

## VIOLENCIA CONTRA LA MUJER. COMENTARIOS EN TORNO A LA LEY GENERAL DE ACCESO A LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

María de Montserrat PÉREZ CONTRERAS\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Aproximación al tema.* III. *Bases jurídicas aplicables al caso de la mujer en México.* IV. *La estrategia nacional de vanguardia para garantizar a la mujer una vida libre de violencia.* V. *Comentarios a la Ley de Acceso a la Mujer a una Vida Libre de Violencia.* VI. *Reflexiones finales.*

### I. INTRODUCCIÓN

El trabajo desarrollado por instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil desde la década de los años ochenta, por cuanto a mujeres víctimas de violencia, nos muestra la gravedad de este problema y la visibilización de sus formas y consecuencias. Los avances para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer no se reflejan en nuestra realidad como se quisiera, y esto se debe entre otros factores a que:

Existe una escasez de recursos para la implementación de programas y proyectos; insuficientes espacios especializados en la atención a víctimas de violencia... resistencia a la sensibilización en género y a la problemática de violencia... por parte de algunos servidores públicos dedicados a la procuración e impartición de justicia; cultura incipiente de denuncia de los delitos de violencia... y falta de información sobre el problema, desagregada por sexo.<sup>1</sup>

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, Informe Beijing +5, para más información véase en: [http://www.inmujeres.gob.mx/dgaai/beijing/BEIJING%2B10/Beijing\\_2000/Informe/Sintesis/Sintesis\\_es.rtf](http://www.inmujeres.gob.mx/dgaai/beijing/BEIJING%2B10/Beijing_2000/Informe/Sintesis/Sintesis_es.rtf).

El marco sobre el que se sustentan las acciones para mejorar la situación de la mujer está fundado sustancialmente en la erradicación de la violencia considerada un obstáculo para el efectivo goce y ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer y que permean a todos los ámbitos de su desarrollo.<sup>2</sup>

Con este objeto se han realizado diversas acciones por parte de organismos gubernamentales y no gubernamentales, especialmente los de carácter legislativo, que ahora presentan un marco de directrices generales y obligatorias para lograr unificar los criterios en todo el territorio nacional por cuanto a las medidas necesarias para lograr los objetivos necesarios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en México.

Lo cierto es que muchas acciones se han venido realizando; sin embargo, con la expedición de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia se observa la formalización del trabajo interinstitucional, ya que anteriormente diversas instituciones del gobierno federal venían tomando acciones para la prevención, atención y sanción de la violencia familiar y sus víctimas, como son, entre otras, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH),<sup>3</sup> Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF),<sup>4</sup> Procuraduría General de la República (PGR),<sup>5</sup> Secretaría de Gobernación (Segob),<sup>6</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE),<sup>7</sup> Secretaría de Educación Pública,<sup>8</sup> Secretaría de Salud,<sup>9</sup> Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, Consejo Nacional de Población (Conapo).

## II. APROXIMACIÓN AL TEMA

Los derechos humanos de la mujer son aquellas facultades que le permiten reclamar lo que necesita para vivir y desarrollarse plena-

<sup>2</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, Análisis Comparativo de la Legislación Local en Materia de Violencia Familiar y Propuesta de Ley Marco, México, Inmujeres-PNUD-UNAM, 2006, pp. 9-17.

<sup>3</sup> Conmujer (1999). Programa Nacional de la Mujer. Informe de Avances de Ejecución.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Idem.*

mente en la vida en sociedad, considerando, de forma integral, su integridad física, psicológica y sexual, así como a su dignidad humana y la igualdad.

El informe de México los define como: “El conjunto de normas cuya promulgación y publicación se enfoca a las mujeres en función de su condición, y que tienen como objetivo el logro de una igualdad jurídica entre el varón y la mujer, en una igualdad de oportunidades y de desarrollo entre ambos sexos”.<sup>10</sup>

Ha sido necesario regular los derechos de la mujer mediante instrumentos específicos, en virtud de que los documentos generales de derechos humanos no han sido suficientes para garantizar la promoción y protección de los derechos de la mujer, entre los que se encuentran el derecho a una vida libre de violencia y el derecho a la igualdad y no discriminación, considerando las violaciones a estos últimos como una forma de violencia.<sup>11</sup>

Estos derechos sustentan el desarrollo integral de la mujer mediante la creación de un marco de medidas de protección que les permiten actuar libremente, protegidas contra cualquier abuso, ya sea de un particular o por una entidad o servidor público, cuando para perpetrarlo se argumente la condición de su sexo.

Estos, como todos los derechos humanos, deben ser respetados por todos y cada uno de los miembros de la sociedad y por los órganos del Estado, con el fin de lograr la convivencia pacífica, por eso, cada uno de los hombre y mujeres que habitan este mundo están en la obligación, sea como particulares o como parte o estructura de un gobierno a reconocer los derechos fundamentales de los demás, y a no excederse en el ejercicio de los suyos basados en estereotipos, roles y prácticas sexistas y discriminatorias.

Sin embargo, parece no haber un país en el que la igualdad en el trato y de oportunidades sean practicados como idealmente lo establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos, lo que,

<sup>10</sup> Comité Nacional Coordinador de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Informe de México, México, 1995, p. 34.

<sup>11</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999, artículos 3o., 5o. y 6o.

como lo establece la Convención de Belem do Pará, lleva implícita la violencia que se ejerce contra la mujer:

Las mujeres son objeto de la violencia, en cualquiera de sus modalidades y cualquiera que sea la causa, como consecuencia de una característica particular, el sexo.<sup>12</sup>

El fenómeno de la violencia contra la mujer es un problema de grupo, un problema de género y como consecuencia un problema que se manifiesta en la vida de cada mujer de una manera u otra y que refleja la evolución o no de las sociedades.

Para adoptar una política efectiva contra este tipo de violencia es necesario considerar, que a quienes corresponde trabajar en los tres niveles del Estado y a la sociedad misma, se les sensibilice sobre la necesidad de modificar y excluir las prácticas y criterios inequitativos basados tanto en factores naturales (biológicos) como culturales (prejuicios).

Ello se logra de una forma eficaz y eficiente a través de dos mecanismos: el legislativo y el educativo; en este caso nos enfocaremos al legislativo en su función de prevención general.

Como se desprende de los contenidos de las convenciones sobre violencia y discriminación contra la mujer, es clara la afirmación en el sentido de que la violencia es una forma de discriminación, y, de igual modo, cualquier violación a los derechos protegidos por los instrumentos internacionales de género constituye a su vez un acto de violencia.

Como sabemos, la violencia de género representa un problema de grandes proporciones para la sociedad por los diversos ámbitos en los que sus consecuencias se manifiestan, no sólo respecto de la persona, sino también respecto del Estado y su intervención.

La mayoría de la población sigue sin conocer y comprender la magnitud de las causas y consecuencias de este tipo de violencia. Por ello resulta de fundamental importancia estudiar, realizar actividades de divulgación y legislar sobre el tema, compromiso adquirido por México como consecuencia de la ratificación de la Convención de Belem do Pará.

<sup>12</sup> Ramírez Gómez, Aída y Landero Orduña, Mireya, "Las esferas de la desigualdad de género", *Bien Común y Gobierno*, México, año 4, núm. 41, abril de 1998, p. 7.

Sobre las nociones de violencia contra la mujer podemos señalar que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en concordancia con la Recomendación número 19, del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, nos permiten establecer que la discriminación por violencia de género, de acuerdo con el artículo 1o. de la Convención, es cualquier acto de violencia basado en el género, que tenga por objeto o como resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos, las libertades fundamentales en cualquier esfera de su vida y desarrollo.

En su caso particular, la Recomendación número 19 señala que la violencia contra la mujer es aquella que se dirige a ésta por el hecho de ser mujer o que la afecta de forma desproporcionada. Establece qué actos constituyen esta forma de violencia, aunque no de forma limitativa, al mencionar que tal violencia estará constituida por actos que le causan daño o sufrimiento de naturaleza física, psicológica y sexual, así como por amenazas, la coacción y otras formas de privación de la libertad.

Otro concepto se encuentra planteado en el instrumento declarativo específico de Naciones Unidas, sobre violencia contra la mujer, que es la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer. Y es en este instrumento en el que se condena formalmente la violencia contra la mujer, y la define de la siguiente forma:

A los efectos de la presente Declaración, por “violencia contra la mujer” se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, sociológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada.<sup>13</sup>

Al crecer el conocimiento sobre el problema, especialmente en el caso de las mujeres, ha crecido el interés y la necesidad de informar-

<sup>13</sup> [www.un.org/womenwatch.htm](http://www.un.org/womenwatch.htm), revisada el 7 de marzo de 2007.

se y denunciar la violencia de género. Prueba de ello es el programa del INEGI para incluir en sus estadísticas información sobre la mujer y sobre la violencia que se ejerce contra ella en todas sus formas, así como otros esfuerzos realizados por el Inmujeres, y demás organismos con competencia en la materia; lo que nos muestra la gravedad y frecuencia del fenómeno. Estos esfuerzos resultan de vital importancia para la comprensión y valoración de los alcances de la violencia contra la mujer, para promover propuestas y acciones con el propósito de solucionar el problema.

El fenómeno tiene consecuencias no sólo en la familia, en la forma en que los sujetos se relacionan socialmente, y en la dinámica social general, sino también en el desarrollo económico y humano de los Estados. Lo anterior implica que nos encontramos reproduciendo un círculo de violencia, ya que se sabe que las relaciones de poder abusivas entre el hombre y la mujer, en los casos particulares, en cualquier aspecto de su vida, a su vez reproducen el fenómeno de la violencia de género a nivel social o macro.

De esta forma, a nuestro criterio, podemos señalar que el fenómeno de la violencia contra la mujer se explica como aquel que se manifiesta a través de una conducta que atenta o ataca, en este caso a la mujer, en su integridad física, sexual, psicológica, o en su desempeño y desarrollo laboral, económico, etcétera.

La violencia, así entendida, acarrea como resultado la creación de una desventaja o devaluación de la mujer, al mismo tiempo que le implica el desconocimiento, limitación o exclusión respecto del goce y ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

No cabe sino afirmar que la violencia de que es objeto la mujer, a través de sus diversas manifestaciones, es un asunto prioritario para los Estados, para la sociedad civil, y debería constituirlo para cada hombre y mujer; lo que queda de manifiesto en lo afirmado en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en las políticas públicas y legislativas a nivel nacional, en donde se afirma que la violencia contra la mujer es un problema de derechos humanos que atenta contra la integridad, la dignidad y el valor de la persona humana, y un acto de discriminación condenado en nuestra propia Constitución.

### III. BASES JURÍDICAS APLICABLES AL CASO DE LA MUJER EN MÉXICO

En México, la Constitución Política constituye nuestra ley fundamental, puesto que en ella se establecen nuestros derechos fundamentales y nuestro proyecto de nación, mediante el establecimiento de un orden jurídico, político y social, que pretende proporcionar a los nacionales y a quien se encuentre en nuestro territorio, calidad de vida y desarrollo, basados en el respeto a los derechos humanos: “Pero es indudable que la fuente de nuestras garantías individuales es la idea de los derechos del hombre”.<sup>14</sup>

En el mismo sentido, esto es, respecto a la importancia y conexión que existe entre las garantías constitucionales y los derechos humanos, y su forma de hacerlos efectivos como elementos esenciales a la vida del hombre y su desarrollo dentro de la sociedad y el Estado, se dice que el ideal en el presente es colocar al hombre en un entorno universal, sin barreras, sin diferencias en cuanto a sus derechos, y por lo tanto existe la tendencia a tutelar y reconocer sus derechos bajo la garantía del derecho internacional, con el fin de lograr su efectiva protección. Producto de este interés ha sido la introducción en nuestro sistema constitucional, de los mismos.<sup>15</sup>

#### 1. *Artículo 1o. constitucional*

El artículo fue reformado y adicionado con un último párrafo en enero de 2001.<sup>16</sup> Mediante esta modificación se buscó insertar dentro del mismo, tanto una prohibición a la discriminación, como un principio general de igualdad. Con ello se pretendió, igualmente, establecer conceptos que guardaran una congruencia con los criterios expresados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados por México.

<sup>14</sup> Carpizo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM-LGEM, 1983, t. II, serie Estudios Constitucionales, p. 433.

<sup>15</sup> Barajas Montes de Oca, Santiago, “Las garantías sociales”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1992, pp. 19 y 20.

<sup>16</sup> Reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001.

En este sentido, la reforma expresa que:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Queda claro que este concepto es tomado de los conceptos prohibitivos de la discriminación establecidos en los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Finalmente, la enumeración de tales formas de discriminación no es limitativa, puesto que en su última parte señala que además se prohíbe cualquier acto o práctica que atente contra la dignidad humana y la igualdad de las personas, tanto de hecho como de derecho.

Con esta disposición encontramos un principio de seguridad jurídica frente a este fenómeno de la violencia y la discriminación a que se enfrenta la mujer en los diversos aspectos de su desarrollo social y humano; sin embargo, para que este precepto no sea únicamente de carácter enunciativo, se deben establecer mecanismos para su efectiva aplicación.

## 2. *Artículo 4o. constitucional*

Esta disposición vino a establecer la garantía de igualdad entre el hombre y la mujer, elemento fundamental para nuestro trabajo.

En primer lugar hablaremos de los derechos de igualdad entre los sexos, ya que de forma muy precisa el artículo señala que el hombre y la mujer son iguales ante la ley, y por lo tanto, a nuestro juicio, conservan iguales derechos tanto en lo público como en lo privado.

La igualdad entre los hombres es desde el principio de los tiempos uno de los pilares fundamentales de la organización social y del respeto a la dignidad humana. La información proporcionada por organismos nacionales e internacionales permite desprender que a la fecha, tanto en espacios nacionales como en la comunidad internacional, la mujer a la fecha es víctima de violencia y discriminaciones en todos los campos de su vida, tanto pública como privada, lo que le

impide el goce y ejercicio de sus derechos humanos, de sus libertades fundamentales y de sus garantías constitucionales.

Es por ello que el artículo está dirigido a erradicar de las prácticas nacionales este tipo de fenómenos, y obliga al Estado y a la sociedad en general a implementar medidas de la índole que sea necesaria, y mecanismos dirigidos a prevenir, eliminar y sancionar, en su caso, las causas y los efectos de la discriminación y la violencia contra la mujer, y que promuevan la protección, el ejercicio y el goce de los derechos humanos, libertades fundamentales y garantías constitucionales de este grupo vulnerable.

Imponerle trabas que implican actos de violencia y discriminación, implica limitar, desconocer o anular su desarrollo económico, social, laboral y familiar, lo que inmediatamente tendrá repercusiones en todos los ámbitos de su vida. Todo ello sólo trae consigo retrocesos y no evolución, ni mejor calidad de vida, y mucho menos el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y, en su caso, de las garantías individuales y sociales.

### 3. *Antecedentes jurídicos*

Los programas sectoriales y las políticas públicas derivados del Plan Nacional de desarrollo, plantean: “delinear la política social, económica, interior y exterior, que establecen el marco que normará la acción del gobierno para el logro de la visión de México... así como los objetivos y estrategias derivados de esas políticas”.<sup>17</sup>

Ello a través de principios básicos y prioridades como: la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población, y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria. Igualmente, el respeto incondicional de las garantías individuales, así como de las libertades y derechos sociales, entre otros.

Por cuanto al caso específico de la mujer, durante las últimas décadas se ha reconocido como problema y como objetivo fundamental para trabajar el tema de la clara desigualdad en la igualdad de trato

<sup>17</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Presidencia de la República, 2001, p. 6.

y oportunidades de la mujer, lo que se afirma se debe, entre otros aspectos, a mecanismos discriminatorios de origen sociocultural: “Es de prioridad nacional que la equidad de género se manifieste en igualdad de oportunidades que vayan cerrando la brecha de desigualdades entre hombres y mujeres”.<sup>18</sup>

El Poder Ejecutivo Federal establece como uno de los rubros de su *misión*, la equidad; afirmando que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y deben gozar de iguales oportunidades de desarrollo, sin que para ello sean un obstáculo las diferencias económicas, las de género, las religiosas, etcétera:

La promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades es otra tarea primordial de este gobierno. Para llevarla a cabo se crearán instituciones y mecanismos indispensables, así como programas regionales y especiales para poner al alcance de todos los habitantes sin distinción los bienes sociales y los satisfactores básicos:... trabajo, salud, seguridad social y diversión sana.<sup>19</sup>

Los programas creados en torno a la mujer, así como la conformación del Instituto Nacional de las Mujeres y los de institutos estatales de la mujer, pretenden cumplir con los compromisos del Estado en el sentido de cubrir las necesidades, garantizar el goce y ejercicio de los derechos de la mujer, y garantizar la atención al problema de la desigualdad entre hombres y mujeres:

El cual tiene como mandato promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país... políticas públicas con perspectiva de género, federalismo en el desarrollo de programas y actividades y fortalecimiento de vínculos con los poderes legislativo y judicial, tanto en el ámbito federal como en el estatal.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 69.

#### 4. *Programas con perspectiva de género*

El primer programa que se creó, con miras a desarrollar e integrar la visión de género entre las políticas gubernamentales, fue el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, en 1980. En 1985 se creó la Comisión Coordinadora para la III Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Nairobi. De igual forma, para fines de la participación de México en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se creó, en 1993, el Comité Nacional Coordinador de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.<sup>21</sup> Finalmente se crea la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres<sup>22</sup> cuyo Instituto comenzó a funcionar formalmente el 8 de marzo de 2001, con la instalación de su primera Junta de Gobierno.

##### A. *Programa Nacional de la Mujer*

Como resultado de los compromisos que adquirió México, en esta última conferencia se establece el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, que quedaría a cargo de la Secretaría de Gobernación, a través de la intervención de la Coordinación General de la Comisión de la Mujer.

El Programa 1995-2000 presenta un diagnóstico nacional sobre la situación de la mujer en México, considerando entre sus rubros fundamentales el de la violencia contra la mujer:<sup>23</sup> “Es innegable que el desarrollo de nuestra sociedad y el bienestar de todos sus miembros exigen la participación integral de la mujer en la vida familiar, económica, social, política y cultural del país. Por ello, la promoción y protección de los derechos humanos es una piedra angular de este programa”.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006, México, Inmujeres, 2002, p. 19.

<sup>22</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de enero de 2001.

<sup>23</sup> Véase Secretaría de Gobernación, Programa Nacional de la Mujer, México, Se-gob, 1996, p. 4.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 62.

Se considera que la violencia contra la mujer constituye un grave problema en nuestra sociedad, y representa una de las más graves violaciones a derechos humanos por su frecuencia y consecuencias en las vidas de las víctimas:

La violencia contra las mujeres es un problema de interés público y es deber del Estado luchar contra esta práctica, profundamente arraigada en nuestra sociedad. Resulta imperativo hacer visible dicho problema social y desarrollar mecanismos institucionales, incluidas las reformas legislativas, administrativas, las acciones de información y educación para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas de expresión.<sup>25</sup>

#### B. *Instituto Nacional de las Mujeres*

El Instituto Nacional de las Mujeres cuenta como uno de sus objetivos específicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6o., fracción III, de la Ley del propio Instituto: “la promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia”.

Igualmente, en el artículo 7o. de la misma ley se establece que tiene entre sus facultades, proponer el programa especial respectivo, así como las acciones para su eficaz desarrollo y cumplimiento, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo:

Artículo 7. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

VI. Proponer, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, y evaluar periódica y sistemáticamente la ejecución del mismo.

VII. Establecer y concertar acuerdos y convenios con las autoridades en los tres niveles de gobierno para promover, con la participación, en su caso, de los sectores social y privado, las políticas, acciones y programas que se establezcan en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

<sup>25</sup> *Idem.*

X. Promover entre los tres poderes de la Unión y la sociedad, acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina y la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, en los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural.

Es así que el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 es un programa especial que desarrolla los principios, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo a favor de la igualdad de hombres y mujeres:

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proequidad) es un programa especial, subordinado al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el cual se consignan los objetivos, las estrategias y las metas que trascienden a las políticas sectoriales y se contempla la intervención multisectorial. En esta medida es un eje de toda la política pública y refleja, de manera conjunta, los propósitos y compromisos de todo el aparato de gobierno a favor de la igualdad entre hombres y mujeres.<sup>26</sup>

Las áreas prioritarias para proequidad han sido, hasta la fecha, con relación al tema de la violencia contra la mujer:

1) Derechos humanos: porque los derechos humanos de las mujeres, son parte integrante, indivisible e inalienable de los derechos humanos genéricos, y debido a los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano mediante la ratificación de instrumentos en la materia, corresponde a éste garantizar la plena vigencia de los mismos como elemento fundamental para lograr la igualdad, la equidad, el desarrollo y adelanto de la mujer.

2) Combate a la violencia contra las mujeres. Resulta de suma trascendencia considerar, para efectos de la actividad del Instituto y del desarrollo del Proequidad, los objetivos perseguidos por la Convención de Belém do Pará y los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano, en virtud de la ratificación de este instrumento y de su posterior publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Instrumen-

<sup>26</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006, México, Inmujeres, 2002, p. 23.

to guía en la lucha contra la violencia contra la mujer en México, seguido por la CEDAW y otros instrumentos internacionales no convencionales que coadyuvan a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Por ello, eliminar estereotipos y corregir las desigualdades que influyen en la práctica de conductas discriminatorias y violentas, son dos elementos fundamentales para erradicar la violencia contra la mujer.

En cuanto a los objetivos, se establecen el general y los específicos: “objetivo general: potenciar el papel de las mujeres mediante su participación, en condiciones de igualdad con los hombres, en todas las esferas de la sociedad, y la eliminación de todas las formas de discriminación en su contra, a fin de alcanzar un desarrollo humano con calidad y equidad”.<sup>27</sup>

Los objetivos específicos nos muestran las líneas de acción sobre las cuales se va a trabajar, que a saber son:<sup>28</sup>

1. Incorporar la perspectiva de género como eje rector de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública federal.
2. Impulsar un marco jurídico nacional eficiente y acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres y las niñas, a través del cual se promoverá y garantizará el pleno disfrute de estas normas fundamentales de las mujeres y la niñez.
3. Fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a través de la promoción de medidas programáticas de carácter afirmativo desde una perspectiva de género.
- ...
7. Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Igualmente, el planteamiento de medidas específicas y de metas que deben alcanzarse, idealmente, a corto, mediano y largo plazo, como por ejemplo: proponer al Ejecutivo Federal las iniciativas de ley tendientes a garantizar el goce y ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres en todas las esferas de su vida y desarrollo; concertar con los poderes legislativos, federal y locales, los contenidos

<sup>27</sup> Véase Proequidad, p. 56.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 57.

de los proyectos que deriven de dichas propuestas de reformas e iniciativas. Promover las reformas legislativas que sean necesarias, en el orden jurídico nacional, con el fin, tanto de garantizar como de proteger los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Así como difundir en todo el país, mediante capacitación, campañas en medios de comunicación masiva, programas y campañas de sensibilización, la observancia, el reconocimiento, el respeto, el goce y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

También se establecen como acciones, las dirigidas a proponer, en coordinación con las secretarías de Estado, en sus respectivas áreas y competencias, los ajustes que se observe sean necesarios para corregir las conductas, las prácticas, así como las disposiciones que profundizan la desigualdad entre hombres y mujeres, ya que esto afecta el bienestar de las personas, y las condiciones de vida de la mujer y sus familias.<sup>29</sup> Con la participación de las entidades de la administración pública federal, estatal, municipal, así como con la de los poderes Legislativo y Judicial respectivos, revisar las normas con el fin de lograr la eliminación de todas las formas violencia y de discriminación contra la mujer:

1. Impulsar la creación de un sistema nacional de prevención, tratamiento, información y evaluación con enfoque de género sobre la situación de la violencia en México, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia, en concertación con las autoridades estatales competentes, con los poderes judiciales federal y locales, y con el apoyo de los organismos no gubernamentales.
2. Promover el desarrollo de campañas de difusión sobre prevención de la violencia en contra de las mujeres, incluso bilingües, para atender a los pueblos indígenas.
3. Promover nuevos enfoques en la investigación del fenómeno de la violencia contra las mujeres, de la masculinidad y la democratización de la familia.
4. Impulsar la creación, en todo el país, de albergues para la atención de víctimas de violencia en la familia [y en el trabajo].
5. Promover campañas de difusión que fortalezcan la cultura de la denuncia contra la violencia para contrarrestar la impunidad.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 62.

6. Continuar la capacitación y sensibilización de funcionarios y funcionarias encargados de la procuración y administración de justicia en el ámbito nacional, en materia de violencia contra mujeres y las formas de prevención, sanción y erradicación.

7. Impulsar campañas para fomentar la cultura del respeto a las diferencias, la paz y la no violencia.<sup>30</sup>

Se resalta la importancia de considerar que uno de los mecanismos fundamentales para el logro de la erradicación de la discriminación y la violencia contra la mujer es la legislación. La que requiere contenidos dirigidos a lograr la equidad de género. Legislar contra la violencia y la discriminación de la mujer por razón de su sexo.

#### IV. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE VANGUARDIA PARA GARANTIZAR A LA MUJER UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

La aprobación y promulgación de la Ley General de Acceso a la Mujer a una Vida Libre de Violencia marca el logro uno de los compromisos y objetivos fundamentales de la política nacional e internacional en el tema de los derechos fundamentales de la mujer desde 1975.

El abordaje de la ley, su alcance multidisciplinario y su estructura o construcción transversal son resultado de la diversidad de aspectos sociales involucrados en la manifestación del problema y sus consecuencias, y que responde a la necesidad de intervenir para dar respuestas concretas a la situación grave de la violencia que se ejerce contra la mujer en nuestro país.

Esta ley responde a las acciones propuestas en Beijing +5 y +10 en el sentido de la necesidad existente de que sean implementadas las siguientes acciones:

- Adecuación de las leyes estatales para que en todas las entidades federativas se prevean los medios para contrarrestar la violencia familiar y contra las mujeres.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 68 y 69.

- En materia penal, el delito de violencia familiar debe perseguirse de oficio, para que no se pueda retirar la denuncia sin que antes se solucione el problema.
- Que en los casos de delitos sexuales con menores, no se obligue al careo, y cuando la víctima lo solicite, no sea necesario enfrentarse al agresor en la audiencia, y su declaración sea tomada por separado.
- Enlaces con las procuradurías estatales, para crear agencias especializadas en atención de menores en toda la República.
- Elaborar un programa de capacitación para los agentes del Ministerio Público especializados en la atención de menores y personas con discapacidad.
- Proponer la tipificación del delito de violencia intrafamiliar en los códigos penales en las entidades federativas.
- Difundir entre la población indígena la información referida a los derechos de las mujeres y las niñas, y legislar en sus comunidades contra la violencia intrafamiliar.
- Proporcionar a las mujeres indígenas atención legal y psicológica bilingüe en caso de ser víctimas de violencia intrafamiliar.<sup>31</sup>

Tiene entre sus receptores, primero, a las entidades integrantes del Estado y a sus órganos de gobierno, en toda su estructura, obligados a tomar y aplicar todas las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres de forma eficaz y eficiente, a riesgo que de no hacerlo será considerado un Estado violador de derechos humanos e incapaz de hacer cumplir la legislación vigente y obligatoria que garantiza el goce y ejercicio de los derechos de igualdad, tanto de trato como de oportunidades en y ante la ley, de no discriminación y a una vida libre de violencia, reconocidos tanto en la carta magna como en nuestra legislación secundaria y de derechos humanos.

Segundo —como un efecto de la prevención general que cumple la ley—: a la población en general y a los agresores sobre la condena

<sup>31</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, Informe de México. Para más información, véase [http://www.inmujeres.gob.mx/dgaai/beijing/BEIJING%2B10/Beijing\\_2000/Informe/Sintesis/Sintesis\\_es.rtf](http://www.inmujeres.gob.mx/dgaai/beijing/BEIJING%2B10/Beijing_2000/Informe/Sintesis/Sintesis_es.rtf).

social y jurídica respecto a las prácticas de violencia contra la mujer por el hecho de ser mujer.

Y tercero, a las mujeres que han sufrido o sufren de algún tipo de violencia, como una repuesta a sus necesidades inmediatas y mediatas, lo que se traducirá en mejor calidad de vida y oportunidades para el desarrollo integral de la mujer.

Lo anterior nos lleva a considerar que la expedición de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia lleva implícita la comprensión de la gravedad del problema y del compromiso que se tiene frente al mismo, tanto por las instituciones públicas como por los poderes del Estado.

Igualmente a comprender qué es la sociedad, a través de sus órganos de representación, ya se trate de la Cámara de Diputados, la de Senadores o los órganos de la sociedad civil, entre otros, la que reconoce la necesidad y la responsabilidad de responder al problema de la violencia que se ejerce contra la mujer a través de un mecanismo estable y permanente de acciones y medidas garantizadas en esta ley. La que manifiesta explícitamente un compromiso para prevenir y erradicar la violencia que se ejerce contra la mujer, por razones de género, y lograr la equidad entre los sexos.

La violencia que se ejerce contra las mujeres, desde una perspectiva de género, es un problema social de gran complejidad, multicausal y multidimensional que incluye cualquier agresión sufrida por la mujer, como consecuencia de las prácticas, usos y costumbres socioculturales que determinan el actuar de hombres y mujeres, y su concepción de sí mismos, de acuerdo a roles y estereotipos asignados en razón del sexo al que pertenecen, lo que redundará en la forma y en los ámbitos en que se relacionan los integrantes de una sociedad, es decir, las personas, y que por sus causas y sus consecuencias merece ser atendido de forma particular, eficaz y eficiente.

#### V. COMENTARIOS A LA LEY DE ACCESO A LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

En este caso, es importante comenzar por establecer el concepto de ley: "Es el tipo de norma jurídica dictada por el poder público; tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el

bien común, es además un medio para facilitar a los individuos el conocimiento del derecho positivo”.<sup>32</sup>

Y también será importante determinar el concepto de Ley General:

En época reciente, cuando disposiciones emanadas del propio Congreso dan base para un sistema de concurrencia entre órganos federales, locales y municipales, a estas disposiciones se les ha denominado leyes generales.

Lo anterior no obsta para que el vocablo “general” se continúe usando, siguiendo muy antigua tradición, como sinónimo de federal, entendiéndose con ello que una ley general se aplica en todo el territorio nacional.<sup>33</sup>

El objetivo de una ley general no es establecer delitos o causales de divorcio, por mencionar algunas áreas sobre las que se regula en la misma, sino precisamente como lo señalan los conceptos antes vistos, lo que se persigue es:

1) Mediante el carácter educativo y preventivo general de la norma: el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común, y facilitar a los individuos el conocimiento del derecho positivo.

2) En su carácter general, desde el ámbito espacial de validez: que se aplique en todo el territorio nacional con el fin de homologar la legislación en materia de prevención, sanción y erradicación de cualquier forma de violencia contra la mujer, y poner en marcha, vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas establecidas por la ley para lograr el adelanto en la situación de la mujer como víctima de la violencia.

3) En su carácter de reguladora de la actividad coordinada y concertada, de carácter transversal, crear un sistema de concurrencia entre órganos federales, locales y municipales para la prevención, la sanción y la erradicación de la violencia contra la mujer como práctica social.

Lo anterior es congruente con lo establecido en los artículos 2o. y 3o. de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de

<sup>32</sup> Moto Salazar, Efraín, *Elementos de derecho*, México, Porrúa, 1998, p. 7.

<sup>33</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, *Técnica legislativa*, México, McGraw-Hill, 2002, p. 77.

Violencia, de los que se desprenden los objetivos o directrices generales sobre los que deberá sustentarse la actividad o las acciones en materia de violencia que son:

1) La obligación de crear, modificar, adicionar y/u homologar la legislación sobre protección contra la violencia en la República Mexicana:

Artículo 2. La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, ratificados por el Estado mexicano.

2) Tomar todas las medidas que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia: “Artículo 3o. Todas las medidas que se deriven de la presente ley, garantizarán la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres durante su ciclo de vida y para promover su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida”.

Con lo que en ambos casos se da cabal cumplimiento a obligaciones que el Estado mexicano adquirió con la ratificación de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos señaladas en el artículo 5o., fracción VIII:

Artículo 5o. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

...

VIII. Derechos humanos de las mujeres: Refiere a los derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia.

Esta ley debe considerarse como el mínimo indispensable en la legislación de cada entidad federativa en materia de asistencia, prevención y sanción de la violencia, es un referente legislativo para crear,

reformular y/u homologar las normas locales, dando respuesta a las necesidades reales de las víctimas de violencia, y a los compromisos y acciones establecidas a través de las políticas públicas, a más de una década atrás, y en la vigencia plena de los derechos humanos como condición necesaria para el eficaz y eficiente goce y ejercicio del derecho a una vida libre de violencia.

Los bienes jurídicos que esta ley tutela son: la protección de la salud, la integridad física y psicoemocional, la dignidad humana, el respeto al ejercicio de la sexualidad, a lo económico y al patrimonio; la armonía y la convivencia pacífica de las familias, así como la igualdad de derechos y a una vida libre de violencia.

Ley General de Acceso a la Mujer a una Vida Libre de Violencia tiene como objetivo coordinar la actividad de los organismos públicos, plantea un sistema federal estatal y municipal que reúne la intervención de todas las instituciones implicadas en cada uno de los cinco componentes o niveles de acción: prevención, investigación, detección, atención y sanción.

## VI. REFLEXIONES FINALES

En este orden de ideas, podemos concluir que la aprobación de la Ley General de Acceso a la Mujer a Una Vida Libre de Violencia contribuye a eliminar el silencio social y la falta de lineamientos concretos en la materia. Permite al sistema de justicia contar con instrumentos legales que permitan identificar e incidir explícita, eficaz, eficiente y directamente sobre las causas y las consecuencias de violencia que afecta a las mujeres que tienen que acudir al sistema de justicia, para hacer que se respeten sus derechos a gozar de una vida libre de violencia de género.

Con esta Ley se pretende crear conciencia en todos los sectores del país sobre el grave problema que constituye para la sociedad que se vulneren los derechos humanos de la mitad de su población, de allí que contemple un conjunto de acciones de naturaleza preventiva, a cargo tanto de las instituciones del Poder Ejecutivo Federal como de los gobiernos locales y municipales que tienen la responsabilidad de sensibilizar a toda la población frente a este grave problema de profundas raíces culturales, y de educar a todos sus habitantes para

la construcción de una sociedad en la que realmente se respeten los derechos humanos de las mujeres.

Igualmente, se da gran importancia a las acciones de actualización y capacitación del personal que debe atender a las víctimas de violencia de género y a los victimarios, garantizando una atención oportuna que preserve los derechos humanos de las víctimas, al igual que un tratamiento adecuado al victimario, al que se le garantizan el derecho a la defensa y una posibilidad de reeducación en materia de género.

Esta ley es producto del trabajo arduo por lograr mejorar la condición y desarrollo de la mujer, puesto que la violencia y la discriminación que está implícita en ella, lo impiden. Ahora sólo queda trabajar para poner en marcha los objetivos de la ley y para perfeccionarla, sobre la marcha, en aquello que lo requiera, determinándose ello sobre el ejercicio de la práctica, la discusión y los acuerdos.