

---

**Advance unedited version**

23 August 2002

Original: English/Spanish

---

**Committee on the Elimination of Discrimination  
against Women  
Exceptional session  
5-23 August 2002**

## **Draft report**

*Rapporteur:* Ms. Rosalyn Hazelle

### **Consideration of reports of States parties**

#### **Mexico**

#### **Fifth periodic report**

##### **(a) Introduction by the State party**

1. The Committee considered the fifth periodic report of Mexico (CEDAW/C/MEX/5) at its 569<sup>th</sup> and 570<sup>th</sup> meetings, on 6 August 2002 (see CEDAW/C/SR.569 and 570).

2. In introducing the fifth periodic report, the representative of Mexico stated that her country had made significant progress in the twenty years since its ratification of the Convention on 3 September 1981 and that, since July 2000, Mexico had been in a process of democratic transition following a change of government. The head of the new government had articulated its political will by describing support for progress for women as "an ethical responsibility and a demand of democracy and justice". Mexico had amended the first article of the Constitution to prohibit all forms of discrimination, including on the grounds of gender, and had created the National Women's Institute (INMUJERES) with a mandate to foster, in society and its institutions, a culture of gender equity.

3. Amongst the most important advances achieved by INMUJERES had been the strengthening of institutions in matters of gender through the creation of a six-year work plan, the National Programme for Equality of Opportunities and Non-Discrimination against Women, 2001-2006 (PROEQUIDAD), which applied to all sectors of the federal public administration. The Government had signed the National Agreement for Equality Between Men and Women by which cabinet and the judicial and legislative branches of the federal government undertook

to comply with the general aims of PROEQUIDAD. Thirty laws dealing with women's political participation, sexual harassment, social security, social development, job discrimination and violence had been tabled. An Interinstitutional Panel of Gender Liaisons had been created to evaluate and follow-up compliance by the executive on commitments on gender issues. INMUJERES was creating a Gender Indicators Model to evaluate the living conditions of women, the integration of a gender perspective in State activities, the position of women in decision-making bodies and their access to justice and participation in its administration.

4. In relation to compliance with obligations under the Convention and commitments in the Beijing Platform for Action, the Government had, *inter alia*, ratified the Optional Protocol to the Convention on March 15, 2002; designed and implemented various programmes to combat stereotypical gender roles; approved a draft decree to amend the Federal Electoral Institutions and Procedures Code to make gender quotas obligatory in the next five federal elections processes; created a Scholarship Programme in the Ministry of Education as an affirmative action measure to bridge the gender gap in educational retention; established a Women and Health Programme in the Ministry of Health; and created an integrated, gender sensitive poverty eradication and guaranteeing a better quality of life to Mexicans policy known as CONTIGO (With You).

5. Combating of violence against women was one of the priorities of PROEQUIDAD. INMUJERES had created an Institutional Panel to Coordinate Preventive Action and Attention to Domestic Violence and Violence against Women which provided a national framework for coordinated action against violence against women. Within this framework a National Programme for a Life Without violence 2002-2004 was currently under discussion with civil society and legislation dealing with domestic violence had been passed in fifteen states. Specific programmes to deal with domestic violence in sixteen states had also been created, as had various campaigns and national programmes against domestic violence.

6. The Government was particularly concerned at the level of violence against women in Ciudad Juarez in Chihuahua State. A Special Commission had been created to investigate the murders of women perpetrated in that region. A Panel to Coordinate Action to Prevent and Eradicate Violence, based on the National Panel, had also been established with the objective of designing a plan to restore the social fabric in Ciudad Juarez, and to improve the living conditions of the children of women who had been murdered, and of the city's residents as a whole.

7. The representative stated that several measures had been implemented to eradicate traffic in women and prostitution of women across the country. These included the introduction of an Inter-institutional Action Plan to Prevent, Give Attention to and Eradicate the Commercial Sexual Exploitation of Minors; the creation of Cybernetic Police; the creation of an Inter-institutional Coordination body for the Eradication of Child Pornography; amendments to the Federal Criminal Code; and the approval of the Law for the Protection of the Rights of Children and Adolescents, and the ratification of Agreement 182 of the International Labour Organization.

8. The representative noted that the Government had made an enormous effort to build a new relationship between Mexico's indigenous population, the State and society as a whole. A National Programme for the Development of Indigenous Peoples had been designed. A constitutional amendment to the Indigenous Plan recognizing the disadvantaged social and economic conditions of the indigenous peoples had also been introduced but this was currently being challenged in the Supreme Court. Within the framework of the Inter-sectoral Programme for Attention to Indigenous Women, INMUJERES had signed an Inter-institutional agreement with the Representative Office for the Development of Indigenous Peoples and the National Indigenist Institute under which various projects were being carried out.

9. As part of the Government's efforts to form new alliances with civil society, the representative indicated that INMUJERES, in collaboration with civil society, had created the Agenda for Permanent Dialogue between the

Institute, Federal Government Departments and Non-Governmental Organizations, Universities and Research Centres. The representative added that, within the framework of the Mechanism for Dialogue with Civil Society Organizations for the Defence of Human Rights, created by the Ministry of Foreign Affairs, INMUJERES would coordinate a panel on women's rights and compliance with the Convention.

10. In concluding, the representative assured the Committee that the Government recognized that much remained to be done in ensuring and sustaining progress and empowerment of women. Challenges which faced the current administration included: improving the administration of justice and solving the crimes committed against the women of Ciudad Juarez; bringing Mexican judicial decision-making in line with the international treaties and agreements signed and ratified by the Mexican Government concerning the defence, protection and promotion of women's rights; incorporating a gender perspective into public spending and budgeting; promoting affirmative action for women in the regulation of credit institutions; modernizing labour legislation to ensure the fullest possible social security coverage for working mothers in all sectors and geographical regions of the country; promoting compensation programmes to allow women equal access to job opportunities, particularly in the formal economy; ensuring rural and indigenous women and those resident in poorer municipalities access to health and education services; and fostering changes in sexist and discriminatory attitudes, values and practices.

#### **(b) Concluding comments of the Committee**

##### **Introducción**

11. El Comité expresa su agradecimiento al Estado parte por la presentación de manera creativa del quinto informe periódico del CEDAW siguiendo las directrices formuladas por el Comité en la elaboración de los Informes, así como por la franca presentación oral. El Comité encomia asimismo la amplitud de las respuestas a las preguntas que por escrito planteo el Comité al Estado parte.

12. El Comité encomia también al Estado parte por el envío de una delegación numerosa y de alto nivel encabezada por la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y que incluyó representantes de diferentes Instituciones gubernamentales, legisladoras de diferentes partidos políticos, investigadoras y organizaciones no gubernamentales.

##### **Aspectos positivos**

13. El Comité felicita al Estado parte por la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer. el 15 de Marzo de 2002 y la aceptación de la enmienda el artículo 20.1 de la Convención.

14. El Comité observa con beneplácito la reforma constitucional llevada a cabo el 14 de Agosto de 2001 por la que se incorpora dentro del ordenamiento jurídico mexicano la prohibición específica de discriminación basada en el sexo.

15. El Comité acoge favorablemente la creación por ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en Enero del 2001, con lo que se institucionaliza la perspectiva de género en la política nacional, configurándose como mecanismo nacional con rango ministerial, autárquico, descentralizado, dotado de presupuesto propio y con impacto transversal en todas las instituciones de gobierno. Asimismo, el Comité observa con beneplácito el diseño transversal del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación (2001-2006) (PROEQUIDAD) como eje rector de la política nacional en materia de género.

16. El Comité aprecia el esfuerzo realizado por el Estado parte para reducir las diferencias entre las niñas y niños en la permanencia y la promoción en el sistema escolar, en particular, a través del Programa Nacional de becas para la Educación Superior
17. El Comité felicita al Estado por hacer realidad la iniciativa de establecer un Sistema Interactivo de seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (SICEDAW) creado por UNIFEM en el programa de cooperación con INMUJERES, como mecanismo de seguimiento e intercambio de información de los informes presentados al Comité del CEDAW por los Estados parte de la Convención en América Latina y el Caribe.

#### **Principales esferas de preocupación y recomendaciones**

18. Aunque el Comité toma nota de las reformas, iniciativas legislativas y los planes y programas que se están llevando a cabo, preocupa al Comité de manera especial la ausencia de evaluación de los diversos programas puestos en práctica, así como de su impacto específico en las mujeres en particular.
19. **El Comité exhorta al Estado parte a prestar especial atención a la promoción de la implementación y evaluación de las políticas en los tres niveles de gobierno existentes en el país, en particular, las municipalidades y al establecimiento de un calendario específico para vigilar y evaluar los progresos alcanzados en el cumplimiento de las obligaciones de la Convención.**
20. El Comité expresa su preocupación porque no se describen casos en que la Convención haya sido invocada ante los tribunales así como a la falta de recopilación de sentencias a este respecto.
21. **El Comité insta al Estado parte a que emprenda campañas de difusión, educación y sensibilización sobre las disposiciones de la Convención dirigidas a la sociedad en su conjunto y en particular, al personal encargado de la administración y defensa de la justicia y a las mujeres mexicanas en especial, para hacerlas conocedoras de sus derechos tanto en el Ámbito judicial nacional como estatal.**
22. Si bien observa que el problema de la violencia es considerado como una de las áreas prioritarias del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación (PROEQUIDAD), y que se han efectuado reformas importantes al Código Penal, el Comité expresa gran preocupación por la violencia contra la mujer en México, incluyendo la violencia doméstica, que permanece sin penalizar en muchos Estados.
23. **El Comité pide al Estado Parte que tenga en cuenta la Recomendación 19 sobre la violencia contra la mujer y tome las medidas necesarias para que la ley sancione adecuadamente todas las formas de violencia contra la mujer y la existencia de procedimientos adecuados para la investigación y el procesamiento. Recomienda que se promueva la promulgación de leyes federales y estatales, según proceda, que criminalicen y sancionen la violencia doméstica y a los perpetradores de la misma y que se adopten medidas para que las mujeres víctimas de tal violencia puedan obtener reparación y protección de inmediato, en particular, mediante el establecimiento de teléfonos de atención 24 horas, el aumento de Centros de Acogida y de campañas de tolerancia cero respecto de la violencia contra la mujer, para que se reconozca como un problema social y moral inaceptable. Asimismo, el Comité considera especialmente**

**importante que se adopten medidas para la capacitación en derechos humanos y tratamiento de la violencia contra la mujer del personal de los servicios de salud, Comisarías y Fiscalías Especializadas.**

24. El Comité expresa gran preocupación por los acontecimientos sucedidos en Ciudad Juárez y por los continuos homicidios y desaparición de mujeres. El Comité se muestra especialmente preocupado por la aparente falta de conclusiones finales en las investigaciones sobre las causas de los numerosos homicidios de mujeres y la identificación y enjuiciamiento de los perpetradores de tales crímenes para proteger a las mujeres de dicha violencia.

25. **El Comité insta al Estado parte a impulsar y acelerar el cumplimiento de la Recomendación 44/98 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos Mexicana, en relación al esclarecimiento y sanción de los homicidios de Ciudad Juárez. Asimismo, el Comité insta al Estado parte para que proteja a las mujeres de esta violación de sus derechos humanos a la seguridad personal.**

26. Preocupa al Comité que aunque el Estado parte ha puesto en práctica estrategias para la reducción de la pobreza, esta constituye un grave obstáculo para el goce de los derechos de las mujeres, que representan la mayoría de los sectores más vulnerables, en especial, las mujeres rurales e indígenas.

27. **El Comité insta al Estado parte a que se asigne prioridad a la mujer en su estrategia de erradicación de la pobreza, con especial atención en las mujeres rurales e indígenas y en este contexto, se deberían adoptar medidas y programas específicos dirigidos a garantizar que la mujer disfrute plenamente de sus derechos en un piano de igualdad en las Áreas de educación, empleo y salud, haciendo especial hincapié en el trabajo conjunto con organizaciones no gubernamentales y a la participación de dichas mujeres no solo como beneficiarias sino también como agentes de cambio en el proceso de desarrollo.**

28. El Comité observa con preocupación la problemática de la explotación de la prostitución, la pornografía infantil y el tráfico y trata de mujeres y niñas en México, así como la ausencia de estadísticas desagregadas por sexo sobre la incidencia y evolución de estos fenómenos.

29. **El Comité alienta al Estado parte a tomar medidas para combatir el fenómeno del tráfico y trata de mujeres y niñas, tanto hacia el extranjero como del exterior hacia el país, la explotación de la prostitución, así como, a recopilar y sistematizar datos desagregados por sexo, con vistas a la formulación de una estrategia amplia para poner fin a estas prácticas degradantes y sancionar a los perpetradores de dicha problemática.**

30. Preocupan al Comité las dificultades específicas que afrontan las mujeres que emigran a otros países en busca de mayores oportunidades laborales, y el hecho de que esta circunstancia les pueda hacer especialmente vulnerables a situaciones de explotación o tráfico.

31. **El Comité exhorta al Estado parte a que se concentre en las causas de este fenómeno, adoptando medidas encaminadas a mitigar la pobreza y a potenciar e impulsar el papel económico de la mujer, así como la plena garantía del reconocimiento y ejercicio de sus derechos. Asimismo el Comité alienta al Estado parte a buscar acuerdos bilaterales o multilaterales con los países de destino de estas mujeres.**

32. El Comité manifiesta preocupación por la baja calidad en el empleo de las mujeres mexicanas, en lo referente a discriminación salarial, segregación vertical y horizontal y prestaciones sociales. Asimismo, preocupa al Comité de manera especial la problemática de las mujeres que trabajan en el sector informal, incluyendo las trabajadoras domésticas, y sobre todo, preocupa también al Comité la situación de las mujeres trabajadoras de la industria maquiladora cuyos derechos laborales más básicos no se respetan, en particular, preocupa al Comité la exigencia por parte de los empleadores de test negativos de embarazo a las mujeres trabajadoras de la industria maquiladora y la posibilidad de ser despedidas o no empleadas si así fuere.

33. **El Comité recomienda al Estado parte que acelere la adopción de las reformas necesarias a la Ley laboral, incluyendo la prohibición de discriminación contra la mujer, para garantizar su participación en el mercado laboral en un plano de igualdad real con los hombres. Asimismo, insta al Estado parte a hacer efectivos los derechos laborales de las mujeres en todos los sectores. Con este fin, se recomienda al Estado parte fomentar y potenciar el papel del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en el proceso de negociación de la Ley laboral para dar cumplimiento específico a las necesidades de las mujeres trabajadoras, en particular, al principio de igual retribución por trabajo de igual valor y a la prohibición específica de requerir a las trabajadoras de la industria maquiladora el test negativo de embarazo.**

34. El Comité expresa su preocupación por el bajo porcentaje de mujeres en puestos de alto nivel en todas las esferas, en particular, la política, parlamentaria, sindical y educativa.

35. **El Comité recomienda que se adopten estrategias dirigidas a lograr un aumento del número de mujeres que intervienen en la adopción de decisiones a todos los niveles, y en particular, en las municipalidades a nivel a local, a través de la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el artículo 4.1 de la Convención y refuerce sus actividades encaminadas a promover mujeres a cargos de Dirección tanto en el sector público como el privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de la mujer en la adopción de decisiones a todos los niveles.**

36. El Comité observa con preocupación la alta tasa de mortalidad derivada de la maternidad, en especial, en aquellos casos derivados de abortos clandestinos en adolescentes, y la insuficiente educación, difusión, accesibilidad y oferta de todos los métodos anticonceptivos, especialmente entre las mujeres pobres de las zonas rurales y urbanas, así como en los adolescentes. Asimismo, el Comité nota con preocupación el incremento de VIH/SIDA entre los adolescentes, especialmente entre las mujeres.

37. **El Comité recomienda que el Estado parte examine la situación de la población adolescente con prioridad y le exhorta a adoptar medidas para que se garantice el acceso a servicios de salud reproductiva y sexual y se preste atención a las necesidades de información de los adolescentes, incluso mediante la aplicación de programas y políticas conducentes a incrementar los conocimientos sobre los diferentes medios anticonceptivos y su disponibilidad, en el entendimiento de que la planificación de la familia es responsabilidad de ambos integrantes de la pareja. Además, insta al Estado parte a que se fomente la educación sexual de los adolescentes, prestando especial atención a la prevención y lucha contra el VIH/SIDA.**

38. El Comité nota la insuficiencia de datos estadísticos desagregados por sexo en muchas de las áreas que son cubiertas por el presente informe, a pesar de que el Comité tiene entendido que el Censo Nacional Mexicano se realiza a través de estadísticas desagregadas por sexo.

39. **El Comité recomienda una recopilación amplia de datos desagregados por sexo y urge al Estado parte a incluir estadísticas relevantes que muestren la evolución del impacto de los programas.**

40. El Comité observa con preocupación que la edad mínima legal fijada en 16 años para contraer matrimonio en la mayoría de los Estados es muy baja, y no es igual para niñas y niños.

**41. El Comité recomienda la revisión de tal legislación, aumentando la edad mínima legal para contraer matrimonio, así como su aplicación a niñas y niños por igual de acuerdo a lo dispuesto en esta Convención y en la Convención de los Derechos del Niño.**

42. El Comité pide al Estado parte que en su próximo informe periódico de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Convención, responda a las cuestiones concretas planteadas en estas observaciones finales.

43. Tomando en consideración las dimensiones de género de las Declaraciones, Programas y Plataformas de Acción, adoptadas en las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas, Cumbres y Sesiones Especiales (tales como la 22a y 27a Sesiones Especiales de la Asamblea General sobre la implementación de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, Xenofobia y otras formas de Intolerancia, la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y la implementación de la Cumbre de la Infancia respectivamente), el Estado parte debería incluir información desde el punto de vista de los temas tratados en dichas reuniones sobre la implementación de aquellos aspectos de estos documentos que se refieran a artículos significativos de la presente Convención

44. El Comité pide que México de amplia difusión a las presentes observaciones finales con objeto de que la población del país, y en particular los funcionarios públicos y los políticos tengan conocimiento de las medidas que se ha adoptado para asegurar la igualdad de hecho y de derecho de la mujer, y las medidas que deben adoptarse a tal fin. También pide al Gobierno que continúe difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la Convención, las recomendaciones generales del Comité, la Declaración y la Plataforma para la Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer periodo de sesiones de la Asamblea general titulado "La mujer en al año 2000": igualdad entre

---