



## **PROGRAMA ATALAYA**

### **LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y LA CNDH**

*Sandra Serrano*

México, noviembre 2005

El Programa Atalaya es financiado por *The John D. And Catherine T. MacArthur Foundation*  
Derecho de autor número 03-2003-092912392600-01

## Introducción

Al firmar convenios internacionales en materia de derechos humanos los Estados se comprometen a adoptar acciones tendentes a cumplir con los compromisos adquiridos. Entre ellas se encuentra la creación y fortalecimiento de instituciones eficaces que protejan los derechos humanos, ya sean jurisdiccionales o administrativos.

Si bien los recursos judiciales pueden proporcionar mayores garantías para casos específicos, la vía no jurisdiccional –en el caso de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en lo sucesivo CNDH) y los organismos públicos locales– tiene facultades para supervisar el desempeño de todas las autoridades<sup>1</sup> (principalmente del poder legislativo y ejecutivo) en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, así como facultades para promover los cambios necesarios en esa materia.

La posibilidad de tener una visión integral sobre los aciertos y deficiencias del Estado en cuanto a los derechos humanos y sus amplias facultades para proponer remedios, hacen de la CNDH un mecanismo privilegiado para impulsar los avances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al interior del país.

En este sentido, en la primera parte del documento se propone a la Comisión Nacional como un mecanismo eficaz para avanzar en la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres, porque puede defender casos individuales, impulsar reformas, capacitar, difundir campañas sobre derechos e interpelar a las autoridades sobre las fallas en el cumplimiento de sus compromisos internacionales.

Sin embargo, las amplias facultades de la CNDH ameritan que la sociedad civil al igual que los órganos encargados de su supervisión, deben vigilar el cabal cumplimiento de su mandato constitucional para evitar que una actuación deficiente genere impunidad o la continuación de violaciones. Por ello, en la segunda parte, se hacen señalamientos específicos sobre limitaciones de la CNDH en la protección de los derechos humanos de la mujer y en el avance hacia la transversalización de la perspectiva de género en ese Organismo.

---

<sup>1</sup> La CNDH no tiene facultades para iniciar quejas por acciones del Poder Judicial Federal, sin embargo los organismos públicos locales si pueden actuar ante violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de los poderes judiciales locales en cuanto a sus funciones administrativas.

# I. El papel de la CNDH en las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos de las mujeres

## 1. Obligaciones generales

El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establecen la obligación general de respetar y garantizar el disfrute de los derechos reconocidos en esos tratados a todos los individuos sujetos a su jurisdicción.

El Comité de Derechos Humanos (CDH), en su Observación General No. 31 recuerda a los Estados que esa obligación implica un compromiso de todos los poderes y de los tres niveles de gobierno y no únicamente del Ejecutivo. Asimismo, aclara que deben adoptar "las medidas legislativas, judiciales, administrativas, educativas"<sup>2</sup> y de cualquier otra índole para cumplir con las obligaciones jurídicas que dimanen del Pacto.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la resolución del Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras:

166. La segunda obligación de los Estados partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. [...]<sup>3</sup>

La Corte IDH explica que la obligación de garantizar contenida en el artículo 1.1 de la CADH supone un movimiento total del Estado, incluyendo a los organismos autónomos, donde todo poder público deberá ordenarse conforme a los derechos humanos para lograr su respeto y contribuir a asegurar su pleno ejercicio. Además, la Corte IDH dota de contenido a la obligación de garantizar al afirmar que en su cumplimiento los Estados tienen cuatro compromisos: prevenir, investigar, sancionar y reparar.

Ahora bien, tanto del contenido de los preceptos citados y del artículo 25 de la CADH como de lo que han explicitado la Corte IDH y el CDH se desprende la obligación de los Estados de proporcionar recursos efectivos para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones al interior de los países.

---

<sup>2</sup> *Observación General No. 31*, Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, del 31 de mayo de 2004, párrafo 7.

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4.

Aunque de manera preferente dichos recursos han de ser judiciales por ser vinculantes, el Comité le da especial importancia a los recursos administrativos “que dan cumplimiento a la obligación general de investigar las denuncias de violación de modo rápido, detallado y efectivo por organismos independientes e imparciales. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cuenten con las facultades pertinentes pueden coadyuvar a tal fin”.<sup>4</sup>

Con la creación de una institución nacional de derechos humanos el Estado manifiesta su disponibilidad para cumplir con sus obligaciones internacionales al contar con un mecanismo de supervisión al interior, y al proporcionar a los individuos un recurso ante la trasgresión de sus derechos.

Estas instituciones son también un espacio importante para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos de las mujeres. Como es sabido, la transformación de un orden de género, donde la mujer aparece como lo *otro* en palabras de Simone de Beauvoir, no sólo implica el cambio de las normas jurídicas sino también una modificación de la cultura existente por un espacio en el que todas las personas disfruten de los mismos derechos y se reconozcan sus diferencias. Las instituciones nacionales de derechos humanos le ofrecen a la sociedad civil la posibilidad de construir estrategias integrales para alcanzar los fines que se proponen, entre otras, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).

Las dos Convenciones Internacionales más importantes para México en cuanto al cumplimiento de los derechos de las mujeres contienen obligaciones específicas para los Estados. La CEDAW establece la obligación de los Estados de eliminar toda discriminación que pueda sufrir la mujer en cualquier espacio, ya sea que ésta se manifieste en el área de salud, educativa, en el acceso al poder o en la familia misma. Por su parte, la Convención Belém do Pará, establece deberes para los Estados consistentes en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer.

## **2. El papel de la CNDH**

De acuerdo con los Principios de París, las instituciones nacionales de derechos humanos (nombre genérico utilizado por Naciones Unidas) son competentes “en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> *Observación General No. 31, ibídem, párrafo 15.*

<sup>5</sup> *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París), adoptados en la Resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.*

En México se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1990 como órgano desconcentrado por decreto presidencial, en 1992 se le elevó a rango constitucional con la adición del apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en 1999 se le reconoció una plena autonomía de gestión y presupuestaria.

La autonomía con que cuenta el *Ombudsman* nacional le permite mantener una postura crítica de las acciones y omisiones de las autoridades, pero también coadyuva en el cumplimiento de las obligaciones del Estado al proporcionar un recurso eficaz ante violaciones de los derechos humanos.

Este mecanismo es importante en México pues es el único órgano –junto con los correspondientes organismos locales– encargado de vigilar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado en materia de derechos humanos. Si bien mediante el recurso de amparo se pueden invocar los tratados internacionales para proteger esos derechos esto sólo se logra de manera indirecta, ya que únicamente son amparables los derechos constitucionales y no así los derivados de obligaciones contraídas en el exterior.<sup>6</sup>

Conforme a su mandato, la CNDH puede recibir quejas individuales y emitir recomendaciones a las autoridades de acuerdo a los resultados de su investigación; emitir informes sobre violaciones a los derechos humanos y recomendaciones generales sobre leyes o prácticas administrativas que vulneren esos derechos, asimismo puede promover las modificaciones legislativas y reglamentarias necesarias para lograr el pleno disfrute de los derechos humanos en el país.

En el ejercicio de sus facultades la CNDH debe ser un órgano supervisor del Estado mediante el examen periódico de la política de derechos humanos del gobierno para determinar si existen defectos en la observancia de los derechos y proponer los medios adecuados para subsanarlos.

A continuación se presentan algunos ejemplos de lo que la CNDH podría hacer en uso de sus facultades para promover los derechos humanos de las mujeres.

### **2.1. Quejas y recomendaciones**

El análisis de quejas individuales es una de las herramientas más poderosas con que cuenta el *Ombudsman* pues le permite enterarse de primera mano de las deficiencias de las autoridades en cuanto a su obligación de respetar los derechos humanos, así como iniciar la defensa de las víctimas.

---

<sup>6</sup> Al día de hoy existe un proyecto de reforma de la Ley de Amparo para incluir entre los derechos a invocar en ese juicio extraordinario los consagrados en los tratados generales de derechos humanos firmados y ratificados por México.

La investigación que la CNDH realice debe contener tanto la información que se le haya solicitado a la autoridad –obligada legalmente a proporcionarla– como aquella que la propia Comisión obtenga por los medios de prueba que considere adecuados. Al valorar las pruebas de una forma amplia y conforme a los principios que rigen la interpretación de las normas de derechos humanos (*pro homine*, dinámicas e integrales, entre otras) el *Ombudsman* puede emitir una recomendación sobre el caso específico en el sentido de acreditar la violación a los derechos humanos de una persona, solicitando a su favor la reparación de los daños causados y, en su caso, el inicio de una investigación penal y/o administrativa de los responsables de los hechos.

La emisión de una recomendación puede llegar a tener el mismo o más impacto que una resolución vinculante, pues la no aceptación acarrea para la autoridad un alto costo político, al exhibirse como un servidor público que no respeta los derechos humanos.

Este sistema permite a las mujeres que son víctimas de derechos humanos acudir a un procedimiento sencillo y rápido, donde sólo es necesario generar el impulso de la acción y la Comisión sigue, por sus propios medios, con la investigación. Incluso, cuando la CNDH lo considera relevante, puede iniciar quejas de oficio.

Algunos ejemplos de violaciones a los derechos humanos de las mujeres que podrían llevarse como quejas ante la CNDH son las siguientes:

- Por deficiencias en la atención de la presentación de una demanda por violencia intrafamiliar por violación al derecho a la integridad personal, artículos 7 del PIDCP, y 5.1 y 5.2 de la CADH; a un recurso efectivo, artículos 2.3 del PIDCP y 25 de la CADH; a la libertad y seguridad personal, artículos 9 del PIDCP y 7.1 de la CADH; y a los artículos 2, 3 y 7 principalmente de la Convención Belém do Pará.
- Por negar acceso a métodos anticonceptivos, por violación al derecho a la libre procreación<sup>7</sup>, artículos 16.1. inciso e y 12.1 de la CEDAW; al acceso a la información, artículo 13 de la CADH, y a la educación, artículo 10 inciso h de la CEDAW. Además, puede sustentarse la queja y la probable recomendación con las conclusiones de las Conferencia de El Cairo en materia reproductiva y en Recomendaciones Generales del Comité CEDAW.
- Por negar acceso al aborto, por violación a los derechos a la vida, artículos 6.1 del PIDCP y 4.1 de la CADH; a la integridad personal; a la seguridad personal; a la libertad personal; a la libertad de procreación; a la privacidad, artículo 11 de la CADH; a la no discriminación, artículos 2.1 del PIDCP, 1 de la CADH, 1 y 12.1 de la CEDAW.

---

<sup>7</sup> En caso de que los artículos que se refieren a cada derecho ya hayan sido mencionados no se volverán a repetir, en el entendido que pueden consultarse en el mismo documento.

- Por malos tratos en los lugares de trabajo, donde la autoridad ha sido omisa en la supervisión de las empresas particulares, por violación al derecho al trato digno, y el artículo 11 de la CEDAW, entre otros.

## **2.2. Informes especiales**

Los informes especiales tienen la intención de llamar la atención de las autoridades y hacer del conocimiento público una situación violatoria de los derechos humanos. Son efectuados con base en la información que posee la propia Comisión, así como en la investigación que realiza sobre hechos que considera de importancia o gravedad para el cumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos.

Estos documentos pueden ser de utilidad para denunciar situaciones específicas violatorias de los derechos humanos de las mujeres como las siguientes:

- Sobre la violencia intrafamiliar que padecen una de cada cuatro mujeres en México<sup>8</sup>. El informe podría contener estadísticas existentes sobre el tema para comprender su magnitud; las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el tema (principalmente la Convención Belém do Pará); las dinámicas más comunes de violencia; los derechos humanos de las mujeres que se ven conculcados; la deficiente atención en la recepción de denuncias en las agencias del ministerio público, y una evaluación de las medidas adoptadas por las autoridades encargadas de atender esta problemática.
- Sobre algunas prácticas de grupos indígenas que vulneran derechos humanos de las mujeres. De acuerdo con los compromisos internacionales de México, las manifestaciones culturales son una de las cuestiones fundamentales que debe atenderse para que las mujeres logren el pleno disfrute de sus derechos. La Comisión podría analizar algunas de las prácticas que son consideradas violatorias de los derechos humanos o que dan como resultado situaciones de discriminación hacia las mujeres. Además, la Comisión podría proponer a las entidades federativas y al gobierno federal acciones específicas en este sentido para elevar el estándar de disfrute de los derechos de esas mujeres.
- Sobre la discriminación que vive la mujer mexicana en diferentes áreas, como la laboral, la atención médica y la educación. En México, es necesario contar con un estudio independiente y con visión de derechos humanos, sobre el avance hacia la igualdad entre hombres y mujeres, así como sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales de México en este sentido (especialmente la CEDAW) por medio del Instituto Nacional de las Mujeres y otros organismos similares. El informe, podría contener información sobre el acceso al poder de las mujeres en los distintos niveles de gobierno, en

---

<sup>8</sup> UNIFEM, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta nacional sobre la dinámica en las relaciones en los hogares 2003*, México, 2003.

empresas privadas y en organismos no gubernamentales, así como en el servicio exterior mexicano y en organismos internacionales.

### **2.3. Recomendaciones generales**

Las recomendaciones generales tienen como objetivo promover “las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos”<sup>9</sup>. Por medio de estos documentos la Comisión Nacional puede denunciar y proponer reformas frente a violaciones estructurales y sistemáticas de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, algunos de los temas que podrían abordarse son los siguientes:

- Sobre la deficiente atención que se brinda en las agencias del ministerio público ante denuncias de todo tipo de violencia donde las mujeres son víctimas. La CNDH podría hacer un análisis de las faltas que traen como consecuencias la doble victimización de la mujer y proponer medidas de capacitación a los funcionarios, reformas a los reglamentos y procedimientos de atención, la apertura de un mayor número de agencias especializadas, entre otras de las medidas ya propuestas por organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>10</sup>, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>11</sup>, la Recomendación General número 19 del Comité CEDAW y las observaciones de ese Comité hacia México, entre las que destaca la preocupación por la ausencia de condenas por violencia intrafamiliar.
- Sobre el acceso de las mujeres a cargos públicos, donde la CNDH pueda recomendar tanto al gobierno federal como a los locales, la incorporación de mujeres a puestos de alto mando en todas las áreas de la administración pública. El estudio podría contener información sobre el número de mujeres que ocupan cargos de primer nivel y una evaluación de las medidas positivas que se han implementado para subsanar el retraso, con base en la Recomendación General número 23 del Comité CEDAW en relación con los artículo 7 y 8 de dicha Convención.
- Sobre la deficiente atención médica que sufren las mujeres embarazadas en los hospitales públicos. Ante el alto número de muertes maternas por negligencia médica la CNDH podría hacer un estudio sobre las mejores prácticas, respetuosas de los derechos humanos de las mujeres, al ser

---

<sup>9</sup> Artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>10</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil*, OEA/Ser.L/V/II.97, 29 de septiembre de 1997. Especial atención a las medidas propuestas para combatir y atender la violencia intrafamiliar.

<sup>11</sup> *Informe preliminar presentado por el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y sus consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, de conformidad con la resolución 1994/45 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1995/42, del 22 de noviembre de 1994. Con especial referencia al párrafo 108 y a las indicaciones en cuanto a la legislación.*

atendidas durante el embarazo y al momento del parto, tomando en cuenta, principalmente, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la dignidad y a la salud.

#### **2.4. Propuestas de reforma legislativa y reglamentaria**

Aún cuando dentro de las recomendaciones generales la CNDH puede formular propuestas de reforma legislativa, también puede presentarlas de manera autónoma. Esto es especialmente importante para lograr la armonización de la legislación a nivel nacional en temas como el aborto, la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales.

La Comisión Nacional puede hacer un análisis de las diferencias normativas existentes en el país y comparar las leyes nacionales con los estándares internacionales para localizar las deficiencias. Asimismo, puede realizar y presentar proyectos de reforma legislativa que sean respetuosos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ante las legislaturas locales y al Congreso de la Unión, conforme a las observaciones del Comité CEDAW a México en 2002.

#### **2.5. Capacitación**

La difusión de los derechos y la capacitación para el cumplimiento de las obligaciones que de ellos se derivan es una obligación de la CNDH que, por lo menos en derechos de la mujer, funciona de manera desorganizada. De la información que la Comisión proporciona no se percibe la construcción de una estrategia para llegar a las autoridades o a la población que más conocimientos requiere tener sobre la materia.

Si uno de los principales problemas ante el que se enfrentan las mujeres al denunciar hechos de violencia es la deficiente atención en las oficinas ministeriales, una estrategia que podría utilizar la CNDH para abatir esa violación es con la capacitación de los funcionarios.

Por otra parte, la transformación del orden de género existente sólo se logrará con un cambio en la cultura, por lo que las acciones de difusión y capacitación que realice la Comisión deben acercarse a núcleos sociales donde se encuentran más arraigadas las posturas discriminatorias.

Hacer conferencias, talleres, folletos o carteles sin un plan coordinado de lo que se pretende lograr no va a dar los resultados que los tratados internacionales sobre la mujer esperan del Estado mexicano.

## **II. Los derechos humanos de las mujeres vistos por la CNDH**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe jugar un papel importante en la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres como se

mostró en el apartado anterior, pero esto sólo se logrará en la medida que el propio Organismo avance hacia el reconocimiento de los derechos de la mujer e incorpore la perspectiva de género en todas sus actividades.

En las tareas que actualmente lleva a cabo el *Ombudsman* nacional pueden observarse deficiencias en la protección de la mujer, lo que incide en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, pues si el órgano encargado de supervisar el respeto de los derechos humanos y garantizar su disfrute no ha interiorizado la necesidad de darle una especial atención a los temas vinculados con la mujer, no podrá verificar que las demás autoridades del país cumplan con sus deberes.

A continuación se presenta un análisis de algunas áreas y actividades de la CNDH que son de especial preocupación para lograr una adecuada promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres.

### **1. El “Programa sobre asuntos de la mujer, la niñez y la familia”**

De acuerdo con la página de *internet* de la CNDH<sup>12</sup> este Programa tiene como objetivo:

[...] divulgar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres, la niñez y la familia desde una perspectiva de género y del interés superior que representa la infancia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en la familia y la sociedad en general. Asimismo, desarrolla estudios de investigación sobre los derechos humanos de género para formular estrategias de prevención y respeto a los mismos, contribuyendo al mejoramiento del marco jurídico que los protege, a través de propuestas de reformas legislativas que propicien condiciones de equidad y difundir tanto las normas internacionales como nacionales que permitan la armonización de la legislación local a estos instrumentos de protección.

Como se puede apreciar de esa descripción, en un mismo programa se tratan temas de diferente naturaleza, incluyendo los derechos de las personas de la tercera edad.

Contrariamente a lo que sería recomendable para sostener la existencia de una perspectiva de género dentro de la Comisión, en este Programa se presenta a la mujer relacionada con la niñez y la familia, perpetuando el orden de género que la ve únicamente en el ámbito privado y relacionada con los hijos y la familia, invisibilizando todas sus posibilidades de desarrollo en el espacio público.

La idea que subyace en este Programa dentro de la Comisión puede ser más perjudicial que beneficioso para la vigencia de los derechos humanos de las mujeres. Sería conveniente contar con un Programa que mire a la mujer en todos

---

<sup>12</sup> CNDH, Coordinación del Programa sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, <http://www.cndh.org.mx/progate/AMujer/index.htm>, consultada el 29 de diciembre de 2005.

los ámbitos, así como desarrollar una estrategia para promover el respeto de sus derechos.

En la página de *internet* del Programa aparecen estos tres documentos: mujeres indígenas; la salud de las mujeres en reclusión y de sus hijos e hijas, y violencia intrafamiliar. En ninguno de ellos se menciona alguna acción concreta realizada por la Comisión para atacar esas problemáticas. Únicamente se menciona la futura existencia de un programa conjunto con la Secretaría de Salud a desarrollarse en los centros de reclusión femeniles para “ejecutar acciones en beneficio de la salud de todas las mujeres reclusas y de los hijos e hijas que se encuentran con ellas, con la finalidad de detectar, prevenir, atender y de ser posible, erradicar las enfermedades que aquejan a esta población”.<sup>13</sup>

Además, se encuentran dos documentos informativos, un tríptico sobre hostigamiento sexual y una cartilla informativa sobre los derechos de la mujer trabajadora. Es de notarse la ausencia de documentos sobre derechos sexuales y reproductivos, entre otros.

También pueden consultarse estadísticas sobre violencia intrafamiliar en cada entidad federativa, pero no se plantea ninguna estrategia en la que la Comisión aborde el tema como una violación a los derechos humanos o coadyuve con otras autoridades encargadas del problema.

Por otra parte, de la información contenida en los informes anuales de la Comisión en los años 2003 y 2004, así como en la página de internet de dicho Programa se puede concluir que sus acciones han sido limitadas. Principalmente se han dado conferencias ante una gran diversidad de públicos, sin que tampoco aquí exista una estrategia clara de capacitación en la materia.

En el Informe Anual 2003<sup>14</sup> el Programa reporta –por lo que hace a la mujer– la distribución de trípticos, dípticos, carteles sobre los derechos humanos de la mujer; la actualización de la información de la Red de Apoyo a mujeres, niñas y niños cuyos derechos humanos han sido violados, y diversas actividades de capacitación aislada.

En el Informe Anual 2004<sup>15</sup> se reporta la atención telefónica y/o personalizada que se brindó a 251 personas, entre mujeres, niñas, niños o adultos mayores, como parte de las actividades de la Red mencionada en el párrafo anterior. No se especifica el tipo de atención ni el seguimiento que se realizó a 30 casos. Igual que en el año anterior se informa sobre actividades aisladas de difusión y capacitación sobre derechos humanos de la mujer.

---

<sup>13</sup> CNDH, Coordinación del Programa sobre Asuntos de la Mujer la Niñez y la Familia, [http://www.cndh.org.mx/progate/AMujer/mujeres/derecho\\_salud.htm](http://www.cndh.org.mx/progate/AMujer/mujeres/derecho_salud.htm), página consultada el 29 de diciembre de 2005.

<sup>14</sup> *Informe anual de actividades 2003* CNDH, México 2004, p. 479-484.

<sup>15</sup> *Informe anual de actividades 2004* CNDH, México 2005, p. 539-551.

En ambos informes se da cuenta de la existencia de un “Programa nacional de protección para la mujer y la niñez, en contra del abandono y el incumplimiento de obligaciones alimenticias”. Este parece ser la única acción concreta que la CNDH lleva a cabo en relación con la mujer para promover:

[...] un programa permanente de atención a las familias, mujeres y la niñez, que se encuentren en estado de abandono por parte del padre de familia, para gestionar de manera gratuita, a través de trámites simplificados y expeditos, que tengan como finalidad la obtención del pago correspondiente por concepto de pensión alimenticia, que asegure la protección a la integridad del núcleo familiar.<sup>16</sup>

La falta de alimentos no sólo es una violación al derecho humano a la alimentación, sino también es un signo de violencia ejercida contra la mujer y los niños, por lo que el hecho de que la CNDH se preocupe por el tema es encomiable. Sin embargo, el tema únicamente es tratado como un problema de la administración de justicia y de la existencia de obstáculos para que mujeres y niños accedan a recursos para obtener alimento. No se hacen consideraciones en cuanto a los derechos humanos violados o a las acciones que al interior de los gobiernos federal y locales deberían adoptarse para evitar la negación de acceso a la justicia. Aunque se menciona en la introducción y antecedentes del proyecto la necesidad de hacer modificaciones legislativas y reglamentarias para lograr el cumplimiento de las obligaciones alimenticias, no se ha incluido ninguna propuesta concreta de reforma.

En resumen, es necesaria una modificación sustancial de este Programa para darle un espacio a los derechos humanos de la mujer, desde el que se puedan implementar programas tanto al interior de la Comisión, para transversalizar la perspectiva de género, como al exterior, para promover y defender sus derechos humanos.

## **2. Recomendaciones sin perspectiva de género**

En general, no se observa una perspectiva de género en las recomendaciones de la Comisión Nacional de los años 2003 a 2005. No se hacen consideraciones específicas relacionadas con derechos de la mujer en casos donde se involucran derechos de los migrantes o de propiedad, entre otros.

En ese mismo periodo, la mayor parte de las recomendaciones en las que la víctima o quejosa fue una mujer se refieren a violaciones cometidas en hospitales públicos del país. Los hechos violatorios que las motivaron son en su mayoría muertes maternas o del producto de la concepción al momento del parto.

---

<sup>16</sup> CNDH *Programa nacional de protección para la mujer y la niñez, en contra del abandono y el incumplimiento de obligaciones alimenticias*, [http://www.cndh.org.mx/progate/AMujer/mujeres/pension\\_alim.pdf](http://www.cndh.org.mx/progate/AMujer/mujeres/pension_alim.pdf), consultada el 29 de diciembre de 2005.

Esas recomendaciones únicamente estiman como derechos violados la vida y la salud, sin mencionar derechos como la integridad o la seguridad personal, pues en casos donde hay una deficiente atención médica con el consecuente daño a la salud, la integridad física del paciente también se ve afectada. En cuanto a la seguridad personal, los servicios de salud deben garantizar la atención a las mujeres embarazadas con los más altos índices de calidad, de lo contrario, su seguridad se ve comprometida.

La Comisión no hace una distinción clara entre los daños sufridos por la madre cuando pierde al producto de la concepción y los daños sufridos por éste, en muchos casos, la pérdida de la vida antes del nacimiento. Esta confusión produce que la reparación del daño únicamente se solicite por la muerte del concebido pero no, por ejemplo, por los daños psicológicos sufridos por la madre, quien probablemente pueda necesitar rehabilitación, atención médica y reparación del daño moral.

Por otra parte, la argumentación que se realiza en las recomendaciones para acreditar la violación a un derecho es importante para formar precedentes que definan y delimiten el contenido de cada derecho, en especial para que las autoridades tengan referentes cercanos y claros sobre los contenidos de los derechos que están obligados a respetar. Sin embargo, en las recomendaciones estudiadas se echa de menos esa argumentación. Si bien es cierto que no sólo invoca el derecho nacional, sino que menciona la violación al PIDCP, a la CADH y al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), por lo que hace al derecho a la salud, no relaciona los hechos con el contenido de los derechos ni aclara por qué considera violados esos derechos y no otros. En algunas recomendaciones utiliza las sentencias de la Corte IDH, pero al igual que en el caso de las convenciones internacionales no hace una argumentación que las vincule con el caso concreto.

La CNDH no funda sus recomendaciones ni a la CEDAW ni a la Convención Belém do Pará, lo que por una parte denota la falta de interés por los derechos de la mujer y, por otra, un uso deficiente de los recursos que proporciona el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Es conveniente mencionar algunas recomendaciones que llaman la atención, ya sea porque fueron oportunidades desaprovechadas para contribuir a la protección de los derechos de la mujer, o porque la Comisión se extralimitó en sus consideraciones en detrimento de esos derechos:

- Recomendación 48/2003. Una indígena tlapaneca fue violada por miembros del Ejército mexicano, la denuncia que presentó no tuvo el trámite debido, inclusive las pruebas de esperma se extraviaron, de acuerdo con la versión de las autoridades. La CNDH encontró violaciones al debido proceso y a la procuración de justicia, pero no analizó la violencia sexual sufrida por la víctima por la supuesta falta de pruebas. No trató de encontrar otro tipo de indicios que la llevaran a la convicción de los hechos, ni basó su análisis en la

Convención de Belém do Pará o en la experiencia obtenida en casos similares por organismos internacionales o Cortes extranjeras. Además de la oportunidad desaprovechada para pronunciarse respecto al uso de violencia de género por parte de los agentes del Estado, la CNDH no fue un recurso efectivo para proteger los derechos de la mujer, pues el motivo de la queja no fue atendido.

- Recomendaciones 09/2003, 50/2003 y 50/2004. Estas recomendaciones presentan casos de esterilización, ya sea forzada o como consecuencia de una deficiente atención médica, que pudieron ser aprovechados por la Comisión para ahondar en derechos como la libertad de procreación, la salud sexual y reproductiva e, inclusive, la integridad personal. Aún cuando en uno de esos casos se mencionó a la CEDAW, tampoco se ahonda en la violación a los derechos de la mujer ni se recomienda la adopción de medidas específicas para evitar esas prácticas.
- Recomendación 67/2004. Un caso de abuso sexual a una menor de edad, donde la CNDH no se pronunció sobre la violencia sexual misma, ni invocó los tratados específicos.
- Recomendación 30/2005. La queja se motivó por la negativa de entregar los restos de un feto obitado, que fue enviado sin consentimiento de los padres para practicarle estudios. Aún cuando en este caso se presentan varias violaciones a derechos humanos, la CNDH se pronuncia sin necesidad sobre el momento en el que comienza la protección de los derechos humanos, al manifestar que la Constitución mexicana y el Código Civil “otorgan protección al ser humano, desde el momento en que es concebido; en consecuencia, cualquier denominación científica que se refiera a un ser después de su concepción [...], a pesar de no haber gozado de vida fuera del vientre materno, también es motivo de protección jurídica pues no se desvirtúa por ese hecho su naturaleza humana”. Sin embargo, ni la Constitución mexicana ni el código citado se refieren directamente a que se sustente la protección del concebido, inclusive la Suprema Corte del país no se ha pronunciado definitivamente por el asunto. Al hacer esta declaración la CNDH no tomó en cuenta los derechos de la mujer que se ponen en juego con una afirmación tan contundente sobre la protección del concebido.

### **3. Falta de recomendaciones generales e informes especiales**

El caso de las muertas de Ciudad Juárez, Chihuahua, ha sido objeto de especial atención por parte de la CNDH, con dos informes especiales, uno del año 2002 y otro en 2005 donde se evalúan las acciones del gobierno federal, local y municipal en relación con los feminicidios acontecidos en esa Ciudad. Desgraciadamente en esos documentos se nota la falta de acción directa por parte de la Comisión con la emisión de recomendaciones específicas sobre los casos que obliguen a las autoridades a pronunciarse sobre lo recomendado por el *Ombudsman* nacional (sólo se emitió la recomendación 48/1998).

Por otra parte, la Comisión emitió en 2002 la Recomendación General número 3 sobre mujeres internas en centros de reclusión de la República mexicana, y la Recomendación General número 4 sobre las prácticas administrativas violatorias de los derechos humanos de miembros de comunidades indígenas para obtener su consentimiento para la adopción de métodos de planificación familiar.

Además de estos documentos, la CNDH no ha entrado al estudio de otros problemas específicos de la mujer como los que se destacan en el apartado anterior.

## **Conclusiones**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podría cumplir una función privilegiada como intermediaria entre el derecho internacional y el nacional para lograr maximizar la protección de los derechos humanos de las mujeres. Las facultades con que cuenta le permiten analizar y cuestionar a los agentes del Estado sobre sus acciones y omisiones, sin embargo, la ausencia de una estrategia coordinada que le permita centrarse sobre los temas de mayor preocupación en relación con las mujeres, así como un uso parcial de los documentos y experiencias internacionales provocan que el *Ombudsman* nacional no logre proteger adecuadamente los derechos humanos de las mujeres.

Las limitaciones apuntadas no obstan para proponer a esta institución, pues únicamente con el escrutinio público y la provocación por parte de las ONG para impulsarla a usar sus facultades a plenitud puede moldearse un verdadero organismo protector de los derechos humanos, que dicte las pautas a las autoridades sobre las mejores prácticas administrativas; que señale las normas que son necesarias para satisfacer los derechos humanos de las mujeres o proponga la reforma de aquellas que conculcan sus derechos, así como que promueva en todos los órdenes la no discriminación por razones de género.

Las acciones integrales que puede llevar a cabo la CNDH, a diferencia del poder judicial que sólo se pronunciará sobre un caso específico sin poder adentrarse en las causas culturales que perpetúan órdenes de género discriminatorios, deben ser utilizadas por los organismos encargados de la defensa de las mujeres, tomando en cuenta que es necesario modificar las visiones arcaicas que todavía subyacen en su interior, como se manifiesta en el Programa sobre asuntos de la mujer.

Por otra parte, le corresponde a la Comisión desarrollar un programa específico para transversalizar la perspectiva de género en todas sus acciones, inclusive en aspectos como la contratación de su personal. Esta acción no sólo es necesaria para proteger de mejor manera los derechos de hombres y mujeres, sino también para cumplir con las obligaciones del Estado mexicano y dar un ejemplo de buenas prácticas a otras autoridades.

La incorporación de las convenciones especiales sobre la mujer a sus textos de referencia para la emisión de recomendaciones, informes especiales y recomendaciones generales es de gran importancia para lograr progresos en la forma en que se están defendiendo los derechos humanos actualmente en la Comisión. No puede aceptarse la exclusión de Convenciones que son obligatorias para México al interior de la propia Comisión encargada de vigilar su cumplimiento. Tampoco puede aceptarse que violaciones como la violencia intrafamiliar no sean objeto de su análisis y propuesta.