

VIOLENCIA FAMILIAR Y DERECHOS HUMANOS: UN PANORAMA DE SU REGULACIÓN JURÍDICA EN MÉXICO

Marta TORRES FALCÓN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Violencia y relaciones de poder*. III. *La regulación jurídica de la violencia doméstica*. IV. *Legislación ordinaria*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas, la violencia contra las mujeres ha pasado, de ser preocupación del movimiento feminista y algunos otros actores de la sociedad civil, a conquistar un espacio en las agendas públicas.

En particular en los años ochenta y principios de los noventa, tanto en el Distrito Federal como en algunos estados de la República se formaron grupos colectivos y redes de lucha contra la violencia, se reformaron algunos códigos y se crearon las agencias especializadas en delitos sexuales.¹ Aún queda mucho por hacer en este terreno, pero existen avances importantes que no deben pasar inadvertidos.

La violencia doméstica constituye un tema de reflexión más reciente. Si la violación sexual ha permanecido en el silencio y el ocultamiento, el maltrato a las mujeres en el hogar no sólo ha estado más escondido y callado sino que además es un tema espinoso y huidizo. Ha sido difícil la denuncia, pero también la conceptualización y aun la identificación

* Doctora en ciencias sociales con especialidad en mujeres y relaciones de género, profesora visitante en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Azcapotzalco.

¹ Actualmente existen cuatro agencias especializadas en delitos sexuales en el Distrito Federal y un Centro de Terapia de Apoyo a víctimas de violación, también dependiente de la Procuraduría capitalina. Se han creado agencias especializadas en más de quince entidades federativas.

de la violencia, incluso por las propias mujeres, que han aprendido a vivirla como algo “natural” de las relaciones de pareja.

Cuando empezó a romperse el silencio en torno a este tipo de violencia se descubrieron y denunciaron casos extremos de humillaciones, lesiones físicas de severas consecuencias y en muchos casos de muerte. Amnistía Internacional denunció enfáticamente que las condiciones de violencia en que vivían muchas mujeres de todo el mundo eran comparables con la tortura que sufrían los prisioneros de guerra, con la diferencia notable de que las mujeres además compartían hasta la cama con su agresor.

La asociación del maltrato doméstico con los derechos humanos de las mujeres fue casi inevitable. Especialistas de muy diversas latitudes señalaron que la violencia contra las mujeres es la más constante violación a los derechos humanos: una mujer es violada en México cada nueve minutos,² aproximadamente mil mujeres son quemadas vivas cada año en Pakistán, en incidentes relacionados con dotes,³ una de cada diez canadienses es maltratada por su esposo o compañero,⁴ en Nigeria se han reportado varias decenas de casos de mujeres a quienes algún conocido (esposo, amante, novio, amigo, vecino) les ha rociado ácido en el rostro y el cuerpo, lo que provoca desfiguración y en ocasiones la muerte.⁵

Además de la denuncia, la concreción jurídica de los derechos humanos requiere un análisis minucioso.

El objetivo de este trabajo es ofrecer un panorama general de la regulación de la violencia doméstica en el sistema jurídico mexicano.

II. VIOLENCIA Y RELACIONES DE PODER

La violencia doméstica incluye una amplia gama de conductas y comportamientos que tienen como finalidad obligar a la víctima a hacer lo que el agresor quiere. El arma fundamental es la presión y el con-

² “Doblejornada”, suplemento del periódico *La Jornada*, noviembre de 1987.

³ Amnistía Internacional, *Women in Pakistan. Disadvantaged and Denied their Rights*, Londres, 1995.

⁴ Naciones Unidas, *Violence Against Women*, Nueva York, 1989.

⁵ *Violence Watch*, revista de la organización “Project Alert”, Lagos, Nigeria, 2000.

trol psicológicos, para disminuir las capacidades de la víctima. Este fenómeno durante mucho tiempo ha permanecido impune y tácitamente condonado.

Los integrantes de la familia y los convivientes estables se encuentran en posiciones asimétricas de poder y por lo tanto se relacionan en términos de desigualdad. Hay abundante investigación⁶ que coincide en señalar que la violencia en la familia ocurre, fundamentalmente, de los hombres contra las mujeres y entre ellas específicamente las esposas; aunque hay otras víctimas por razones de edad (niños o ancianos) o de discapacidad, la violencia siempre tiene el mismo origen: el *status* superior de quien la ejerce y la subordinación de quien la sufre, lo que hace la victimización socialmente tolerada. La violencia se produce cuando se pone en tela de juicio el poder del “fuerte”, que se convierte en agresor.⁷

La forma en que las mujeres son maltratadas por sus maridos o compañeros puede ser física, psicológica, sexual o económica. La violencia física va desde el pellizco hasta la muerte, pasando por fracturas, escoriaciones, hematomas, pérdida de la capacidad motriz, auditiva, visual, etcétera. Muchas veces hay ataques específicos a los senos, a los genitales o al vientre.⁸ Frecuentemente va seguida de violencia sexual.

La violencia psicológica abarca conductas tales como abuso verbal, asedio, posesividad, aislamiento, privación económica, degradación, celotipia, amenazas y violencia física no dirigida especialmente a la mujer, como puede ser destrucción de cosas o de mascotas.

La distinción tiene más bien un propósito analítico que descriptivo; casi siempre van juntas. Por una parte, siempre que hay violencia física hay violencia psicológica; otro tanto puede decirse de la violación sexual.

⁶ Sólo como ejemplos pueden citarse los trabajos de Leonor Walker *The Battered Woman*, Nueva York, Harper and Row, 1979, de Ferreira, Graciela, *La mujer maltratada*, de Roy, María (ed.), *Battered Women. A Psychosociological Study of Domestic Violence*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold Company, 1977.

⁷ Naciones Unidas, *Violence...*, *cit.*, nota 4.

⁸ Los resultados de una encuesta realizada en Ciudad Nezahualcóyotl revelan que una de cada tres mujeres refirió haber sufrido algún tipo de violencia. El 20% dijo haber sido golpeada en el vientre preñado. Rosario Valdez Santiago y Elizabeth Shraeder Cox, “Características y análisis de la violencia doméstica en México; el caso de una micro-región de Ciudad Nezahualcóyotl”, en CECOVID, A. C., *Aun la luna a veces tiene miedo... Una aproximación al fenómeno de la violencia doméstica en México*, México, 1992.

La única que puede presentarse de manera aislada es la violencia psicológica, el terror, la intimidación; pero aun esto es raro, porque si existe esa dinámica en la que las mujeres viven atemorizadas, es probable que se presenten las otras variantes, con intensidades diversas.

La violencia que sufren las mujeres en el hogar no es un problema privado ni familiar sino la afirmación de un orden social particular. Es algo estructural y no casual, condonado por los valores culturales que enfatizan la privacidad y autonomía de la familia.

El concepto de privacidad familiar ha constreñido a sus integrantes a buscar ayuda en su interior. Se desestima la intervención de terceros, aun en casos donde hay serios conflictos y la violencia se ignora o se trivializa.

Muy cercanamente al concepto de privacidad está el de la familia como institución, construida sobre el amor y la seguridad y por lo tanto un medio ideal de crecimiento individual; entonces hay que mantener la unidad familiar contra viento y marea, aun arriesgando la seguridad de las mujeres. Así, cierto nivel de violencia familiar es condonado en casi todas las sociedades. Se fortalece además la creencia de que las mujeres provocan y hasta disfrutan o por lo menos pueden tolerar cierto nivel de violencia.

Estas ideas se traducen en una serie de dificultades tanto para la legislación como para la aplicación de la norma al caso concreto.

III. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

1. *Los derechos humanos*

El concepto de derechos humanos no es nuevo, si bien en los últimos años ha cobrado un auge inusitado, precisamente a partir de que empiezan a develarse las desigualdades y a evidenciarse todo lo que no estaba contemplado en la Declaración Universal de 1948 y otros instrumentos supranacionales. Según Charlotte Bunch, “la noción de derechos humanos es una de las pocas visiones morales suscrita internacionalmente y uno de los pocos conceptos que hablan de la necesidad del activismo internacional y la preocupación por las vidas de hombres, mujeres y niños en

un esquema global”.⁹ Esos son los principios nutrientes: la igualdad que deriva de la propia condición humana y la universalidad.

Con la Declaración de 1948 se pretendía establecer que todos los seres humanos nacen libres e iguales y que por lo tanto hay un conjunto de derechos inalienables que tienen por el solo hecho de ser humanos. Estos derechos abarcan la libertad, la igualdad ante la ley, la integridad física y la libertad de expresión, entre otros. Con base en el principio de igualdad se intenta tomar toda diferencia de clase, raza, posición social y género, aunque ciertamente una declaración de igualdad no erradica las inequidades sociales.

En efecto, el paradigma de los derechos humanos es el varón adulto, blanco, heterosexual, cristiano, propietario y de preferencia ilustrado. Esto significa que la Declaración llamada “Universal” resulta muy acotada porque se sustenta en múltiples exclusiones. Por ello la lucha por los derechos humanos se ha convertido en estandarte de las minorías: indígenas, migrantes, discapacitados, homosexuales, enfermos de sida, etcétera, es decir de todos los seres humanos que no tienen participación en el esquema de pretendida igualdad.

Y en esta marginalidad, ¿dónde están las mujeres? El género cruza todas las variantes anteriores y además las redefine. Las mujeres indígenas, migrantes, discapacitadas, etcétera están más expuestas a la discriminación y ésta se expresa, de manera privilegiada, en la violencia que se ejerce contra ellas.

La Declaración de los Derechos Humanos ha creado una jerarquía que da prioridad a los derechos civiles y políticos sobre los sociales y económicos, que se abordan como cuestiones de políticas específicas más que de justicia elemental.

La distinción público-privado subyace a muchos problemas al tratar de aplicar el modelo de los derechos humanos a la violencia doméstica, porque ese modelo considera únicamente la relación entre el Estado y los individuos, lo que implica de entrada una negación de las mujeres, en tanto que sus relaciones con el Estado están mediadas por los hombres, sean esposos, padres, hermanos o hijos, quienes a su vez adquieren del Estado autoridad sobre las mujeres. Este esquema deja fuera del

⁹ Bunch, Charlotte, “Organizing for Women’s Human Rights Globally”, en Kerr, Joanna (ed.), *Ours by Right. Women’s Rights on Human Rights*, Zed Books Ltd., Londres, 1993.

ámbito de los derechos humanos la esfera familiar, que se considera privada por definición.

La exclusión opera en dos niveles. Por una parte lo que tiene que ver con las mujeres y en particular su situación de maltrato se recluye en el ámbito doméstico; por otra parte, ese mismo ámbito se excluye de la regulación jurídica. El resultado es la invisibilidad de las relaciones de poder que operan en el interior de las familias.

Los primeros intentos de subsanar esta dificultad buscaron la analogía de la violencia doméstica con la tortura o la esclavitud, para ver si la Convención Internacional contra la Tortura sea aplicable. El debate ha estado en las diversas conferencias y convenciones internacionales realizadas desde 1975. En cada uno de los documentos producidos en esas conferencias se nota un avance sustancial respecto del anterior. Si en 1975 la violencia doméstica ni siquiera se denominaba como tal, para 1990 ya existía una clara conciencia de que se trataba de un problema social que requería de atención pública y en 1995 fue un tema central de la Conferencia de Pekín, de la que derivaron importantes recomendaciones en materia de prevención, medidas legislativas, protección a víctimas y atención especial tanto para las mujeres como para los agresores.

Entre los documentos de derecho internacional destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará, 1994), convocada por la Comisión Interamericana de Mujeres, que define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1o.).

El artículo 2o. de la misma convención señala que la violencia puede ocurrir “dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual”.¹⁰

El reconocimiento expreso de que el ámbito privado es un espacio de transgresión de derechos fundamentales y por lo tanto esfera de protección del Estado, es el punto de partida para ampliar el concepto de los

¹⁰ Comisión Interamericana de Mujeres, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, “Convención de Belem do Pará”, Organización de los Estados Americanos, secretaría permanente, Washington, 1995.

derechos humanos. No se trata de abrir las puertas a la intervención estatal en los asuntos de cada hogar, pero sí de exigirle la prestación de servicios determinados cuando las mujeres desean salir de la relación de maltrato. En otras palabras, lo que se busca no es que la policía pueda irrumpir en una vivienda porque recibió la llamada anónima de un vecino que escuchó la disputa; eso produciría más miedo que la propia violencia y daría pie a que se cometieran arbitrariedades y abusos. Lo que se pretende, en cambio, es que las mujeres que viven violencia tengan acceso real y efectivo a centros de atención, procedimientos legales gratuitos y rápidos y albergues temporales; esos servicios sí los puede proporcionar el Estado sin entrometerse en la vida privada de los individuos.

En el marco del derecho internacional ya existe un reconocimiento expreso, en un instrumento vinculante como es la Convención de Belem do Pará, de que la violencia contra las mujeres es una transgresión a los derechos humanos y que puede ocurrir tanto en la esfera pública como en la privada.

El problema aparece al trasladar cada uno de estos elementos de derecho internacional al sistema jurídico del país, es decir, cuando se buscan preceptos concretos en la legislación nacional. Éste es el cuello de botella en la regulación de los derechos humanos.

En el sistema jurídico mexicano son las garantías individuales las que corresponden al término universal de los derechos humanos. Se establecen en el primer capítulo de la Constitución Política y abarcan, entre otras, la igualdad, la libertad de tránsito, de expresión, de reunión, de creencias religiosas, el derecho a la información, a la educación, al trabajo.

El artículo primero de la Constitución señala la igualdad de todos los individuos y su derecho irrestricto a disfrutar las garantías que otorga la Constitución; el artículo 4o. refuerza la igualdad jurídica entre hombres y mujeres pero enfatiza la protección de la ley a la familia. Éste es el único precepto que se refiere a las mujeres, aunque por encima de sus derechos individuales se ubica la familia como la institución tutelada por el Estado.

El concepto de igualdad entre los sexos se refiere concretamente al ámbito jurídico, se trata de igualdad ante la ley, lo que significa que las disposiciones discriminatorias contenidas en todas las demás leyes —que por cierto subsisten, aunque hay que reconocer que cada vez son

menos— son inconstitucionales. Esas leyes —códigos civiles, penales, procesales, reglamentos, etcétera— pueden impugnarse ante los tribunales federales por la vía del juicio de amparo. El mismo recurso existe ante las prácticas sexistas de cualquier autoridad o funcionario público.

Y aquí está precisamente el problema, que el amparo es el único recurso legal que puede utilizarse cuando hay violación a las garantías individuales. Se trata de un medio de defensa contra actos de autoridades, pero que no es aplicable a casos particulares. Las garantías individuales, tal como están reguladas en la Constitución, sólo pueden transgredirse en el ámbito público; la misma acción, si ocurre en la esfera privada, tiene un tratamiento muy diferente.

Algunos países han corregido esta deficiencia incorporando, al texto constitucional, la obligación del Estado de sancionar la violencia doméstica y regulando la creación de mecanismos específicos para ello. Tal es el caso de Brasil, que introdujo esta reforma en 1988 y de Colombia, que lo hizo en 1991.

La Convención de Belem do Pará sirvió de base para la promulgación de leyes contra la violencia doméstica o intrafamiliar en varios países de América Latina: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Panamá y Perú, entre otros. México ratificó la convención en noviembre de 1996, lo que significa que ha contraído las obligaciones derivadas de ese instrumento, entre ellas la de enviar informes periódicos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En México, la regulación de la violencia doméstica como tal, hasta hace muy poco tiempo no existía. Apenas en abril de 1996 (antes de la ratificación de la Convención de Belem do Pará) la entonces Asamblea de Representantes del D. F. aprobó la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, que entró en vigor en agosto siguiente. Posteriormente, en 1997, se reformó la legislación penal y civil para considerar la violencia intrafamiliar como delito y como causal de divorcio respectivamente.

IV. LEGISLACIÓN ORDINARIA

Como señalamos en el apartado anterior, una de las principales dificultades para la regulación del maltrato que sufren las mujeres en el interior del hogar es precisamente que éste ocurre en el ámbito privado.

La dicotomía público-privado, tema de reflexiones recurrentes desde el feminismo, adquiere particular relevancia para el análisis de la situación y posibilidades legales de las mujeres maltratadas. La separación es de carácter conceptual y obedece más a propósitos metodológicos que a una realidad determinada. No existe una línea divisoria entre ambos espacios y los límites son cada vez más difusos.

La clasificación derecho público-derecho privado, si bien ha sido severamente criticada, sigue teniendo vigencia no sólo para fines analíticos sino también para establecer el campo de aplicación de la norma jurídica. El origen de esta división está en el derecho romano, que claramente diferenciaba entre *ius publicum*, derecho del Estado y el *ius singulorum*, derecho de los particulares.

En el derecho romano el Estado sólo intervenía en la vida familiar para regular asuntos patrimoniales (dotes, herencias), porque se pensaba que en una pequeña comunidad de amor sería más fácil resolver cualquier controversia. El resultado más visible era el poder ilimitado del *pater familias*, que disponía incluso de la vida de la esposa, los hijos y los esclavos.

El ejemplo es ilustrativo porque el sistema jurídico mexicano recoge muchos de los postulados del derecho romano y establece, como materias de regulación del derecho privado, las relaciones mercantiles y civiles.¹¹ Dentro de estas últimas están las cuestiones relativas a la vivienda y a la familia.

Aparentemente las relaciones familiares y en particular lo que ocurre en el interior de la unidad doméstica tienen carácter privado. Paradójicamente, el mismo sistema jurídico que les atribuye ese carácter señala que todos los asuntos relativos a la familia son de interés público y en ese señalamiento hay una clara y contundente intervención del Estado, que va desde el desconocimiento de cualquier unión ajena al ritual del matrimonio hasta lo que sucede entre las sábanas del lecho conyugal.¹²

¹¹ Esta clasificación de materias en públicas y privadas no deriva de la ley sino de la doctrina. Algunos autores como Kelsen rechazan la clasificación del derecho en público y privado porque toda norma jurídica emana del poder público; Bodenheimer considera que el derecho privado está tutelado por el público. Sin embargo, quienes sostienen la división analítica coinciden en afirmar que el derecho privado estaría integrado por las ramas civil y mercantil.

¹² La situación de interés público a los asuntos familiares implica, entre otras cosas, lo siguiente: el matrimonio es un acto solemne que debe realizarse ante autori-

Que los asuntos familiares sean considerados de interés público no es algo nocivo *per se*, pero tiene algunas consecuencias serias para las mujeres maltratadas, porque en esa protección pública y social a la familia se olvidan los derechos individuales, más precisamente los derechos de las mujeres.

La Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar es un intento por rescatar la protección de los derechos individuales y darle especificidad al fenómeno de la violencia doméstica, aunque por sus propias características, derivadas de la materia que regula y de las limitadas facultades del órgano que la emitió, sus alcances son muy restringidos.

En el artículo 1o. se señala, como objeto de la ley, “sentar las bases y procedimientos de asistencia para la prevención de la violencia intrafamiliar en el Distrito Federal”. El énfasis está puesto en la prevención; sin embargo, en la propia ley se establecen procedimientos, sanciones y recursos de impugnación, lo que rebasa el contenido de carácter exclusivamente preventivo. La definición puede derivar de la materia que se regula, la asistencia social, que comúnmente no es asociada con la coerción.

No se habla de agresores y víctimas sino de generadores y receptores de la violencia intrafamiliar, lo que parece casi un eufemismo, que introduce cierta ambigüedad en la relación violenta, como si la “generación” y la “recepción” fueran dos actos distintos o inconexos. Para efectos de la ley, la familia comprende a las personas unidas por parentesco consanguíneo (sin limitación de grado), por afinidad, civil, o que estén unidas en matrimonio o concubinato. Se incluyen además las uniones de hecho, lo que representa un acierto indudable. Más aún, es la única ley que las reconoce expresamente.

La violencia se define como el “acto recurrente e intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente”. El problema de las definiciones tan amplias, que pueden ser muy ilustrativas, es que al trasladar el precepto a cada caso

dades específicas y cumpliendo determinados requisitos, lo que implica un desconocimiento formal y la consecuente negación de los derechos de quienes viven en unión libre; en todos los juicios familiares (alimentos, divorcios voluntarios o necesarios, sucesiones) interviene un agente del Ministerio Público, en funciones de representante social; existen instituciones públicas cuyo objeto es brindar protección a la familia (como el DIF), con grandes partidas presupuestales y muy extendidas en el territorio nacional.

concreto, es decir, al aplicar la ley, la conducta debe ajustarse de manera precisa a la definición. Evaluar la intención, como la ley excluye la prueba confesional, implica una dificultad adicional.

Al desglosar la definición en maltrato físico, psicoemocional y sexual, se insiste en que los actos u omisiones respectivas deben ser “repetitivos”, “reiterados” y “encaminados al sometimiento y control”.

En el maltrato sexual la ley que se comenta remite al Código Penal (delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual) y agrega el “inducir a prácticas no deseadas y practicar la celotipia para el control, manipulación y dominio de la pareja”. Este último es un elemento innovador que alude a una combinación de maltrato sexual y psicológico y que normalmente no se registra en los expedientes legales.

La ley señala dos procedimientos de conciliación y de amigable composición o arbitraje, ambos ante las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF), que dependen de las delegaciones políticas del Distrito Federal. Éste es un aspecto muy frágil de la ley, porque el procedimiento es administrativo y no judicial. Esto significa que sólo puede aplicarse a las personas que voluntariamente se sometan a él, pero que no puede imponerse.

La primera opción es conciliar. Al efecto, el artículo 20 señala que “el conciliador procederá a buscar la avenencia entre las partes, exhortándolos a que lo hagan, dándoles a conocer las consecuencias en caso de continuar con su conflicto y ofreciéndoles toda clase de alternativas”. Si hay conciliación se celebra un convenio. Sería más afortunado que la ley especificara que la conciliación se refiere a la solución pacífica del conflicto, a fin de evitar litigios de cualquier índole, pero que no necesariamente implica que continúe la cohabitación. El convenio a celebrar puede ser de separación o de divorcio, por ejemplo, en cuyo caso tendría que derivarse al juez de lo familiar correspondiente.

Si no hay conciliación se sigue el procedimiento de amigable composición o arbitraje sólo si ambas partes en conflicto manifiestan por escrito su voluntad de someterse a él y aceptar la resolución de la delegación. Si una de las partes, presumiblemente el agresor, no acepta el arbitraje, no se le puede obligar a someterse a ese procedimiento.

En materia civil la única opción es demandar el divorcio por violencia familiar, causal de reciente incorporación que ordena y sistematiza lo que antes se denominaba malos tratos (sevicia) e injurias graves. Si la mujer vive en concubinato, está casada pero no desea divorciarse

o no tiene los recursos para ello (económicos, de tiempo, etcétera) la única posibilidad sería la de intentar una denuncia penal, lo cual tiene sus propias dificultades. Por una parte, vale la pena recordar que muchas mujeres que sufren violencia tienen lesiones internas que se detectan al cabo de los años, porque son el resultado de una historia de violencia y no de un evento aislado.¹³ Por otro lado, muchas mujeres refieren que no desean que sus maridos o compañeros vayan a la cárcel, sino que cese la violencia.

Otro aspecto que llama la atención de la ley administrativa es que el procedimiento arbitral se denomina “de amigable composición”, lo que se asocia más con la conciliación que con el litigio. Sin embargo incluye desahogo de pruebas (excepto la confesional, como ya se señaló), alegatos verbales y resolución.

La ley establece sanciones para quienes no acudan a los citatorios de las delegaciones o incumplan el convenio o la resolución definitiva, que consisten en multa de treinta a ciento ochenta días de salario mínimo y arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

En realidad los procedimientos no son la parte medular de la ley, cuya principal aportación es asignar responsabilidades concretas a diversas instancias de la administración pública del Distrito Federal para llevar a cabo programas, a gran escala, de prevención de la violencia. Es un instrumento de coordinación y concertación de distintas instancias del gobierno y la Asamblea de Representantes y sólo marginalmente menciona a los órganos jurisdiccionales.

En síntesis, la promulgación de esta ley tiene grandes aciertos pero también desventajas y limitaciones. Es innegable que constituye un avance significativo en la atención legal a las mujeres maltratadas: por primera vez se regula la violencia doméstica de manera específica y no por analogía con otras conductas, se definen las diversas formas de maltrato en el interior del hogar, se reconocen las uniones de hecho y se asignan responsabilidades concretas a diversas instancias del gobierno capitalino.

Con la promulgación de esta ley se dio el primer paso para desbrozar un camino cuyo recorrido apenas se inicia, que ciertamente será largo y no exento de dificultades.

¹³ Heise, Lori, Pitangy, Jacqueline y Germain, Adrienne, *Violence Against Women. The Hidden Health Burden*, Washington, The World Bank, World Bank Discussion Papers 255, 1994.

Antes de cerrar este apartado conviene hacer algún comentario con respecto a las reformas legislativas en materia de violencia intrafamiliar emitidas en diciembre de 1997. El decreto respectivo modificó los códigos civil y penal con el propósito de dar, a la violencia intrafamiliar, el carácter de causal de divorcio y delito, respectivamente. Aunque la prensa lo difundió con el nombre de “ley de la violencia familiar”, es importante señalar que no se trata de una ley especializada sino de una serie de reformas a los códigos ya existentes.

Ya señalamos algunas limitaciones de las reformas civiles, en el sentido de que sólo pueden ser utilizadas por mujeres casadas y que deseen y puedan divorciarse. Un asunto pendiente es la regulación de las órdenes de protección de una manera amplia e incluyente, es decir, que no se restrinjan a la ulterior iniciación de un juicio de divorcio, no estén limitadas a un lapso breve y puedan además beneficiar a mujeres que viven en concubinato, amasiato, o que se han separado de su pareja.

En materia penal, la creación de un nuevo tipo delictivo ha sido muy debatida. Quienes están a favor de la ley penal aluden a su poder simbólico y a la necesidad de aplicar castigos ejemplares con el objetivo de intimidar y desalentar comportamientos similares.

Por otra parte, entre las desventajas están los principios de analogía y mayoría de razón, que exigen la adecuación exacta de la conducta de que se trate al tipo penal. Esto no significa que tales principios sean condenables o se consideren nocivos; en realidad constituyen un avance en la aplicación de las normas penales y la garantía de los derechos humanos. Sin embargo, en los casos de violencia familiar generan una dificultad, sobre todo si tomamos en cuenta que la definición misma del delito no es del todo clara. De hecho, plantea interrogantes similares a los que comentamos a propósito de la ley administrativa, en especial respecto a la recurrencia de la conducta.

Otras dificultades apuntan a la poca efectividad. El encierro del agresor no resuelve el problema de la violencia y sí en cambio puede agravarlo; si obtiene libertad condicional, es posible que la fianza se pague con dinero que habría podido destinarse al gasto familiar.

Por último, hay que mencionar que la inclusión de la violencia psicológica en el tipo penal no sólo implica dificultades de comprobación sino que además puede ser contraproducente para las mujeres.

En síntesis, el marco legal vigente en materia de violencia doméstica ofrece distintas opciones —administrativa, civil y penal— que tienen a su vez diferentes ventajas y desventajas. Además es de reciente conformación, por lo que es difícil aventurar juicios sobre su operatividad y eficacia.

V. REFLEXIONES FINALES

El tema de la violencia contra las mujeres, con todo lo que hay de avance en términos de investigación y acciones concretas, sigue siendo un campo fértil de análisis y un desafío para el diseño y puesta en marcha de políticas públicas específicas.

En el caso de la violencia doméstica se han dado ya logros sustantivos en términos de legislación. En efecto, la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar constituye un primer paso para la atención de un problema social de gran envergadura, cuyos efectos podrán ser evaluados en un futuro cercano. Lo mismo puede decirse de las reformas en materia civil y penal.

Sin embargo, es necesario anotar algunas otras medidas que permitirían seguir avanzando en este camino en contra de la violencia. Podría señalarse, ejemplificativa pero no limitativamente, lo siguiente:

- a) Enfatizar la protección de los derechos individuales.
- b) En materia de prevención establecer obligaciones del Estado en los procesos de enseñanza formales e informales, en la conscientización a la población en general y, primordialmente, en la capacitación al personal que de una u otra forma esté relacionado con la aplicación de la ley. Esto último es vital para reducir y eliminar la brecha entre la normatividad legal y la normatividad cultural que se ha comentado en este trabajo.
- c) Crear agencias especializadas en violencia doméstica.
- d) Establecer la obligatoriedad de llevar estadísticas tanto en las áreas de atención legal como médicas y de trabajo social y reconocer expresamente a las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre violencia.
- e) Crear servicios básicos como una línea de emergencia y refugios temporales para las víctimas.

f) En cuanto a las sanciones, si los actos de violencia constituyen un delito, deberá señalarse como agravante la violencia doméstica, por considerar que se rompe el vínculo de confianza. Si no hay delito o éste se persigue por querrela, señalar que la parte ofendida puede solicitar al juez de lo familiar la imposición de medidas cautelares. El incumplimiento de tales medidas podría sancionarse con trabajo comunitario, arresto, indemnización a favor de la víctima y pago del tratamiento médico o psicológico que ésta requiera.

Además de todo lo anterior, tendría que llevarse a cabo una revisión cuidadosa de la legislación ordinaria, a fin de llenar las lagunas existentes con procedimientos eficientes y medidas adecuadas de sanción a los agresores y protección a las víctimas, si realmente se quiere dar plena vigencia a un concepto amplio y abarcativo de los derechos humanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional, *Women in Pakistán. Disadvantaged and Denied their Rights*, Londres, 1995.
- AMORÓS, Célia, “Violencia contra la mujer y pactos patriarcales”, MAQUIEIRA, Virginia y SÁNCHEZ, Cristina (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal*, Madrid, Pablo Iglesias, 1990.
- BRAVO, Mariana, *Incesto y violación*, Santiago, Ediciones Academia, 1994.
- BROWNMILLER, Susan, *Against our Will*, Nueva York, Bantam Books, 1975.
- Comisión Interamericana de Mujeres, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belem do Pará*, Organización de los Estados Americanos, Secretaría Permanente, Washington, 1995.
- HEISE, Lori, PITANGUY, Jacqueline y Germain, Adrienne, *Violence Against Women. The Hidden Health Burden*, Washington, The World Bank, World Bank Discussion Papers 255, 1994.
- KERRE, Joanna (ed.), *Ours by Right. Women's Rights as Human Rights*, Zed Books Ltd., Londres, 1993.
- LAGARDE, Marcela, “Causas generadoras de los delitos sexuales”, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *Foro de consulta popular sobre delitos sexuales*, México, 1989, p. 34.

Naciones Unidas, *Linking Women's Global Struggles to End Violence*, Ontario, MATCH International Centre, 1990.

Naciones Unidas, *Violence Against Women*, Nueva York, 1989.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, CAVI. *Los programas prioritarios del CAVI*, México, PGJDF, 1995.

VALDEZ SANTIAGO, Rosario y SCHRADER COX, Elizabeth, "Características y análisis de la violencia doméstica en México: el caso de una micro-región de Ciudad Nezahualcóyotl", en CECOVID, A. C., *Aun la luna a veces tiene miedo*, México, 1992.