas de apoyo a las víctimas, y una formación especial para la policía a fin de sensibilizarlos respecto al problema de la violencia contra la mujer (Austria).
16. Establecer las medidas estructurales para hacer frente a la violencia y a la violación sistemática de los derechos fundamentales de las mujeres y los defensores de los derechos humanos. (Bélgica)

Quedan pendientes en materia de derechos humanos de las mujeres, las recomendaciones que no aceptó México hasta ahora, vinculadas con violaciones cometidas a mujeres y, en particular, a mujeres indígenas por militares, entre otros aspectos:

- Extender la jurisdicción civil sobre los casos de violaciones de derechos humanos cometidos por militares (Irlanda)
- Seguimiento de las recomendaciones del Comité contra la Tortura y la Oficina del Alto Comisionado para garantizar que sean los tribunales civiles quienes juzguen las violaciones a los derechos humanos, en particular la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, cometidos por personal militar, incluso cuando se afirma que fueron cometidos durante servicio (Portugal)

- Conceder jurisdicción a las autoridades civiles para conocer las violaciones de derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas armadas en labores de seguridad (República de Corea, Federación Rusa). Asimismo, en el caso de que la participación militar se realice en la lucha contra la delincuencia organizada, se adopten las medidas necesarias para reforzar la protección de los derechos humanos (República de Corea)
- Revisar las disposiciones legales pertinentes para garantizar que las violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas militares sean conocidas por tribunales civiles. (Perú , Uruguay)

Una de las actuales reivindicaciones del movimiento de derechos humanos, a través de las ONG, es la de proponer que las recomendaciones de los relatores y mecanismos internacionales se conviertan en elementos sustantivos para el diseño de políticas públicas. Sin embargo, no se han instrumentado propuestas para satisfacer, mediante una política de Estado, tales demandas, lo que permite formular algunas preguntas al respecto:

¿Cuáles son los elementos estructurales que impiden al Estado Mexicano cumplir con los compromisos que firma? ¿Cuál es la suerte de las recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos en los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón? ¿Dónde se detienen o se diluyen los mecanismos de cumplimiento de las recomendaciones de los relatores especiales o de los mecanismos internacionales vinculatorios? ¿Qué personas u órganos de la administración pública operan su seguimiento? ¿Cuáles son las propuestas del ejecutivo en este ámbito? ¿Cómo responden las instituciones gubernamentales ante las recomendaciones? ¿Existe o no una cultura de cumplimiento de los mecanismos internacionales? ¿Conocen los responsables de implementar las políticas públicas las obligaciones del Gobierno Mexicano? ¿Existe rendición de cuentas en la materia? ¿Quiénes son las instancias responsables?, y ¿Cuánto se invierte en esos compromisos? ¿Cuál es el papel del Ombudsman frente a los compromisos de la CEDAW?

El proyecto del Observatorio pretende dar respuesta a estas preguntas desde los compromisos de la CEDAW

La metodología de esta investigación se fundamenta en el enfoque del desarrollo humano y la perspectiva de género, para lo cual se utilizan diversas herramientas como la rendición de cuentas, instrumento principal de la investigación a través de solicitudes de información; en la

mayoría de los casos, el procedimiento fundamental del trabajo es el uso del SISI (Sistema de Solicitudes de Información) con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Así, son las mismas instancias gubernamentales las que facilitan la información con la que van a ser evaluadas. Además de los mecanismos que ofrece dicha Ley, se utilizan otras herramientas metodológicas: entrevistas, encuestas, investigación bibliográfica, análisis de discurso, seguimiento hemerográfico de algún tema y el uso de Internet para potenciar los recursos, la difusión e impacto de los resultados.

Asimismo, aprovechamos información que proporcionan personas y organizaciones civiles, lo anterior ha sido de gran utilidad, dado que nos permite conocer si las acciones que se han llevado a cabo son efectivas, eficientes, suficientes y responden a las necesidades y a la exigencia del respeto de los derechos de las mujeres.

SIGLAS

AMDH	Academia Mexicana de Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
COMITÉ CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
CCS	Centro de Contraloría Social en México
CENAPI	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia
CSW	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
CFE	Comisión Federal de Electricidad
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONADE	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CPEVMCJ	Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez
CJEF	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
COESPO	Consejo Estatal de Población y Atención a Migrantes
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CCSCH	Coordinación de Comunicación Social de Chihuahua
OPORTUNIDADES	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

DGAH	Dirección General de Asentamientos Humanos
DGDS	Dirección General de Desarrollo Social
DGDU	Dirección General de Desarrollo Urbano
DGEC	Dirección General de Educación y Cultura
DGOP	Dirección General de Obras Públicas
DGPFE	Dirección General de Promoción Financiera y Económica
DGSPM	Dirección General de Servicios Públicos Municipales
DGTG	Dirección General para Temas Globales
DAW	División para el Adelanto de la Mujer de la ONU
FEVIM	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del ISSSTE
ICATECH	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Chihuahua
ICHIJUV	Instituto Chihuahuense de la Juventud
ICHMujer	Instituto Chihuahuense de la Mujer
ICHISAL	Instituto Chihuahuense de la Salud
ICHITAIP	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA	Instituto Nacional para la Educación de Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INM	Instituto Nacional de Migración
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVI	Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LFC	Luz y Fuerza del Centro
OCDM	Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres

OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PFP	Policía Federal Preventiva
PA	Procuraduría Agraria
PROFEDET	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
PGJCH	Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua
PGR	Procuraduría General de la República
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
PROEQUIDAD	Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación en Contra de las Mujeres
RAN	Registro Agrario Nacional
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCOP	Secretaría de Comunicación y Obras Públicas
SCS	Secretaría de Comunicación Social
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SDM	Secretaría de Desarrollo Municipal
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SE	Secretaría de Economía
SEC	Secretaría de Educación y Cultura
SEP	Secretaría de Educación Pública
SENER	Secretaría de Energía
SF	Secretaría de Finanzas
SFA	Secretaría de Finanzas y Administración
SFS	Secretaría de Fomento Social
SFP	Secretaría de la Función Pública
SGG	Secretaría General de Gobierno
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS	Secretaría de Salud
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
SSPE	Secretaría de Seguridad Pública Estatal
DSPM	Secretaría de Seguridad Pública Municipal
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SECTUR	Secretaría de Turismo

SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SDIF	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SISI	Sistema de Solicitudes de Información
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

CAPÍTULO 1
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO

La forma republicana del Estado mexicano se caracteriza por "el modo de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos"[1], los cuales son territorio, población y gobierno. El gobierno a su vez está dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La forma de gobierno hace referencia a los órganos de poder en el ejercicio de las atribuciones que les son conferidas a nivel constitucional, así como a las relaciones políticas que se establecen entre sí.

En México, el régimen de gobierno es presidencialista. Esto quiere decir que el Poder Ejecutivo tiene preponderancia sobre los otros poderes, por la suma de facultades que le otorga la Constitución y las leyes ordinarias; además, se reúnen en la figura presidencial, las potestades de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él, quien selecciona libremente a sus colaboradores sin injerencia de otro poder, así como para removerlos.

El Poder Ejecutivo se sustenta en la Administración Pública Federal y ésta se divide en centralizada y paraestatal; la administración centralizada, según el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), señala que estará integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A su vez, el artículo 26 de la LOAPF señala que, para el despacho de los asuntos del orden administrativo centralizado, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación (SEGOB)
2. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
3. Secretaría de la Defensa Nacional (SDN)

[1] Acosta Guerrero, Miguel. *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, Ed Porrúa, 2ª edición, p.123.

4. Secretaría de Marina (SM)
5. Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
7. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
9. Secretaría de Energía (SENER)
10. Secretaría de Economía (SE)
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
13. Secretaría de la Función Pública (SFP)
14. Secretaría de Educación Pública (SEP)
15. Secretaría de Salud (SSA)
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
17. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
18. Secretaría de Turismo (SECTUR)
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF)

1.1 Marco legal de los tratados internacionales en México

Para poder establecer el vínculo entre el derecho internacional y el derecho interno, es importante conocer el marco legal mexicano de los tratados internacionales, donde destaca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema de nuestro país.

En este marco, es importante señalar los artículos que regulan la celebración de Tratados Internacionales, para determinar quién es el funcionario facultado para realizarlos.

El Art. 89 Constitucional en su fracción X, establece:

> Art. 89.- Entre las Facultades y Obligaciones del Presidente está: Dirigir la Política exterior y celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Según, el Art. 76, fracción I, es facultad exclusiva del Senado:

> Art. 76.- Analizar la Política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base a los informes anuales que el presidente de la Republica y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la Unión.

Finalmente, el Art. 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dictamina que:

> Art. 133.- Todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Es importante mencionar que, en relación a este último artículo se ha generado una controversia respecto a la ubicación jerárquica de dichos tratados y las leyes federales en la Constitución. La Suprema Corte ha presentado distintas posturas; la más reciente fue tomada en la jurisprudencia, con fecha de noviembre de 1999,[2] en la cual se decide abandonar el criterio de que las leyes y los tratados tienen la misma jerarquía, asumiendo el siguiente:

> Esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del Derecho Federal y el Local. Esta interpretación del Art. 133, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado en su conjunto y comprometen a todas las autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como otro representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación obliga a sus autoridades.

En la Ley sobre Celebración de Tratados, el Art. 1 establece que:

> La presente Ley tiene por objeto la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público. A su vez, el Art. 2, fracción I de la mencionada Ley establece que para sus efectos se entenderá por Tratado: el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. De conformidad con la fracción

[2] En México, según el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales forman parte de la ley suprema de la unión. Existen una serie de debates sobre cuál es la jerarquía de los tratados, según la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 133, los tratados están por debajo de la Constitución y por encima de las leyes. Ver: Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: P. LXXVII/99, p. 46.

> I del Art. 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del Art. 133 de la propia Constitución.

Además de los requisitos que la Constitución propiamente establece para la celebración de tratados, la Ley que regula esta materia agrega un requisito más que encontramos en el Art. 4, el cual consiste en que los tratados para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

Respecto a los tratados internacionales y las obligaciones del Estado de garantizar los derechos humanos, el inciso a) del Art. 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, establece que un tratado es: "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".[3]

A su vez, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, en el inciso a) del Art. 1 establece que tratado es:

> Un acuerdo internacional regido por el derecho internacional, y celebrado por escrito: entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.[4]

El profesor Edmundo Hernández-Vela, retomando las definiciones anteriores, dice que en su significado genérico, el vocablo tratado "se utiliza para designar a todos los acuerdos internacionales, de carácter obligatorio, celebrados por escrito, entre Estados, organizaciones internacionales y Estados y organizaciones internacionales, cualquiera que sea su apelación particular".[5]

Los tratados internacionales otorgan derechos e imponen obligaciones a las partes contratantes. Es una regla de conducta para los Estados que los suscriben y ratifican.[6] Es decir, el consentimiento de un Estado para formar parte de un tratado es la base de una obligación.

[3] Adoptada en Viena, Austria, el 26 de mayo de 1969, entró en vigor el 27 de enero de 1980.

[4] Adoptada en Viena, Austria, el 21 de marzo de 1986.

[5] Hernández-Vela Salgado, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional, Tomo II*, sexta edición, Porrúa, México, 2002, p. 1210.

[6] Sepúlveda, César. *Derecho internacional público*, 20ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 139.

En materia de derechos humanos, sin excepción ni limitación alguna, las disposiciones contenidas en los tratados internacionales son aplicables a todas las partes que componen los Estados federales.[7] Asimismo, el derecho interno de un Estado no puede ser alegado frente al incumplimiento de una obligación internacional.[8]

Una de las principales características de los tratados en materia de derechos humanos es que, a diferencia del resto de los tratados internacionales, que sólo producen derechos y obligaciones entre Estados, éstos generan derechos hacia los particulares y obligaciones hacia los Estados. Si bien existen una serie de mecanismos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados de derechos humanos, las obligaciones ahí contenidas deben ser ejecutadas por los órganos internos del Estado, lo que los hace una de las principales fuentes de obligaciones en esta materia.

La existencia de una obligación, se determina principalmente a través de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos que forman parte del derecho interno, como anteriormente vimos, esta determinación también se hace a través de las normas y jurisprudencia nacionales, la costumbre internacional, los principios generales del derecho y las decisiones judiciales internacionales.

En un estado democrático de derecho, los derechos humanos se erigen como objetivo, parámetro y límites en la actuación de los órganos del Estado. El compromiso de los Estados de cumplir sus obligaciones se manifiesta, por ejemplo, cuando en ejercicio de su soberanía firman tratados en materia de derechos humanos y adoptan leyes, políticas públicas y resoluciones judiciales protectoras de los mismos.

Los Estados han ratificado este compromiso en diversas ocasiones, vale la pena recordar lo dispuesto en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas: "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos [...] a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional".

Una violación a los derechos humanos, se define como:

> Actos u omisiones de la autoridad a través de los cuales se responsabiliza al poder estatal por el incumplimiento de alguna obligación legalmente contraída. O, toda conducta (acción u omisión) que impide, obstaculiza o

[7] Artículo 29 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 28 Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, 50 Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

[8] Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado."

no garantiza el libre ejercicio de los derechos humanos protegidos por las normas nacionales e internacionales de derechos humanos. Estas acciones u omisiones son atribuibles a servidores públicos, o a particulares que actúan con la complicidad, autorización o tolerancia de aquellos. En este último supuesto la violación no la constituye la acción de los particulares sino la permisión de la autoridad.[9]

De este modo, el Estado en su calidad de garante de los derechos humanos, tiene las obligaciones de:[10]

a) **Respetar.** Implica acciones de no hacer. El Estado debe evitar tomar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos; no debe violarlos por acción o por omisión.
b) **Garantizar**. Implica acciones de hacer. El Estado debe organizar el aparato gubernamental de manera que sea capaz de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, debe remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutarlos y debe proteger a las personas en contra de los actos efectuados tanto por autoridades como por particulares. Como consecuencia de esta obligación, el Estado también debe:

Prevenir: Medidas que promuevan la salvaguarda de los derechos y aseguren que las eventuales violaciones sean efectivamente consideradas.
Investigar: Hacerse cargo de toda situación en la que se hayan violado derechos humanos (esta obligación está vinculada al derecho a la verdad).
Sancionar: Juzgar y sancionar a todos los autores. Principal manifestación de violaciones a este deber, impunidad.
Reestablecer y reparar: Al producirse un hecho ilícito imputable al Estado, surge de inmediato el deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.

c) **Adoptar disposiciones de derecho interno**. Implica el deber de tomar las medidas necesarias e incorporar, para el caso que nos compete, la CEDAW.

La formulación de reservas y declaraciones interpretativas afectan el alcance de las obligaciones que los Estados adquieren al ratificar un

[9] Pulido, Miguel. *Carpeta para la Defensa de los Derechos Humanos,* Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2006.

[10] Consúltense los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consultar también Casos "Velásquez Rodríguez", Sentencias sobre el Fondo, 29 de julio de 1988. Víctor E. Abramovich Cosarin, Los derechos económicos, sociales y culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en línea: http://www.defensoria.gov.ve/detalle.asp ?sec = 1407&id = 874&plantilla = 8, consultado en abril de 2007.

instrumento internacional de derechos humanos, en este sentido, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General número 24, ha establecido que las reservas a la obligación de respetar, garantizar, no discriminar, ofrecer recursos frente a las violaciones de derechos humanos y adoptar medidas, no son aceptables. Esto debido a que una reserva de ese tipo afectaría el objeto y fin del tratado.[11]

El incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado (a través de actos u omisiones de cualquiera de los agentes del poder público) genera responsabilidad internacional.

Como se señaló, la obligación de reparar de forma integral el daño de violaciones a los derechos humanos, es consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del Estado.

1.2 La Administración Pública Federal ante las recomendaciones del Comité CEDAW

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

La SRE es el órgano encargado de conducir la política exterior y las relaciones internacionales de México, así lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de acuerdo a su Artículo 28, fracción I, al mencionar que a dicho organismo le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; el artículo 2, fracción II, del Reglamento Interno de la SRE, viene a refrendar lo establecido por el anterior precepto;
II. Promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda;

Esto es, la SRE como órgano encargado de las relaciones internacionales de nuestro país, actúa como enlace entre las distintas entidades de la Administración Pública y otras instancias internacionales y/o extranjeras; es decir, organiza y propicia que, a tal efecto, se lleven a cabo dichas relaciones.

[11] Ver Art. 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Lo anterior viene reforzarse de manera concreta al atribuírseles a los subsecretarios de la SRE las actividades de "coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades gubernamentales y proporcionarles la cooperación, información y opiniones que soliciten, de conformidad con las instrucciones que emita el Secretario", según lo establece el Art. 8 del Reglamento Interno de la SRE.

El Art. 7, fracción XII, del Reglamento Interno establece que al titular de la SRE le corresponde: "Acordar las acciones necesarias para la aplicación de los programas nacionales en el ámbito de la política exterior y las correspondientes al cumplimiento de los compromisos internacionales de México, en coordinación con las dependencias competentes del Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados". Esto significa que debe haber una interacción entre la política interna y la política exterior, pero, sobre todo, que México debe responder a sus compromisos internacionales en coordinación con las dependencias competentes.

La Secretaría de Relaciones Exteriores es, por lo tanto, la autoridad encargada de coordinar -con las dependencias de la Administración Pública-, la visita a México de funcionarios internacionales, como por ejemplo, relatores especiales o visitas de algún mecanismo regional o internacional, si bien no existe una disposición clara al respecto en el Reglamento Interior de la Cancillería, así lo dicta la costumbre internacional reconocida por nuestra política exterior y por el Derecho Internacional. Esta Secretaría es la autoridad competente para informar a las demás dependencias de los resultados de visitas y de recomendaciones que se presenten al Gobierno Mexicano.

La Secretaria de Gobernación (SEGOB)

La SEGOB por su parte: "Es la dependencia del Ejecutivo Federal responsable de atender el desarrollo político del país y de coadyuvar en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y de los demás niveles de gobierno para fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derechos".[12] Además, le corresponde a su Secretario, de acuerdo al reglamento interior de esta dependencia: "XIX. Fomentar las relaciones de colaboración entre los Secretarios de Estado, jefes de Departamento Administrativo y titulares de entidades paraestatales, para la mejor coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".[13]

[12] Véase: http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=segob-atribuciones.

[13] Reglamento interior de la Secretaria de Gobernación, México, adoptado el 30 de junio de 2002, actualizado con la reforma del 16 de agosto 2005, ver: http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=segob-marco-juridico.

Cabe señalar que, en el marco de la SEGOB, el 11 de marzo de 2003, se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH), la cual se constituye considerando:

> Que conforme a los principios de nuestra constitución, al poder público se ha encomendado la trascendental tarea de promover y defender de forma efectiva los derechos humanos...
>
> Que con motivo de la firma y ratificación de diversos instrumentos internacionales que protegen a la persona humana, el Estado Mexicano ha adquirido diversos compromisos en materia de derechos humanos que lo obligan a respetar, promover y garantizar el pleno ejercicio de estos derechos... (El subrayado es nuestro)
>
> Que la participación de la sociedad civil es un eje fundamental en la promoción y defensa de los derechos humanos y que por lo tanto, debe involucrarse abiertamente en los procesos de diseño de la política nacional de derechos humanos...
>
> Según el mismo Decreto, la CPGMDH ..."tendrá por objeto coordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de política de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos".[14]

En el Art. 3 se mencionan las funciones de la CPGMDH:

I. Diseñar y coordinar la política y las acciones gubernamentales dirigidas al fortalecimiento de la promoción y defensa de los derechos humanos, informando periódicamente al Presidente de la República sobre los avances de las actividades a su cargo;
II. Determinar criterios, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, a efecto de que las acciones de promoción y defensa de los derechos humanos realizadas por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sean congruentes tanto en el plano interno como en materia de política exterior;
III. Generar los mecanismos para que las dependencias de la Administración Pública Federal que integran la Comisión proporcionen la información que permitan conocer las acciones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos al interior de la Administración Pública Federal;
IV. Establecer los mecanismos y procedimientos necesarios que fortalezcan la promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; (el subrayado es nuestro)

[14] Acuerdo por que (sic) se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial el 11 de marzo de 2003. Véase: http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=segob-marco-juridico.

V. Crear los mecanismos de coordinación permanente para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, colaboren de manera oportuna y completa conforme a la ley, a efecto de que se atiendan las obligaciones internacionales del Gobierno mexicano; (el subrayado en nuestro)
VI. Proponer la actualización y mejoramiento del marco jurídico en materia de promoción y defensa de los derechos humanos de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado mexicano y teniendo en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos;
VII. Crear mecanismos para facilitar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conforme a la Ley;
VIII. Favorecer la debida atención, en tiempo y forma, de las peticiones formuladas por organizaciones civiles dedicadas a promover y defender los derechos humanos que le sean sometidas;
IX. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tendientes a dar cumplimiento a las sentencias, resoluciones y recomendaciones dictadas por organismos internacionales de derechos humanos cuya competencia, sea reconocida por el Estado mexicano;
X. Coordinar la atención de las recomendaciones y observaciones generales en materia de derechos humanos hechas por organismos internacionales, con miras a su implementación;
XI. Impulsar que cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus atribuciones, adopte las medidas necesarias para la protección plena de los derechos humanos, y
XII. Atender los demás asuntos que le encomiende el Presidente de la República.

Para su desarrollo la CPGMDH cuenta con la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, cuyo Reglamento interior[15] señala:

ARTÍCULO 21.- La Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

I. Promover, coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
II. Auxiliar al Secretario en la coordinación de los esfuerzos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal empren-

[15] Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, México, adoptado el 30 de junio de 2002, actualizado con la reforma del 16 de agosto de 2005, ver: http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=segob-marco-juridico.

dan para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

III. Constituir, llevar y mantener actualizado el registro de las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emita a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, actuar como instancia de apoyo en la promoción de los derechos humanos con los organismos locales competentes;

V. Fungir como vínculo entre la Secretaría de Gobernación y las organizaciones civiles dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, así como atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que éstas le formulen;

VI. En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, atender las recomendaciones dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado Mexicano; (el subrayado en nuestro)

VII. En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, coadyuvar con los órganos e instancias dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos;

VIII. Dar trámite administrativo a las medidas que procuren el pleno respeto y cumplimiento, por parte de las autoridades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones jurídicas que se refieren a las garantías individuales y a los derechos humanos, y coordinar la atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos, así como instrumentar dichas medidas, siempre que no sean de la competencia de alguna otra dependencia de la Administración Pública Federal;

Como puede observarse, prácticamente esta dependencia tiene una amplia competencia de fungir como articulación y enlace con todas las dependencias del ejecutivo en materia de derechos humanos y en particular, en el seguimiento de las recomendaciones. ¿Por qué entonces no se conoce su labor en esta materia? ¿Cuál ha sido su papel en este ámbito? ¿Por qué la omisión de su actuación ante esta responsabilidad? Como hemos constatado, su omisión no es por falta de un marco jurídico y atribuciones al respecto.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

Por su parte, el INMUJERES es un organismo público que se encarga de: "promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejer-

cicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país", según lo establece el Art. 4 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

El Instituto Nacional de las Mujeres se coordinará con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas. Asimismo, se coordinará con los Poderes Legislativo y Judicial tanto federal como estatal.

Los objetivos del Instituto Nacional de las Mujeres, conforme a su Art. 6, son:

I. La promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres.

   La promoción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y la participación de la sociedad, destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia las mujeres;

II. La coordinación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones, y la concertación social indispensable para su implementación.

   La ejecución de la política de coordinación permanente entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado en relación con las mujeres.

   La evaluación de los programas, proyectos y acciones para la no discriminación y la equidad de género, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias;

III. La promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia.

   La representación del Gobierno Federal en materia de equidad de género y de las mujeres ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, y

IV. La promoción y monitoreo del cumplimiento de los tratados internacionales celebrados en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

   La ejecución de programas de difusión e información para las mujeres de carácter gratuito y alcance nacional, que informen acerca de los derechos de las mujeres, procedimientos de impartición de justicia, y proporcionen orientación sobre el conjunto de políticas públicas y programas de organismos no gubernamentales y privados para la equidad de género.

   Para dar cumplimiento a la fracción IV, del artículo 6 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, es necesario que el Instituto

Nacional de las Mujeres establezca mecanismos de coordinación con la SRE. Así, el artículo 7, fracción VIII de dicha Ley, establece lo siguiente:

VIII. Propiciar y en su caso, participar en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la firma y cumplimiento de los instrumentos acordados en el ámbito internacional y regional, relacionados con la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres.

Es evidente que la participación de la SRE y el vínculo con el Instituto Nacional de las Mujeres y las demás instancias de la Administración Pública Federal, es fundamental para que, de manera coordinada se le de seguimiento a la firma y cumplimiento de los compromisos internacionales. Al mismo tiempo, esto genera la obligación de hacer pública la información, por parte de la SRE, que provenga del Comité de la CEDAW y otras instancias internacionales.

Por lo anterior, las recomendaciones que provengan del marco de la CEDAW deben gestionarse a través de la SRE, en su papel de órgano encargado de las relaciones internacionales del Estado mexicano, misma que en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres se encargará de brindar la información necesaria y de dar respuesta a las instancias competentes, sobre la política de genero en nuestro país. Esto ubica a dicho organismo como el encargado de dar a conocer las recomendaciones que emita el Comité de la CEDAW.

Coordinando sus actividades con la SRE y la SEGOB, se puede decir en consecuencia que, el Instituto Nacional de las Mujeres, junto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son los órganos encargados de velar y coordinar el cumplimiento de las recomendaciones que se generan en el marco de la CEDAW, en su calidad de órganos que tienen que ver, por un lado, en el seguimiento de la política de género, y, por otro, como órgano responsable de la política de derechos humanos.

Para concluir este panorama jurídico, resulta interesante observar en el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), aprobado y presentado públicamente el 10 de diciembre de 2004 por el ejecutivo en esta época, en el punto 3.1.2., la siguiente línea estratégica, que insta a: "Cooperar con los mecanismos y organismos internacionales de protección de los derechos humanos", que aludiendo a las recomendaciones de la ONU y de la OEA, e incluye las siguientes líneas de acción:

- Facilitar todas las condiciones que resulten necesarias para recibir a los representantes de los mecanismos de protección antes mencionados (SRE).

- Promover y procurar que las recomendaciones que formulen los organismos internacionales con motivo de sus visitas a México, sean difundidas y atendidas cabalmente por las autoridades responsables (SRE, SEGOB).
- Difundir la recopilación hecha por la SRE de las recomendaciones emitidas a raíz de las visitas realizadas, a fin de consolidarlas como documento de consulta por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal para el diseño de sus políticas públicas (SRE, SEGOB).