

Los Derechos Sexuales y Reproductivos de las Mujeres

en las Políticas Federales de Salud 2009

Un balance ciudadano





Salud Integral para la Mujer, A. C.

Soc. Nuria Marrugat Mendoza
nu_mar@hotmail.com

Salud Integral para la Mujer, A. C. –SIPAM– es una organización feminista, ciudadana y autónoma, fundada en la Ciudad de México en 1987 y constituida legalmente como Asociación Civil en 1989; dedicada a la promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos desde una perspectiva ciudadana.

Vista Hermosa N° 89 Col. Portales
Del. Benito Juárez
03300 México, D. F.

Este documento está disponible en:
www.sipam.org.mx

Diseño

Purpura Creative Station
Ricardo Morales Pozos
contacto@purpurastation.com
www.purpurastation.com

México, D. F. / Febrero de 2010

Índice

Presentación	5
Introducción: Un contexto de violaciones a los Derechos Humanos	6
La salud y los derechos sexuales de las mujeres y el derecho a interrumpir un embarazo no deseado	15
El Derecho a la Protección de la Salud	19
La mortalidad materna y el derecho a un embarazo libremente decidido y atendido con calidad	23
Métodos Anticonceptivos: información, acceso y poder de decisión	29
El derecho de las mujeres a la prevención y atención del VIH/SIDA	33
Los Derechos Sexuales y Reproductivos de las y los Jóvenes	41
Presupuesto públicos, rendición de cuentas y transparencia	44
A manera de conclusión	47



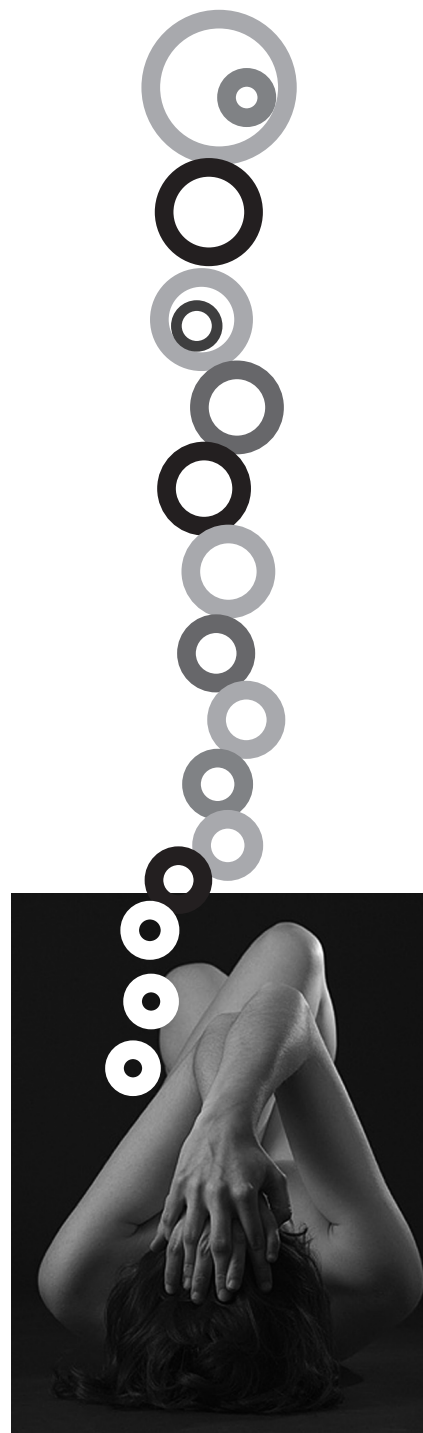


Presentación

El presente documento fue elaborado por SIPAM como producto del monitoreo que se realiza sobre la situación que guardan los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Para evaluar el ejercicio de gobierno en materia de derechos humanos integrales, es fundamental un balance de la situación de consolidación, avance o retroceso de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Por ello, este documento tiene el propósito de aportar elementos para un balance ciudadano de las políticas públicas de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal hacia los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, durante el 2009, tercer año de gobierno de Felipe Calderón, así como generar un diálogo con las instancias gubernamentales involucradas, con las organizaciones ciudadanas, instancias académicas, legisladores y con actores interesados en el tema, que contribuya desde una visión crítica a la construcción de propuestas para mejorar las condiciones que enfrentan las mujeres como obstáculo para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

Agradecemos comentarios a: sipam@sipam.org.mx





Introducción: Un contexto de violaciones a los Derechos Humanos

Durante el año 2009 hubo una serie de retrocesos graves para la salud y la vida de las mujeres de este país así como para el frágil Estado laico mexicano. La serie de reformas constitucionales con la cuales se protege la vida desde la concepción, que dio inicio durante el 2008 en 3 estados de la República, continuó durante el 2009 en 14 estados más, sumando 18 entidades –junto con Chihuahua que lo hizo desde 1994– en las que con esta reforma se penaliza la interrupción del embarazo y se criminaliza a las mujeres que lo hacen.

Estas reformas carecen de fundamentos científicos, violan los derechos y la autonomía de las mujeres y atentan contra el Estado laico al estar sustentadas en dogmas y creencias religiosas. La autoría pública de esta irracionalidad la tiene el PRI y el PAN: las fracciones parlamentarias de estos partidos en los Congresos locales, en lo que parece un pacto impulsado por la jerarquía de la iglesia Católica y grupos empresariales ultra-conservadores, para condicionar su apoyo durante los procesos electorales por venir y en particular, en la elección presidencial del 2012.

Aunado a las componendas políticas entre grupos de poder, es una realidad que las políticas públicas están permeadas por una visión profundamente contraria al respeto de la autonomía y los derechos humanos de las mujeres.

Así lo mostró el largo proceso que llevó la publicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención,² el cual estuvo marcado por una serie de irregularidades. Las autoridades federales de salud quisieron, por intención o por presión, dar marcha atrás a la versión de la NOM que había sido aprobada por unanimidad el 21 de julio de 2008 por el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades. Esta versión señalaba la obligación del personal de salud de proporcionar anticoncepción de emergencia a mujeres que sufrieron violencia sexual, así como a proporcionarles alternativas para la interrupción legal del embarazo en los términos de la legislación estatal aplicable y garantizaba el acceso al servicio médico.

El 28 de enero, en una reunión totalmente irregular, se elaboró una segunda versión de la NOM cuya intención era privilegiar la objeción de conciencia del personal médico para proporcionar servicios de acuerdo con la Norma, condicionar la Interrupción Legal del Embarazo a las menores de edad, evadir la obligatoriedad de los servicios de salud en la atención a las víctimas y desalentar el uso de la anticoncepción de emergencia.

Una amplia protesta, movilización y presión por parte de organizaciones civiles y personas interesadas cuestionó los contenidos sumamente regresivos en materia de salud para las mujeres, así como la irregularidad en el proceso de la versión del 28 de enero. Una tercera versión de la NOM fue la aprobada; una que mejoró los contenidos regresivos, pero no la ya consensada el 21 de julio del 2008.

Por otro lado, los primeros días del mes de abril se llevó a cabo la Cuadragésima segunda Reunión de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) de Naciones Unidas,³ en Nueva York. En esta reunión, conocida como Cairo+15, se realizó el balance de los 15 años del Programa de Acción de dicha Conferencia y su contribución al avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril Ver en <http://portal.salud.gob.mx>

3. La CIPD se llevó a cabo en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994; ahí se acordó que la población y el desarrollo están indisolublemente unidos y que el dotar de mayor poder de la mujer y tomar en cuenta las necesidades de la gente en lo relativo a educación y salud, incluyendo la salud reproductiva, son necesarios para el avance individual y el desarrollo balanceado. Se adoptó el Programa de Acción para los siguientes veinte años.





El Informe presentado por el Gobierno mexicano⁴ para esta sesión, a cargo de CONAPO, es sumamente general y no da cuenta de la situación real de la salud sexual y reproductiva de las mujeres en el país.⁵ En ese informe se señala como un avance relevante, el cumplimiento de “uno de los derechos fundamentales: la libertad de decidir acerca de cuántos hijos tener y cuándo tenerlos”⁶ al registrarse “un descenso en la fecundidad desde mediados de los años setenta”.

Como parte del balance de Cairo+15, organizaciones civiles presentaron un Informe alternativo dado que no fueron convocadas por las autoridades correspondientes para su participación en la elaboración del Informe oficial. El Informe alterno señala como los principales retrocesos las políticas dirigidas al tema de familias que no reconocen la diversidad de las familias que hoy existen en el país; el aumento de la violencia familiar y sexual y la falta de atención de manera prioritaria; el aumento del tráfico y la trata de menores, la pornografía infantil y la pederastia; la falta de abasto de anticonceptivos. Y a la falta de acceso a servicios de aborto legal y seguro en los casos permitidos por la ley, se suma la criminalización de las mujeres que abortan; la circunscripción de los programas de VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual a poblaciones específicas, entre las cuales no son prioritarias las mujeres. Una resistencia a actualizar los instrumentos de políticas de población y de salud sexual y reproductiva y acciones contrarias a derechos, tal como la distribución por parte de la Secretaría de Educación de libros de educación sexual para adolescente, paralelos a los oficiales, en los cuales se desacredita la eficacia del condón y se promueve el abandono de los anticonceptivos por el “riesgo inevitable de cáncer”.⁷

La realidad de regresiones en el campo de los derechos humanos contrasta con el discurso que los representantes del Estado mexicano tienen en los espacios internacionales, discurso que agravia, por decir lo menos, a las decenas de mujeres que se encuentran presas en varios estados de la República producto de la serie de reformas constitucionales que penalizan el aborto y criminalizan a las mujeres que deciden interrumpir un embarazo no deseado o bien, que presentan abortos espontáneos.⁸

4. La delegación del Gobierno mexicano estuvo encabezada por el secretario general del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de la Secretaría de Gobernación, Félix Vélez Fernández Varela.

5. Secretaría de Gobernación. CONAPO. Informe de Ejecución del Programa de Acción de la CIPD 1994-2009. México 2009. En www.conapo.gob.mx consultado el 1º de septiembre de 2009.

6. *Ibíd.*, p.29

7. Informe Alterno que presentan las Organizaciones Civiles mexicanas a la 42ª Sesión de la Comisión de Población y Desarrollo -Cairo+15-. México, marzo de 2009. p.4

8. Ver nota de Sanjuana Martínez, CIMAC: “Las mujeres en México: perseguidas, procesadas y encarceladas por abortar”. 26 de agosto de 2009 en <http://www.cimacnoticias.com/site/09082601-Perseguidas-proces.39135.0.html>

Por otro lado, también en el ámbito internacional, México presentó su Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el país ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en el marco del Cuarto Período de Sesiones del Grupo de Trabajo del Mecanismo de Examen Periódico Universal, el 10 de febrero.⁹ De dicho examen se desprendieron 91 Recomendaciones al Estado mexicano sobre la materia.¹⁰ De éstas, aceptó 83, a las que se comprometió a dar seguimiento. Posteriormente, de las 8 Recomendaciones pendientes, que cuestionan aspectos del sistema de impartición de justicia y a la justicia militar, manifestó que 5 se encontraban “satisfechas” y rechazó las 3 restantes.¹¹

Es importante señalar que una buena parte de las 83 Recomendaciones hechas al Estado mexicano, se refieren a la urgencia de resolver los asesinatos de mujeres, particularmente en Ciudad Juárez así como adoptar medidas eficaces para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres, incluidos los casos de asesinatos y desapariciones.¹²

Otras dos recomendaciones en materia de derechos de las mujeres fueron también importantes. Una de ellas, la N° 8, se refiere a: “Armonizar la legislación nacional y regional a fin de evitar las prácticas discriminatorias contra las mujeres y los pueblos indígenas y eliminar todos los elementos discriminatorios que siguen presentes en algunas leyes estatales”. Y la 69, que recomienda: “Continuar ampliando y fortaleciendo el sistema de atención primaria de salud y mejorar la calidad de esos servicios; y redoblar los esfuerzos para reducir el número de muertes maternas mediante la capacitación y el establecimiento más clínicas de obstetricia, con especial atención a los pueblos y mujeres indígenas”.

En la presentación del Informe, el representante del Estado mexicano se refirió al “alto grado de institucionalización y de consolidación de políticas públicas para la protección de los derechos humanos”. En referencia al feminicidio en Ciudad Juárez, el Gobierno mexicano manifestó que “...las instituciones que conforman el Estado mexica-



9. La Delegación oficial estuvo encabezada por el Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont e integrada por funcionarios de las secretarías de Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, Defensa Nacional y Seguridad Pública; la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como por las titulares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Instituto Nacional de las Mujeres.

10. Ver documentos de Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. Documentos A/HRC/WG.6/4/L.13 del 17 de febrero 2009 y A/HRC/11/27

11. Ver Secretaría de Relaciones Exteriores. Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. Boletines informativos: N° 130 del 22 de junio de 2009 y N° 131 del 23 de julio de 2009. En www.sre.gob.mx/derecos-humanos/

12. Para mayor información ver <http://www.cencos.org/es/EPU>



no están trabajando junto con la sociedad para que estos crímenes sean completamente esclarecidos y, sobre todo, para evitar que se sigan presentando...".¹³

Evidentemente, el Gobierno federal tiene un discurso en los foros internacionales ajeno a la realidad nacional, en la que cotidianamente se violan los derechos humanos de la población, y minimiza hechos graves de violencia contra las mujeres.

Los agravios a los derechos y demandas de las mujeres están en todos los niveles y el marco generalizado es de violaciones persistentes a los derechos humanos de la población en su conjunto.

En ese mismo sentido, se dio el nombramiento de Arturo Chávez Chávez como Procurador General de la República -agravio del Presidente al proponerlo y del Senado al ratificarlo-¹⁴ a pesar de la oposición de diversos grupos de la sociedad civil. Este hecho significó también un agravio a centenares de madres y familiares de las mujeres asesinadas durante la gestión de Arturo Chávez como Procurador General de Justicia del Estado de Chihuahua, y en la cual se le señaló como responsable, por omisión o negligencia en el cumplimiento de sus responsabilidades.¹⁵

En un sentido similar, fue la designación por parte del Senado del nuevo titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Dr. Raúl Plascencia, ex primer visitador de la CNDH, la cual fue cuestionada por representar la continuidad del anterior titular cuyo desempeño fue irregular y, en muchos casos de violación de DDHH, deplorable. Por primera vez en este tipo de proceso se dio la participación de una articulación de organizaciones civiles¹⁶ que monitoreó el proceso, desde la convocatoria para ocupar dicho cargo hasta la designación; se exigió que fuese un proceso plural, transparente y equitativo y aportó al debate sobre el perfil idóneo de un Ombudsman.

Una situación preocupante es la violación de los derechos humanos de defensores de derechos humanos, llegando incluso a las desapariciones y al asesinato, en diversos estados de la República. Las denuncias proceden de los estados de Sinaloa, Chihuahua, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Yucatán, Michoacán y Veracruz. Entre las denuncia se encuentra incluso agresiones o intimidacio-

13. Intervención del Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, en el Examen a México por el Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Ginebra, Suiza, 10 de febrero de 2009. En Secretaría de Relaciones Exteriores www.sre.gob.mx/derechoshumanos/

14. Ratificado en la Sesión del 24 de septiembre. Ver la versión estenográfica de la Sesión en: http://www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios.php?ver=estenografia&tipo=O&a=2009&m=09&d=24

15. Ver Recomendación 044/1998 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

16. Articulación Relevos DDHH 2009, mayor información en www.relevos2009.org.mx

nes a organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos.¹⁷ La gravedad de estos hechos ha sido eludida totalmente por parte de autoridades federales, sin que quede claro si es por consentimiento, desentendimiento o por inadvertencia.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha documentado desde 2006 a la fecha 102 casos de violación de los derechos humanos de defensores de derechos humanos en todo el país, de los cuales, el 98% han quedado en la impunidad.¹⁸

Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos expresó que “México se ha convertido en un país de alto riesgo para el trabajo periodístico. Cada vez son más los comunicadores que, en el ejercicio de su profesión, son víctimas de amenazas, intimidaciones, persecuciones, atentados y desapariciones forzadas”. Manifestó que durante el 2009 atendió 78 denuncias de agresiones a periodistas, a la vez que 12 fueron asesinados. Añade que 8 comunicadores están “desaparecidos” y reporta 7 atentados con explosivos a instalaciones de medios de comunicación en nuestro país.¹⁹

La estrategia de militarización de varias regiones del país, va más allá de una respuesta a la creciente delincuencia organizada vinculada al narcotráfico. Es la salida que encontró un Estado sumamente debilitado por la ineficiencia, la corrupción, la impunidad y la falta de credibilidad. La creciente militarización del país es apenas una seña de un Estado autoritario cuyas formas de control social y político son el uso de la violencia en todas formas.

Es en este marco que se incrementa también la violencia hacia defensores de derechos humanos y periodistas. Kerrie Howard, especialistas en Derechos Humanos del programa de América de Amnistía Internacional, expresó que “Existe un preocupante patrón de crímenes cometidos por el ejército en sus operaciones de seguridad, abusos que tanto las autoridades civiles como las militares de México niegan e ignoran”.²⁰

El informe presentado por Amnistía Internacional en diciembre, México: *Nuevos informes de violaciones a derechos humanos a manos del ejército*²¹ señala que “Las vio-

17. Para monitoreo de casos denunciados ver <http://www.cencos.org/es/taxonomy/term/104>


18. Nota en La Jornada, 21 de diciembre de 2009. “Impunidad por agresión a defensores en Chiapas, según representante de la ONU”.

19. CNDH. Comunicado de prensa CGCP/168/09 México, D. F. 25 de diciembre de 2009

20. Ver Informe en <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias> Dado a conocer el 9 de diciembre

21. Dado a conocer el 9 de diciembre de 2009. En: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/MÉXICO%20NUEVOS%20INFORMES%20DE%20VIOLACIONES%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20A%20MANOS%20DEL%20EJÉRCITO?CMD=VEROBJ&MLKOB=28049622525>





laciones de derechos humanos por miembros del ejército no son excepcionales, sino frecuentes y, en algunas zonas, habituales". En dicho informe se expresa la preocupación sobre la respuesta ineficaz del Estado para prevenir y castigar dichas violaciones, que sin duda, es mucho mayor el número de casos registrados oficialmente, dado el temor de la ciudadanía a las represalias. Entre sus conclusiones, expresa la gravedad de la crisis de seguridad pública ante el incremento de abusos e impunidad dado "el hecho de que ni el gobierno, ni el Parlamento, ni el poder judicial, ni la PGR ni la CNDH hayan restringido o cuestionado el excesivo alcance de la jurisdicción militar".

El gobierno de Felipe Calderón se caracteriza desde su inicio por la evasión de compromisos con el respeto y avance de los derechos humanos de la población y por medidas profundamente violatorias de éstos. Una de las muchas acciones que dan muestra de ello, fue la desaparición de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro y del Sindicato Mexicano de Electricista a través de un Decreto de Extinción,²² con lo que dejó sin empleo a 44 mil trabajadores, de los cuales más de 4 mil son mujeres y para lo cual, envió a la policía federal a tomar las instalaciones.²³

La realidad es que con tres años de ejercicio, el actual gobierno no ha modificado ni la política económica ni la política social para la atención de los problemas más graves en el país. La pobreza se ha incrementado durante lo que va del actual gobierno. Las cifras varían según la fuente y la metodología para su medición. Julio Boltvinik,²⁴ especialista en la materia, señala que para el 2009, son 80 millones las personas que se encuentran en pobreza. Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, en base al ingreso durante 2008, ofrece la cifra de 47.4% de la población en México la que se encuentran en la pobreza, es decir, cerca de 51 millones de personas. A pesar de estas cifras conservadoras, el CONEVAL reconoce que entre el 2006 y el 2008 el porcentaje de personas en condición de pobreza alimentaria (cuando no alcanza para la canasta básica) se incrementó de 13.8 a 18.2%; mientras que las que se encuentran en condición de pobreza de patrimonio (cuando el ingreso es insuficiente para adquirir la canasta básica así como para necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación) pasó de 42.6 a 47.4 %.²⁵

22. 10 de octubre de 2009

23. Ver <http://www.cimacnoticias.com/site/s09102701-REPORTAJE-Mujeres.39781.0.html>

24. Ver nota en La Jornada, 21 de julio de 2009. "Son 80 millones los pobres que hay en país..."

25. CONEVAL. Comunicado de prensa 006/09, 18 de julio de 2009. En www.coneval.com.mx

La política social, focalizada y asistencial, no ha contribuido a mejorar las condiciones de pobreza de la población y mucho menos a disminuir las grandes brechas de desigualdad. Incluso, algunos de los programas sociales para atender la pobreza son considerados por especialistas como regresivos en materia de derechos humanos.

En el ámbito legislativo, en el 2009 se realizaron elecciones para renovar la Cámara de Diputados. Elecciones que registraron un abstencionismo del 56.3% del padrón electoral nacional, así como un movimiento ciudadano que llamó al voto nulo o blanco como acción de protesta que cuestionó la existencia de una auténtica representación de la ciudadanía así como demandante de reformas legislativas. El voto nulo tuvo como resultado en la elección el 5.4 %, cifra superior a lo que obtuvieron 4 de los partidos políticos contendientes.

Es importante señalar las irregularidades en el proceso electoral respecto a las cuotas de mujeres que obliga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que obliga a la inclusión de al menos 40% de mujeres, sin embargo, los partidos políticos



usan a las mujeres candidatas para cumplir la formalidad de la norma, para que los hombres, registrados como suplentes, accedan al cargo. Especialistas señalan que el promedio de participación de las mujeres en las últimas legislaturas es de 24%, cifra aún muy distante del 40% establecido.²⁶

El resultado de estas elecciones intermedias cambiaron por completo la composición de la Cámara de Diputados en la nueva LXI Legislatura con respecto a la anterior: el PRI pasó de 106 escaños en la anterior legislatura a ocupar 237 en la actual; el PAN perdió 63 escaños, ocupando actualmente 143. Y el PRD perdió 56 escaños, ocupando actualmente 71. El resto de los escaños en la actual legislatura corresponden: 21 al PVEM, 13 al PT, 9 a Nueva Alianza y 6 a Convergencia.

Esta nueva legislatura aprobó el 21 de octubre, la polémica y cuestionada Ley de Ingresos en la que establece una serie de aumentos a partir del 1° de enero de 2010 que sin duda afectarán la condición económica de millones de personas; entre los varios aumentos están el impuesto al valor agregado (IVA) que pasará de 15 al 16 % y el impuesto sobre la renta (ISR) que será de 30%.²⁷ En diciembre, esta nueva legislatura aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2010 con mecanismos y decisiones marcada por la opacidad y la arbitrariedad en la designación de los recursos destinados a las entidades federativas. Un presupuesto que no ofrece ninguna novedad de cara a la inversión social y con riesgo de ser utilizado con fines electorales en los 15 procesos por venir en el 2010, 13 de los cuales implican cambio de gubernatura.

Estos son algunos de los aspectos relevantes del contexto adverso a los derechos humanos de la población; conforman parte de marco nacional en que tienen lugar las políticas públicas hacia la salud sexual y reproductiva, de las cuales damos cuenta a continuación.

26. Ver nota de Gladis Torres. CIMAC. "Debe revisarse la ley de cuotas de género". 14 de septiembre de 2009 en www.cimacnoticias.com

27. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2009.



El libro completo lo puedes consultar en el :

Centro de Documentación de CIMAC

“Adelina Zendejas”

Balderas 86 Centro

Delegación Cuauhtémoc

C.P. 06050

México, D.F.

Tel. 55-10-00-85

cimac@laneta.apc.org

Documentacioncimac@hotmail.com