



República del Ecuador
Asamblea Nacional

**COMBATIENDO LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES:
DE LA LEGISLACIÓN A LA APLICACIÓN EFECTIVA**

Seminario Regional acogido por la Asamblea Nacional del Ecuador y
organizado por la Unión Interparlamentaria



Palabras de la Sen. Norma Esparza Herrera, del Senado de la República (México), durante la Sesión IV: “Legislar contra la violencia hacia las mujeres: Experiencias nacionales”, en el Centro de Convenciones del Mall del Río Cuenca-Ecuador.



21-23 de abril de 2010.

Amigas y amigos:

“... el cuerpo normativo de la ley tiene el propósito de reconocer el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, como sujetos de derechos, independientemente de su edad, estado civil, profesión, religión, origen étnico, condición social, y otras circunstancias en las que se puedan encontrar en desventaja, en una clara violación al principio de igualdad que nuestra Constitución señala.”¹

Así se puede leer en la exposición de motivos de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que México aprobó en los años recientes. Muchos han sido los obstáculos que hemos tenido que sortear para lograr que los procesos de igualdad y atención a la violencia contra las mujeres fueran una realidad en México. Desde 1974, cuando se reformó el artículo 4º Constitucional, para especificar que

¹ Exposición de motivos de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, en http://www.observatorioviolencia.org/upload_images/File/DOC1184067313_leymujeressinviolencia.pdf

“El varón y la mujer son iguales ante la ley”; tuvieron que pasar treinta años para que se llevara a cabo la promoción de una Ley reglamentaria, aprobada por la Cámara de Senadores en su Sesión Pública Ordinaria del 27 de abril de 2006, misma que entró en vigor el dos de agosto de 2006. Nació así la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*.

Reconociendo sus diferencias, los diversos partidos políticos consideraron en el pleno del Senado de la República el importante valor que tiene el hacer conciencia de lo mucho que faltaba –y falta- por hacer para convertir en realidad este derecho y principio.

La iniciativa que dio vida a esta norma, propuso una serie de mecanismos que fueron llevados hasta sus últimas consecuencias, con la finalidad de contar primordialmente con una Política nacional, así como con un Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, considerando a este como “el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres”². De igual modo se integró la necesidad de contar con un Programa Nacional, para ese efecto, y lo verdaderamente novedoso de la iniciativa, la figura de observancia, a través del fiel

² Artículo 23 de la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, en www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGIMH.doc

seguimiento de su cumplimiento a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³.

Ante la condición de República representativa y federada de México, esta Ley prevé la promoción de la igualdad en los tres ámbitos de gobierno, con especificaciones tan precisas como lo señala su artículo 14 [y cito]:

“Los Congresos de los Estados, con base en sus respectivas Constituciones, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con arreglo a su Estatuto de Gobierno, expedirán las disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos que sobre la igualdad entre mujeres y hombres prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.”

Fue a partir de dicha condicionante que se llevó a cabo una revisión nacional de la Ley para que, en los ámbitos estatal y municipal, las adecuaciones locales pudiesen responder al espíritu del constituyente federal en esta materia.

La legislación es precisa al propiciar un engranaje gubernamental que permite su correcta aplicación en busca de lograr medidas conducentes al logro de su fin último: la igualdad entre mujeres y hombres en todo el país. Se consideró, por ende, que siendo la transversalización uno de los factores a los que los mecanismos de seguimiento de CEDAW, esto es el Comité para la eliminación de la discriminación contra la Mujer, y la *Convención de Belém do Pará*⁴ dan mayor

³ Artículo 22.- De acuerdo con lo establecido por el Artículo 6, Fracción XIV Bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ésta es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres.

⁴ Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0029.pdf>

relevancia, ésta, la transversalización debe considerar incluso el que los presupuestos gubernamentales cuenten con una perspectiva de género.

La Ley, considera a los presupuestos como con una visión concedora de la necesaria hermandad entre políticas públicas y dinero suficiente para llevarlas a cabo, es cuidadosa al incluir la necesidad de asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres. Es de hacer notar que este y los otros instrumentos se relacionan con la obligación del Ejecutivo Federal de elaborar un Programa Nacional, propuesto por el Instituto Nacional de las Mujeres, que tome en cuenta las necesidades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como las particularidades de la desigualdad en cada región de nuestro país.

Es fundamental no quisiera dejar de mencionar que este instrumento jurídico, sin duda, es la semilla para la germinación poco tiempo después de la elaboración de un proyecto vinculado con la violencia hacia las mujeres, al considerar en el cuerpo legislativo que, con el fin de promover y procurar la igualdad en la vida civil de mujeres y hombres, entre sus objetivos fundamentales destaca la necesidad de erradicar las distintas modalidades de violencia de género.

Tras una larga serie de encuentros, debates, reuniones de análisis, discusión y seminarios con la participación de la sociedad civil y otros actores económicos y políticos, el primero de febrero de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, de México, la *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida libre de*

*Violencia*⁵. El trabajo realizado por las diputadas y senadoras encargadas de su elaboración encomiable y exhaustivo.

Los avances realizados en la materia fueron una ruta de viaje, buscando mejorar la condición de las mujeres dentro de su entorno social, para evitar la desigualdad y prevenir la violencia, como lo indicó en su momento la exposición de motivos de esta Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, dieron lugar a ponderar que “ningún Estado que se considere democrático, debe ignorar que la violencia contra las mujeres es muestra clara de la falta de civilidad y desarrollo de un país, y las limita a ejercer plenamente su ciudadanía y su desarrollo”.

Así, el Congreso de la Unión de México, a través de esta iniciativa, y como lo considera su texto de propuesta se ocupó, no sólo por armonizar la legislación internacional sino, sobre todo, impulsar reformas jurídicas que permitieran a las mujeres buscar el pleno goce de su ciudadanía y la consecuente sanción a aquellos trasgresores de sus derechos fundamentales.

El camino fue arduo. Las barreras que sus promotoras fueron encontrando, semejaban una carrera de obstáculos. A esas legisladoras visionarias, las mujeres de México debemos expresar nuestro más alto reconocimiento, no sólo porque perseveraron en la búsqueda de que nuestro país cumpliera con los estándares internacionales de derechos humanos, y en especial los de las mujeres, sino porque además, lograron que la sociedad mexicana en su conjunto comenzara a visualizar y compartir los esquemas socioculturales que la desigualdad de género y la arrogancia habían transformado en permanentes actos de inusitada y tolerada violencia, agudizada en muchas regiones del país..

⁵ <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

La aprobación de esta Ley para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres en México, permitió encauzar la actualización legislativa en la materia a nivel estatal, respecto a delitos como el hostigamiento sexual; así como la incursión en temas tan especializados como las “modalidades de la violencia”, conocidos por nuestras especialistas, pero no permeados aun en la población en general. La importancia del reconocimiento de la violencia hacia la mujer por el hecho de ser mujer es, sin vuelta de hoja, el valor sustantivo de este esfuerzo jurídico, político, y de difusión y conciencia ciudadana..

La Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia involucra hoy a las autoridades federales, locales y municipales a la vigilancia de los programas de la no violencia contra las mujeres, con la finalidad de complementar el marco legal presentado.

Tal vez una de las características más destacadas de la Ley, es la inclusión de políticas públicas encaminadas a prevenir el hecho mismo de la violencia contra la mujer. La Ley contiene la creación de un *Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres*; en el que convergen labores de diversas instancias de la federación, estados y municipios, de tal forma que se generan sinergias de prevención y atención a los casos de violencia contra las mujeres. A partir de este sistema, se creó el *Primer Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*.

Dichos instrumentos tienen la capacidad de impulsar el reconocimiento del círculo vicioso en el que pobreza y violencia encierran a las mujeres de nuestras comunidades, e impulsan, como establece el artículo octavo transitorio de la misma que “en un marco de coordinación, las Legislaturas de los Estados,

promoverán las reformas necesarias en la legislación Local, dentro de un término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley”.

Si bien los tiempos no se han cumplido, a la fecha todas las legislaturas locales han publicado el instrumento jurídico que complementa esta Ley General, cada uno con sus particularidades, pero todos respetando la esencia del marco integral. Por ende, podemos afirmar que el inicio del camino está dado, con pasos firmes.

Los Estados de la República cuentan ya con mecanismos *ad hoc* para la implementación de sus marcos jurídicos; los Ejecutivos estatales han destinado presupuestos especiales para atender a las mujeres en casos de violencia, permitiendo la atención a mujeres víctimas de violencia con personal que a fuerza de revisar el tema en la práctica se ha especializado. Incluso, 25 de los 32 Estados de la República han instalado bajo su techo presupuestal refugios para mujeres en situación de alto riesgo; y han aprendido a trabajar, en mayor o menor medida, de la mano con organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema.

Todas estas acciones y muchas más en el ámbito de procuración de justicia han permitido que México se mantenga dentro de estándares de los mecanismos de seguimiento de los instrumentos internacionales en la materia de los que forma parte.

A estas acciones legislativas, hay que agregar los mecanismos de supervisión internacionales y nacionales, que dan cuenta de los logros obtenidos. De esta manera, tenemos que el mecanismo de seguimiento de la CEDAW presentó en agosto de 2006 sus Observaciones finales, a partir de Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en México. Las observaciones vertidas por este

Comité han sido y son impulsoras de mejoras dentro de la actividad del Ejecutivo Federal en la materia y, han ido permeando poco a los otros órdenes de gobierno.

Para nadie en este encuentro es desconocido que el Comité de Expertas (CEVI) del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, parte de la Convención de *Belém do Pará* (MESECVI), presentó en 2008 su primer informe hemisférico, resultado de la ronda de evaluación multilateral iniciada en julio de 2005 y concluida en julio del 2007⁶.

De este informe destaca la revisión exhaustiva de los mecanismos normativos y de los planes nacionales en relación con la violencia contra las mujeres. Si bien los resultados no son los óptimos, a fecha México cuenta con legislación especializada en violencia doméstica o intrafamiliar, violencia sexual dentro del matrimonio y acoso sexual en 17 Estados de la República. Por otro lado, cuenta además con disposiciones que contemplan programas de reparación del daño para las mujeres, para agresores y capacitación para funcionarios. Resta en estos últimos rubros la obligatoriedad normativa.

Es de agradecer también la labor del Comité de Expertas, al igual que el de la CEDAW, que guían los esfuerzos del Estado mexicano y evalúan sus logros o fracasos.

Estos documentos internacionales, al su vez se ven nutridos por otros emanados de organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema y que dan cuenta de sus propias observaciones a la actividad gubernamental. Tal es el caso de la prestigiada

⁶ Informe Hemisférico del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belén do Pará. Junio de 2008. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7218.pdf>

Academia Mexicana de Derechos Humanos que en 2008 presentó los *Indicadores para el seguimiento de las recomendaciones del Comité_ CEDAW bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y las Observaciones finales al sexto informe de México*, elaborado en coordinación con el Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres.

Por su parte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en atención a las atribuciones que la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres le confiere ha presentado a la fecha dos informes especiales.

El camino por recorrer es largo, las acciones por realizar son muchas, pero las leyes de Igualdad entre Mujeres y Hombres y General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia son han permitido el avance de diversas medidas dentro y fuera de la esfera gubernamental a favor de las mujeres y de lograr en un futuro no muy lejano el pleno ejercicio de sus derechos.

Resumiendo, nuestra experiencia en México al expedirse la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, puede resumirse en:

1. La Federación, las entidades federativas y los municipios prevendrán, sancionarán y erradicarán la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación.
2. Los tipos de Violencia contra las Mujeres son violencia psicológica, violencia física, violencia patrimonial, violencia económica, violencia sexual y Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

3. Las órdenes de protección son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares.
4. Vigila que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres.
5. Promueve la realización, a través del Instituto Nacional de las Mujeres y con el apoyo de las instancias locales, de campañas de información, con énfasis en la doctrina de la protección integral de los derechos humanos de las mujeres, en el conocimiento de las leyes y las medidas y los programas que las protegen, así como de los recursos jurídicos que las asisten.
6. Busca integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.
7. Se ha propuesto garantizar el derecho de las niñas y mujeres a la educación: a la alfabetización y al acceso, permanencia y terminación de estudios en todos los niveles. A través de la obtención de becas y otras subvenciones, así como desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres en los centros educativos.
8. Establece como un requisito de contratación a todo el personal de no contar con algún antecedente de violencia contra las mujeres.
9. Promueve la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Investigadora, Agentes del Ministerio Público y de todo el personal encargado de la procuración de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres.

10. Considera a los refugios como lugares seguros para las víctimas, por lo que no se podrá proporcionar su ubicación a personas no autorizadas para acudir a ellos.

No obstante todos estos pasos, es importante destacar que toda acción legislativa debe ir aparejada de la voluntad política del Ejecutivo, de la voluntad activa de los ciudadanos, y de la voluntad y compromiso vivo de los diversos actores políticos, económicos y sociales, para llevarse a cabo. En la medida en que el Ejecutivo Federal y el resto de los actores tomen en cuenta las recomendaciones internacionales y nacionales que se generan día a día sobre el tema de género, la meta se verá a menor distancia, y el horizonte para la mujer será más amplio y abierto. Por lo pronto, esta ruta llena de escollos sigue siendo el reto que en México nos hemos propuesto alcanzar.

Muchas gracias.