



SEXTA REUNIÓN ANUAL DEL PARLAMENTO DE MUJERES DE MÉXICO

Mesa 6

**Fortalecimiento, evaluación y cumplimiento de los compromisos
internacionales por la equidad de género**

LA NECESIDAD DE HOMOLOGAR LAS LEYES Y REGLAMENTACIÓN DEL ABORTO LEGAL EN MÉXICO

Martha Juárez

Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)

México, Distrito Federal, 5 y 6 de marzo del 2004

PRESENTACIÓN Y SÍNTESIS DE LA PROPUESTA

Esta ponencia argumenta la necesidad de que los códigos penales de todas las entidades federativas mexicanas homologuen las leyes que permiten el aborto, considerando como base las legislaciones más avanzadas (Distrito Federal, Morelos y Yucatán). La propuesta de homologación se sustenta en que el aborto es un problema de justicia social y salud pública en todo México. Entendemos por *homologar* la uniformación de las leyes actuales, según las causales admitidas para la no punibilidad del aborto, y su adecuación a nuestra realidad social. Se trata no sólo de actualizar la legislación de cada entidad federativa, sino también de garantizar el ejercicio de este derecho mediante disposiciones procedimentales que guíen la actuación de los agentes del Ministerio Público y de los prestadores de servicios de salud.

DIAGNÓSTICO (El problema)

El aborto es un problema de *salud pública* de considerables dimensiones y graves consecuencias. La mayoría de los abortos, por su carácter ilegal, se lleva a cabo en condiciones clandestinas e inseguras. Se estima que cada año en México se realizan entre 200,000¹ y 533,000² abortos, muchos de los cuales presentan complicaciones posteriores que requieren hospitalización o llevan a la muerte de mujeres. El aborto es la cuarta causa de muerte materna reconocida oficialmente.³

El aborto es también un problema de *justicia social*. Tanto las mujeres pobres como las ricas abortan; sin embargo, sólo estas últimas, tienen la posibilidad de pagar una atención médica en buenas condiciones y pueden escapar a los riesgos de un aborto inseguro, situación de la que no gozan la inmensa mayoría de mujeres en nuestro país.

¹ Declaración de Elena Zúñiga, Secretaria General del CONAPO, en *La Jornada*, 23 de abril del 2003, p. 42.

² El Instituto Alan Guttmacher calculó 533,100 abortos inducidos en 1990. Cfr. *Aborto Clandestino: Una realidad latinoamericana*, Nueva York, Instituto Alan Guttmacher, 1994, p. 24.

³ CONAPO, *Cuadernos de salud reproductiva. República mexicana*, México, 2000, p. 71.

Datos del CONAPO estiman que en 1999 hubo 372,000 nacimientos de mujeres adolescentes (de 15 a 19 años), cifra que representa el 17% del total de nacimientos del país.⁴ El embarazo adolescente entraña riesgos de salud tanto para la mujer como para el producto; además limita el desarrollo personal de jóvenes que, de otra manera, podrían acceder a vidas más plenas.

Algunos estudios apuntan que, de los 3,112,100 embarazos ocurridos en México durante 1990, el 40% fueron embarazos no planeados.⁵ Un indicador de las consecuencias de tener hijos no planeados es la cantidad de niños maltratados o abandonados a su suerte en las calles.

Considerando que la interrupción del embarazo resultante de una violación es la única causal aceptada por todas las entidades federativas, hay que destacar la falta de datos oficiales confiables al respecto, lo que expresa la escasa atención que ha recibido este problema. Algunos registros disponibles sobre violación sexual provienen de un organismo no gubernamental llamado Asociación Mexicana Contra la Violencia a las Mujeres (COVAC), que trataba directamente a víctimas. COVAC señala que aproximadamente la mitad de las violaciones y delitos sexuales son contra niñas y mujeres adolescentes. Por lo general las violaciones no se denuncian, consecuencia lógica de las penosas experiencias por las que pasan las mujeres que se atreven a presentarse ante los agentes del MP, ya que la impunidad e inconsecuencia en la aplicación de la ley caracterizan al sistema judicial mexicano. La ausencia de reglamentos y servicios legales expeditos y la falta de personal capacitado para atender a las víctimas demuestran la complejidad de un problema no resuelto.

El aborto, independientemente de su carácter legal, ha sido la única opción para cientos de miles de mujeres ante un embarazo no planeado, lo que lo convierte en un problema de salud pública de primer orden, pues la mayoría de los abortos se llevan a cabo en condiciones insalubres, facilitadas por la clandestinidad en que se realizan.

⁴ *Situación actual de la mujer en México. Diagnóstico sociodemográfico*, México, CONAPO, Serie Documentos Técnicos 2000, p. 42.

⁵ *Aborto Clandestino: Una realidad latinoamericana*, Nueva York, Instituto Alan Guttmacher, 1994, p. 25.

Además, pocas mujeres conocen sus derechos y la mayoría ignora o carece de información sobre la situación legal del aborto y en qué casos pueden solicitar una interrupción legal del embarazo.

El personal médico, de apoyo psicológico y de trabajo social tampoco posee, en muchas ocasiones, información jurídica puntual sobre aborto. Los agentes del MP y el personal del sector jurídico, en general, también carecen de la información médica y/o legal básica para orientar a las mujeres. Los funcionarios de estas áreas, por lo demás, no suelen estar capacitados en perspectiva de género, ni en derechos sexuales y reproductivos. Por lo tanto, carecen de una formación que les permita brindar una atención adecuada a las mujeres que solicitan un aborto legal.

BALANCE (Legislación y políticas públicas)

El artículo 4º constitucional establece que “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”. Por otro lado, aunque –en general- los diferentes códigos penales de México tipifican el aborto como delito, también reconocen diferentes circunstancias por las que éste no es castigado.

Dichas causas son diferentes para cada entidad federativa. Actualmente existen siete en todo México: 1) cuando el embarazo es resultado de una violación (en las 32 entidades federativas); 2) cuando el aborto es ocasionado por un accidente -conducta imprudencial de la mujer- (en 29 estados); 3) cuando la continuidad del embarazo pone en riesgo la vida de la mujer (considerado en 27 estados); 4) cuando el producto presenta malformaciones genéticas o congénitas graves (en 13 entidades); 5) para preservar la salud de la mujer (en 9 entidades); 6) cuando el embarazo es producto de una inseminación artificial no consentida (considerado en 8 estados); y 7) por motivos económicos (sólo en Yucatán).

Pese a que las mujeres cuentan con protección legal para practicarse un aborto en los casos antes señalados, en general, no disponen de los servicios médicos ni las condiciones sanitarias que le permitan llevar a cabo la intervención médica. Tampoco existe una normatividad en la Ley General de Salud ni en la mayoría de las leyes de salud estatales, que regule los procedimientos que faciliten a las mujeres ejercer ese derecho en el momento en

que lo solicitan. Para los casos de solicitudes de aborto cuando éste fue producto de una violación, hay vacíos legales que dificultan la obtención de la autorización respectiva, la realización del aborto, así como la vinculación y responsabilidades de las diferentes instancias involucradas (secretarías de salud y procuradurías de justicia).

PROPUESTA (En busca de soluciones)

Recordemos que hay 32 códigos penales en la República Mexicana, uno por cada entidad federativa y cada entidad es soberana en la modificación de su respectivo código. En los 31 estados de México el aborto es considerado un delito (a pesar de las causas por las cuales no se castiga). *Sólo el Código Penal para el DF ha dejado de considerarlo un delito, en las cinco causas que considera dicho código, en recientes modificaciones que entraron en vigor el 28 de enero del 2004.*⁶ Éste es un referente ineludible, que las legisladoras y legisladores de todo México deben considerar para modernizar, en el mismo sentido que en el DF, las demás leyes sobre el aborto. El poder legislativo está obligado a hacer lo mejor con lo que ya tiene a la mano.

Además, en los diferentes códigos de las entidades federativas, las causales que exoneran del delito de aborto aumentaron en particular desde 1974, luego de que en el Art. 4º de la Constitución se consagrara el derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos (el derecho reproductivo primordial). Es decir, las legislaturas estatales han legitimado desde hace tiempo la necesaria correspondencia entre la libertad constitucional de procreación y el incremento de las opciones legales al aborto. Ésa es la materia con que puede aumentarse la capacidad de la ley para que las mujeres decidan ante un embarazo no planeado. Homologar y modernizar es una razón de elemental coherencia jurídica.

Las mujeres que han sido víctimas de una violación y resultan embarazada, aquellas que son informadas de que su salud o su vida están en riesgo si continúan embarazadas, o a las que le diagnostican que el producto sufre graves malformaciones, deben tener a su alcance los medios para interrumpir ese embarazo si así lo deciden. Es un derecho inscrito en

⁶ Véase: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 27 de enero del 2004, pp. 6 y 7

la Ley. Para hacerlo realidad, es necesario también que existan explícitamente los procedimientos legales para prestar los servicios médicos; es urgente establecer una autoridad que concrete este derecho, señalar el procedimiento que debe seguirse en las agencias del Ministerio Público (sólo para los casos de violación o inseminación artificial no consentida) y en los servicios públicos de salud.

Nadie está a favor del aborto; pero mientras haya relaciones sexuales sin protección, mientras fallen los anticonceptivos o se viole a las mujeres, habrá embarazos no planeados. *La situación ideal sería que el aborto estuviera regulado en la Ley General de Salud, y que se considerara ilegal sólo aquél que se realizara sin el consentimiento de la mujer.* En este caso sólo podría reglamentarse el contenido de la información (consentimiento informado) para que las mujeres tomen la decisión, así como la calidad de la atención prestada para interrumpir el embarazo.

Ofrecer a las mujeres los servicios médicos permitidos por la ley, *no obligará a ninguna mujer a actuar* en contra de sus creencias o de su voluntad —cada cual seguirá actuando conforme a su conciencia—, pero sí ofrecerá a miles de mujeres la posibilidad de practicarse un aborto en buenas condiciones sanitarias.

Es deseable que se despenalice el aborto en el país. Es deseable que se faculte legalmente a las mujeres a decidir si continúan o no un embarazo que no han querido o que, aún deseándolo, pone en riesgo su vida, su salud, su bienestar, o cuyo producto tiene malformaciones genéticas o riesgo de muerte inminente. Es deseable que todas las mexicanas, en cada rincón del país, tengan opciones, capacidad legal para decidir y acceso a servicios de salud digno, para que no tengan que arriesgar su futuro. *Lo que proponemos es un derecho no una obligación (abortarían solamente las que así lo decidieran), lo que proponemos es una ley que reconozca a las ciudadanas la capacidad de decidir libre, informada y responsablemente sobre su vida reproductiva.*

¿Cómo es posible que en tres estados (Chiapas, Nuevo León y Tabasco) todavía se castigue a la mujer que aborta por un accidente? ¿Por qué algunas mexicanas tienen posibilidad de proteger su salud o, incluso, su vida, al optar por un aborto, y otras no? ¿Por qué sólo las mujeres que viven en el DF ya no comenten delito si abortan por alguna de las cau-

sas reconocidas en esta entidad? Dadas las profundas diferencias y marginación socio-económicas presentes en todas las regiones del país ¿no resulta sorprendente que sólo una entidad, Yucatán, considere la causal económica para no penar el aborto? *La igualdad ante la ley es letra muerta en lo que respecta a las leyes sobre el aborto en México.*

A la vez que homologar, debe darse el paso de la actualización de esas disposiciones jurídicas y formularlas de tal suerte que se adecuen al desarrollo legislativo del país; que se ataque una de las causas más importantes de la morbilidad y la mortalidad de mujeres en edad reproductiva; que se evite la injusticia social; que no se debilite el Estado de Derecho con leyes inaplicables; y que se sea consecuente con la opinión ciudadana y los estudios de los especialistas.

Las experiencias en otros países dan cuenta de que el aborto legal debe estar acompañado de un programa de implementación que permita hacer efectivo el acceso de todas las mujeres a los servicios de aborto previstos por la ley, tal y como está asentado en la PLATAFORMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO, CIPD, realizada en El Cairo en 1994, en su párrafo 8.25:

En ningún caso se debe promover el aborto como método de planificación de la familia. Se insta a todos los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a incrementar su compromiso con la salud de la mujer, a ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso al aborto mediante la prestación de más amplios y mejores servicios de planificación de la familia. Las mujeres que tienen embarazos no deseados deben tener fácil acceso a información fidedigna y a asesoramiento comprensivo. [...] Cualesquiera medidas o cambios relacionados con el aborto que se introduzcan en el sistema de salud se pueden determinar únicamente a nivel nacional o local de conformidad con el proceso legislativo nacional. En los casos en que el aborto no es contrario a la ley, los abortos deben realizarse en condiciones adecuadas. En todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos. Se deberían ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento postaborto que ayuden también a evitar la repetición de los abortos.⁷

Para que el derecho al aborto legal pueda ser real es indispensable informar a las mujeres sobre la forma de ejercerlo; es necesario también sensibilizar y capacitar ampliamente a todos los funcionarios responsables de la correcta aplicación de la ley. Se requiere también de infraestructura, equipo médico, etcétera, que ofrezca el servicio en las mejores condicio-

⁷ Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 al 13 de Septiembre de 1994, Estados Unidos, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 1998, p. 83-84.

nes en las instituciones públicas. En atención a lo anterior proponemos las siguientes acciones concretas:

1. HOMOLOGAR las leyes del aborto legal en México con las legislaciones más avanzadas (Distrito Federal, Morelos y Yucatán) de manera que todas las entidades federativas estén en concordancia con los derechos humanos y reproductivos, los compromisos de gobierno (CIPD, CEDAW, BEIJING) y brinden a todas las mexicanas un trato igual y digno.

2. Incluir en el Programa Nacional de Salud y en los programas de acción de las secretarías de salud de cada estado, un subprograma que ofrezca y garantice la prestación de servicios de interrupción legal del embarazo. A través de éste se garantizaría que las instituciones: tengan la capacidad de elaborar los dictámenes necesarios, cuenten con el equipo médico y especialistas capacitados, y realicen los abortos legales en las mejores condiciones.

3. Implementar una amplia campaña informativa dirigida a las mujeres en particular, y a la población en general, que incluya información sobre: derechos reproductivos y sexuales; derecho y acceso al aborto legal; enfermedades de riesgo para la mujer; consecuencias de malformaciones genéticas o congénitas; el proceso legal de denuncia de una violación; las instituciones que brindarían el apoyo correspondiente; entre otros temas.

4. Proporcionar información objetiva, científica y veraz a las mujeres que soliciten aborto en los casos previstos por la ley así como, por ejemplo, de las consecuencias psicológicas para las mujeres que llevan a término un embarazo no deseado como consecuencia de una violación, o con malformaciones genéticas graves.

5. Diagnóstico de costos y asignación de recursos en presupuesto federal y estatales para la atención de la interrupción legal del embarazo.

6. Elaborar una amplia campaña informativa y de capacitación para funcionarios de salud; directivos de hospitales; prestadores de servicios de salud y personal del sector jurídico de las instituciones públicas principalmente, que incluya: perspectiva de género; derechos sexuales y reproductivos; situación del aborto legal y del aborto clandestino en Méxi-

co; los acuerdos internacionales en material de salud sexual y reproductiva; objeción de conciencia; anticoncepción de emergencia; y Aspiración Manual Endouterina (AMEU).

7. Programas diversos que involucren al gobierno y a los grupos de la sociedad civil organizados que garanticen seriedad de trabajo en el tema.

8. Establecer un programa de monitoreo permanente y la elaboración formal de indicadores de evaluación.

La Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995) reconocieron que los derechos reproductivos son un grupo de los derechos humanos. La CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW), que México ratificó en marzo de 1981, solicita a los Estados parte la adopción de medidas legislativas que consagren y garanticen el pleno desarrollo de la mujer y su total goce de los derechos humanos.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU requiere a los Estados parte que, en sus informes, manifiesten qué medidas específicas están tomando para prevenir los abortos clandestinos que provocan la muerte de miles de mujeres.

La Comisión Europea de Derechos Humanos ha reiterado en casos de aborto que las decisiones sobre la vida reproductiva recaen en la esfera privada de cada persona. La Comisión de Derechos Humanos de la ONU ha establecido que este derecho se ve afectado cuando se imponen obstáculos que limitan la toma de decisiones de las mujeres sobre su vida reproductiva.

Finalmente, en la *Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y de los comités de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos*, publicado en septiembre del 2003,⁸ destacan las siguientes recomendaciones: “(226) [...] que el Gobierno evalúe la conveniencia de revisar la legislación que penaliza al aborto [...] y (245) que todos los estados de México revisen su legisla-

⁸ Dicha recomendación está publicada en <http://www.sre.gob.mx/eventos/doctos/recomendaciones.pdf>

ción de modo que, cuando proceda, se garantice el acceso rápido y fácil de mujeres al aborto.”

Por mandato constitucional, México está obligado a cumplir con el protocolo de los acuerdos internacionales que suscribe. *Los derechos humanos reconocidos en tratados y convenciones internacionales ratificados por el Estado mexicano son, después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la segunda fuente de derecho y están por encima de las leyes federales, como lo ha manifestado recientemente la jurisprudencia.*⁹ Con la ratificación de un instrumento legal internacional, el Estado se compromete a RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR los derechos humanos contenidos en él. El respeto y la protección obligan al Estado a *eliminar obstáculos* para el ejercicio de los derechos humanos. La garantía de los derechos le obliga a realizar las *acciones positivas* necesarias para facilitar su ejercicio. Asimismo, aunque no sean vinculantes, los documentos jurídicos programáticos de El Cairo y Beijing deben formar parte del espíritu de la ley. Invitamos a los legisladores a construir una cada vez más sólida democracia, que incluya a todas las mexicanas como sus plenas beneficiarias. La libertad de conciencia y el carácter laico del Estado mexicano deben ser respetados y plenamente garantizados, tanto en los contenidos de las leyes sobre el aborto como en los procedimientos legales y médicos del aborto legal en México.

⁹ Esta jerarquía de las fuentes de derecho está contenida en el artículo 133 de la Constitución.