Mujeres, derechos y servicios del Estado: el caso de la violencia doméstica

Marta Torres Falcón

En este artículo se analiza el marco jurídico de la igualdad entre hombres y mujeres y su vinculación con el tema de la democracia participativa. Ésta se considera inalcanzable mientras no haya también democracia en la casa. Un ejemplo extremo es la situación de las mujeres maltratadas.

En la segunda parte se analiza la legislación existente sobre violencia doméstica, de reciente promulgación. Finalmente se describen los servicios proporcionados en esta materia por el gobierno capitalino: el Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar, las unidades especializadas y los albergues temporales para la mujer maltratada.

Women, rights and State's services: the domestic violence case].

Marta Torres Falcón

This article deals with the analysis of the legal framework that supports equality among women and men, and its relationship with the participative democracy issue. It is considered that participative democracy will be unattainable until democracy exists at the household. An extreme example of this is the ill-treated women situation.

In the second part, the recently proclaimed legislation on domestic violence is analysed. Finally, the services related to this matters offered by the city government are described, among which are: the Centre for Assistance on Intrafamiliar Violence, the specialised units and the temporary hostels for ill-treated women.

Mujeres, derechos y servicios del Estado: el caso de la violencia doméstica

Marta Torres Falcón

Introducción

El tema de la igualdad (formal y real) entre los sexos, junto con el estudio sistemático de los derechos humanos, cada vez cobra más importancia. Durante mucho tiempo se sostuvo que la discriminación y subordinación de las mujeres se ubicaba en el plano social y económico, en tanto que jurídicamente se había logrado la equidad, una vez conquistado el voto y otros derechos políticos. Posteriormente se elevó a rango constitucional la igualdad legal y se inició la tarea de revisar la legislación secundaria. Pero incluso en ese terreno -estrictamente formal- todavía queda un largo trecho por recorrer.

Sin embargo, en la década de los noventa lograron arraigarse, en la agenda pública, otras necesidades de las mujeres, que tienen que ver con un aspecto muy delicado de la intervención estatal: el de las relaciones familiares. En efecto, las vivencias de maltrato que ex-

perimentan muchas mujeres en el interior de sus hogares, constituyen un obstáculo para que desarrollen todo su potencial y por lo tanto para su plena participación ciudadana.

En la primera parte de este artículo se analizan los conceptos de igualdad y democracia participativa y lo que significan para las mujeres. En un segundo apartado se aborda el tema de la regulación jurídica de la violencia doméstica, que apenas empieza pero en el que se han dado ya avances importantes.

Finalmente se abordan los servicios que proporciona el gobierno capitalino a las mujeres que sufren violencia, principal pero no exclusivamente por conducto de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

I. De la igualdad formal a la democracia participativa

En general cuando se habla de igualdad o cuando se habla de derechos, la

primera referencia suele aludir a los derechos políticos. En efecto, en el marco de los análisis sobre derechos humanos, cada vez se cuestiona con más insistencia la jerarquía establecida en su interior, que ubica los derechos políticos por encima de los civiles, como si ambas esferas estuvieran desligadas entre sí o como si los derechos políticos pudieran ejercerse plenamente al margen de los civiles.

Esta reflexión es particularmente importante al hablar de los derechos de las mujeres. Apenas en 1953 se reconoció el sufragio femenino, después de medio siglo de lucha denodada desde distintos frentes. Ya para entonces las mujeres habían conquistado ese derecho en muchos países del mundo, incluyendo varios de América Latina; aun así en México se desataron protestas airadas incluso en la Cámara de Diputados, donde representantes de diversos partidos, con ideologías políticas contradictorias entre sí, se identificaban en el rechazo al voto para las mujeres con argumentos que invocaban el eterno femenino y que concluían en su falta de claridad mental y la consecuente incapacidad para actuar en el mundo público.¹

Entonces se realizó una especie de "ensayo general", con música y vestuario, pero en un escenario más bien restrin-

gido de la vida política: los municipios. De esta manera podrían calibrarse los efectos de la presencia de las mujeres en las urnas y actuar en consecuencia. En las contiendas electorales que siguieron - primero en las alcaldías y posteriormente en el plano estatal y nacional - las mujeres tuvieron un alto grado de abstencionismo, lo que generó muy diversas interpretaciones. El debate previo a la reforma constitucional quedó en los archivos parlamentarios y durante muchos años la cuestión de la ciudadanía femenina y su participación política no volvió a mencionarse en el recinto del Congreso.

Una vez reconocido el derecho de las mujeres a votar y a ocupar cargos de elección popular (derechos políticos) se dio por concluido el tema de la igualdad y pasaron más de dos décadas antes de que volviera a abrirse la discusión, esta vez con ímpetus renovados por la movilización social y política que irrumpió en diversos ámbitos de la vida nacional en la década de los setenta.

A partir de entonces se puso de manifiesto que la igualdad formal de derechos es inútil si no existe también igualdad de condiciones para el ejercicio de la ciudadanía y el acceso al poder. El ideal de democratización va más allá del mero acto de votar; busca la partici-

pación real y efectiva de todos los ciudadanos (y ciudadanas) en la toma de decisiones. Y si esta participación ha de darse en un esquema de libertad e igualdad, entonces resulta cierta la afirmación de Carole Pateman² de que para las mujeres la democracia nunca ha existido. La cuestión de fondo es la lucha contra todas las formas de dominación, pero ni los teóricos de la democracia ni los críticos más radicales han abordado la dominación basada en diferencias de género ni la estructura de relación entre los sexos.

El feminismo comparte su origen con el liberalismo y la democracia. Como estudio crítico de la desigualdad sexual, surge cuando el individualismo había alcanzado ya un nivel de desarrollo de teoría universal. La concepción liberal de la ciudadanía se basa en tres nociones básicas: 1) los humanos son seres autónomos y racionales, 2) la sociedad debe garantizar la libertad de todos sus miembros para que éstos realicen sus capacidades y 3) todos los individuos son iguales.

Esta idea individualista de lo que cada quien puede hacer sin ser obstaculizado por los demás, considerada la “libertad negativa”, remite a las tesis del contrato social que conciben a cada individuo como portador de derechos formales.

Rousseau es quien primero concibe a los seres humanos como ciudadanos y no como burgueses. Su visión está basada en la igualdad de oportunidades y condiciones como fundamentos ineludibles. La concepción de Rousseau de los “seres humanos” en realidad se refiere sólo a los hombres. Cuando en 1793 Olympe de Gouges formuló su “Declaración Universal de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana” murió en la guillotina; las mujeres no podían subir a la tribuna pero sí al cadalso. Si levantaban la voz perdían la cabeza, lo que resultaba de una literalidad espeluznante.

Para Locke - teórico del contrato social- el poder político era indiscernible del poder paterno. El padre tenía poder sobre los hijos hasta que éstos fueran adultos.

Consideraba que la libertad y la igualdad entre los individuos eran naturales, pero en su teoría la palabra “individuos” refiere únicamente a los seres de sexo masculino; las mujeres, en virtud del “contrato” matrimonial, “aceptan” ser sometidas al esposo y eso es también natural.

Estas ideas no son tan remotas como pudiera pensarse (o desearse), condensan los argumentos vertidos en los debates parlamentarios de mediados del

siglo XX y los más recientes de principios de los setenta. Por un lado se acepta la igualdad entre todos los individuos, pero de esa igualdad se excluye a las mujeres, es decir a la mitad de la población. Se reconoce que la igualdad entre los hombres es natural y la desigualdad entre hombres y mujeres se considera también natural. Esa contradicción está en el centro de la teoría liberal y el criterio sustentado apela recurrentemente a la "naturaleza", en múltiples variables. Una de ellas, frecuentemente utilizada, es la división de los espacios por sexo, con la implicación de que es "natural" que las mujeres estén recluidas en el ámbito privado, como lo es también que los hombres dominen el espacio público. Ya en 1860 John Stuart Mill, ejemplar defensor de la igualdad entre los sexos, señalaba la imposibilidad de hablar de una "naturaleza" masculina o femenina mientras existiera entre los sexos una posición desigual. Un ejemplo paradigmático de esa asimetría de poder es la situación de las mujeres maltratadas.

El marco legal de las desigualdades

Al hablar de desigualdades se aborda el aspecto étnico, el económico e incluso el cultural, pero no se prioriza, en el terreno de los debates, la desigualdad sexual. Ésta, en muchos aspectos, sigue considerándose natural.

El artículo 4o. de nuestra Constitución, a partir de las reformas de 1974, establece la igualdad jurídica de hombres y mujeres. Las modificaciones se hicieron a una velocidad inusitada; Naciones Unidas había declarado 1975 el "Año Internacional de la Mujer" y México había sido designado sede del evento internacional. Se trataba entonces de actualizar el marco legal para la Conferencia y el primer paso era revisar la Carta Magna.

La iniciativa de reformas, presentada por el Presidente de la República, despertó críticas incluso desde la academia y debates acalorados en el recinto legislativo. Básicamente se señalaba, en términos generales, que la medida era innecesaria porque el artículo 1o. establecía que "todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución", lo que creaba un marco de igualdad que incluía a las mujeres, máxime si ya se les habían conferido los derechos políticos. Sin embargo, al entrar en los detalles se advirtió que había preceptos claramente discriminatorios. Un ejemplo era la transmisión de la nacionalidad en virtud del matrimonio, prerrogativa que gozaban exclusivamente los hombres que se casaran con mujeres extranjeras.

Aunque ahora el debate puede parecer lejano e insustancial, vale la pena recordar la reticencia de los diputados

para aceptar esta manifestación de igualdad; el argumento que esgrimían era que las mujeres mexicanas iban a ser presa fácil de cualquier extranjero deseoso de adquirir nuestra nacionalidad. En el fondo seguía prevaleciendo el criterio de que la objetividad y la racionalidad son cualidades masculinas - de manera única y por lo tanto excluyente- y que las mujeres requerían protección por su ingenuidad y candor.

Finalmente se aprobaron las reformas, después de la comparecencia del entonces Secretario de Gobernación, comisionado por el Presidente de la República para convencer a los diputados de la importancia de las medidas que estaban a punto de adoptarse, en una sesión a la que también asistió Helvi Sípila, Subsecretaria General de Naciones Unidas para Asuntos Sociales y Humanitarios, quien tenía a su cargo la promoción del Año Internacional de la Mujer. A partir de entonces el artículo 4o. consagró que “el varón y la mujer son iguales ante la ley”, pero esta igualdad formal quedó oscurecida por el siguiente enunciado: “Ésta (la ley) protegerá la organización y el desarrollo de la familia”. Es decir que por encima de los intereses individuales se coloca el bienestar de la familia y en aras de la protección a esa pequeña comunidad que los romanos concebían cifrada en el amor, se han mantenido y condonado prácticas de discriminación, abu-

so y hasta violencia contra sus integrantes más vulnerables: los menores, los ancianos y sobre todo las mujeres.

En ese mismo texto reformado se establecieron algunas directivas para la planificación familiar: “toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”. Así, la tan discutida, comentada y aun criticada igualdad jurídica entre los sexos, desde el momento de su consagración como garantía individual, quedó obnubilada por la protección a la familia y la planificación demográfica, que ha sido la única política pública consistente dirigida a las mujeres en las últimas dos décadas.³

En los años posteriores el artículo 4o. constitucional se ha convertido en un cajón de sastre. Es el espacio en donde todo cabe. Además de la igualdad jurídica de hombres y mujeres, la protección familiar y la planificación demográfica, alberga el derecho a la salud, a la vivienda y, más recientemente, los derechos de los pueblos indios. Al parecer ni las mujeres ni los indios estaban incluidos en el esquema de igualdad general prescrito por el artículo primero.

Como se señaló en el inciso anterior, en 1953 se concedió el voto a las muje-

res. Pasaron más de veinte años antes de que se iniciara esa revisión legislativa para extender la igualdad de derechos políticos al campo de los derechos civiles. En efecto, a partir de la reforma constitucional se inició la tarea de actualizar la legislación secundaria, principalmente los códigos civiles, para suprimir normas discriminatorias para las mujeres. Los códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal se reformaron por el mismo decreto que modificó la Constitución, pero en las demás entidades federativas el proceso ha sido lento y discontinuo. Todavía hace escasos cinco años muchos códigos estatales conferían al marido la administración de los bienes de la sociedad conyugal, a la vez que establecían -paradójicamente- que era obligación de la mujer encargarse del cuidado del hogar y la atención de los hijos y el marido. Si la mujer deseaba realizar un trabajo remunerado fuera del hogar tendría que contar con la autorización del marido.³ Los mismos códigos establecían los criterios para tal autorización: que la mujer no descuidara las labores hogareñas y la atención a los demás integrantes del núcleo familiar.

La gran mayoría de las legislaciones estatales ya han derogado esos artículos; además, los preceptos discriminatorios que eventualmente subsistan en la legislación secundaria, al contravenir la norma constitucional, pueden ser im-

pugnados vía juicio de amparo, aunque ésta es sólo una posibilidad teórica, porque no se ha llevado a cabo.

Puede parecer ocioso comentar textos legales que ya han sido derogados; sin embargo, el propósito no es anecdótico ni tiene un contenido irónico. Lo que hay en el fondo de esos artículos, que ya no tienen vigencia legal, sigue permeando la aplicación de la norma y el diseño de políticas públicas dirigidas a las familias y también a las mujeres. La convicción de que es la mujer quien debe encargarse del hogar y de la atención a los hijos -¡y al marido!- aunque se borre del texto jurídico, sigue presente en las mentalidades tanto de hombres como de mujeres. Aquí vuelve a adquirir relevancia la protección a la familia por encima de los intereses individuales de sus integrantes.

Sólo un comentario más sobre la norma constitucional. El artículo 123 postula que las madres trabajadoras tendrán derecho a guarderías para sus hijos. Nuevamente la idea de que el cuidado de los hijos corresponde a ellas. ¿No sería acaso más equitativo y más benéfico para la sociedad en su conjunto que las guarderías infantiles fueran un derecho de las madres y de los padres trabajadores? En algunas instancias esto se ha logrado como conquista sindical, pero no tiene el rango de derecho constitucional.

Este tema desemboca en el punto más álgido del debate sobre los derechos de las mujeres y la meta de la igualdad: la división sexual del trabajo y la asignación de los espacios en función del género.

Público - privado ¿una dicotomía insalvable?

Un tema de reflexión y preocupación constante, no sólo en el debate jurídico sino también desde otras disciplinas, ha sido la intervención del Estado en la vida privada de los individuos. Aunque no se trata de algo nuevo ni original, el asunto no tiene nada de trivial.

La concepción de los espacios público y privado como ámbitos separados y excluyentes, es decir, el manejo de una dicotomía contundente y precisa, si bien ha constituido un apoyo en términos conceptuales y analíticos, también se ha utilizado de manera un tanto ambigua. Por un lado se sostiene que la intimidad del hogar (ámbito privado por excelencia) debe resguardarse y protegerse, pero al mismo tiempo se da una marcada intervención en diversos aspectos claramente identificados como privados: las relaciones familiares. De manera ejemplificativa pero no limitativa pueden señalarse los siguientes:

- El matrimonio como acto solemne, es decir que debe realizarse de acuerdo con ciertas formalidades impuestas por el Estado. A consecuencia de ello se desconocen otro tipo de relaciones que no tienen el marco conyugal. Aunque cada vez son más los ordenamientos legales y prácticas administrativas que reconocen la figura del concubinato, siempre ² que se reúnan ciertas características de continuidad y publicidad de la relación (o que haya hijos en común), las llamadas uniones de hecho siguen ignoradas por la legislación.³
- En todos los juicios familiares (alimentos, custodia de menores, divorcios voluntarios o necesarios, etc.) interviene el Ministerio Público, en su carácter de representante social. Esto significa que incluso una decisión tan personal, tan privada como es la de divorciarse, rebasa con mucho los límites del hogar y tiene que ser autorizada por el Ministerio Público (su nombre lo dice todo).
- Existen instituciones estatales cuya finalidad es procurar el bienestar y la integración de la familia. Lo que ocurre en su interior es preocupación del Estado y canaliza recursos para su atención.

Es un hecho. El Estado interviene en la vida privada, pero curiosamente siempre lo hace tras el escudo de las políti-

cas familiares y, en menor medida, de la vivienda. En otras palabras, el espacio privado sigue concibiéndose como una abstracción que requiere ser atendido como un todo, pero no se priorizan los derechos individuales de sus integrantes. Particularmente los intereses de las mujeres quedan subsumidos dentro de esa pequeña comunidad que es la familia.

Cuando se trata del conjunto pueden identificarse políticas sociales y programas específicos de apoyo y servicios (planificación y control de la natalidad, desayunos populares, dotación de agua, programas de vivienda, etcétera) pero cuando hay una situación de conflicto en su interior, que daña precisamente a quienes son más vulnerables (mujeres, menores, ancianos, discapacitados), entonces vuelve a encomiarse la intimidad del hogar como valor insustituible y no hay intervención desde el exterior. El "familismo" ha sido una política lesiva para las mujeres.

El Estado, para decirlo en palabras de Foucault, vigila conductas y comportamientos y castiga la transgresión a la norma. Tratándose del ámbito doméstico, esta función es delegada en el jefe de familia (por lo regular un varón adulto) que también sanciona el incumplimiento.

De esta manera los esquemas de autoritarismo e intolerancia se reproducen en el interior del hogar. Por ello no puede hablarse de democracia en la sociedad, de democracia participativa, si no existe, como presupuesto indispensable, democracia en la casa. En un caso extremo de esa falta de democracia estarían las vivencias de las mujeres maltratadas.

En realidad es muy reciente la preocupación de los gobiernos por atender las necesidades de las mujeres y más específicamente de las mujeres maltratadas. En los siguientes apartados se abordará la regulación jurídica de la violencia doméstica y los servicios estatales a mujeres que sufren violencia, respectivamente.

Sin embargo, hay que mencionar que la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal empezó a proporcionar servicios especializados a mujeres víctimas de violencia antes de que se contara con un marco legal *ad hoc*.

II. Mujeres maltratadas: antiguos problemas, nuevas soluciones

En la década de los noventa varios países de América Latina expidieron leyes sobre violencia doméstica o intrafamiliar, en el marco de la Convención inte-

americana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, celebrada en Belem do Pará (Brasil) en 1994.

México firmó la Convención pero tardó varios años en ratificarla, lo que sucedió en noviembre de 1996. Meses antes se había promulgado la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, aplicable en el Distrito federal, que entró en vigor en agosto de ese año. Posteriormente se dictaron sendas leyes en los estados de Coahuila, Querétaro y más recientemente Colima; también existen proyectos para legislar en otras entidades federativas. La mayoría de ellos son copias de la ley capitalina, adaptadas a las circunstancias y a la dinámica institucional de cada estado.

Esta ley asistencial y de prevención, dictada por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito federal, es de índole administrativa y por lo tanto regula procedimientos especiales. A escasos dos años de haber sido dictada la ley y cuando apenas empezaban a cristalizar algunas condiciones operativas para su cabal aplicación, se discutieron y aprobaron varias reformas legislativas, entre las que destaca la tipificación de la violencia intrafamiliar como delito y su consecuente sujeción a la rigidez de los procedimientos penales.

Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar

Esta ley tiene varios méritos que deben ser subrayados. En primer lugar es una ley pionera en la regulación de la violencia intrafamiliar dentro de una materia poco explorada y conocida como la es la asistencia social. Además de ser la primera ley mexicana sobre el tema, es la única que alude a las uniones de hecho (es decir fuera de matrimonio) cuya definición habrá de formarse en la práctica, porque la ley no la contiene.

Por otra parte, señala y asigna responsabilidades específicas a funcionarios de la administración pública del Distrito Federal y crea el Consejo para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar, presidido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal e integrando instancias de la administración pública, la Asamblea Legislativa y las organizaciones sociales que sean convocadas. Con esta medida la violencia intrafamiliar se coloca en la agenda pública y se constituye, por ministerio de ley, en un tema obligado de atención gubernamental.

En cuanto a las definiciones de la ley, conviene notar un estilo casi eufemístico que sustituye la palabra "agresor" por la de "generador de violencia" y la

de “víctima” o “persona agredida” por la de “receptor”. Esta terminología no está exenta de ambigüedades. Además el vocablo que se utiliza para definir o calificar la violencia no es el de “doméstica” que alude al espacio, al entorno en el que se produce el acto, sino el de “intrafamiliar”, que pone el énfasis en la familia y que de alguna manera borra o por lo menos diluye las asimetrías que existen en su interior. Parecería que todos los integrantes de la familia están en igualdad de posiciones y que la violencia puede darse (generarse) en cualquier dirección.

La violencia se define como “el acto de poder u omisión recurrente, intencional y cíclico, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente” (art. 3, fr. III). Es claro que no se trata de un evento aislado, pero ¿en qué momento se considera cíclico? ¿Después de cuántas veces? Por otro lado, ¿es necesario aludir a la intencionalidad cuando se sanciona la violencia? ¿Puede existir un acto dirigido a dominar, someter y controlar y que no sea intencional?

Ciertamente la definición es muy amplia y reiterativa, pero hay que pensar también si esa amplitud y reiteración van a facilitar o a dificultar su aplicación. La intención es algo totalmente subjetivo y por lo tanto muy difícil de

comprobar; sólo puede saberse si hay confesión expresa, pero la prueba confesional no está prevista por la ley. Entonces hay una circularidad insalvable. Sería mejor que se dijera con claridad, en la misma ley, que cuando existan lesiones será irrelevante la intención del agresor.

Al desglosar el maltrato en físico, psicoemocional y sexual, se insiste en que los actos y omisiones deben ser “repetitivos”, “reiterados” y “encaminados al sometimiento y control”. El maltrato psicoemocional presenta la dificultad adicional de su identificación; en toda relación hay conflictos y esto es algo tan inevitable como útil, porque ayuda a crecer. El meollo está en la forma de resolver esos conflictos, que puede o no ser violenta; la ley puede ofrecer una definición más o menos precisa, pero la línea que divide una expresión de enojo o coraje y una actitud de devaluación o abandono hacia la otra persona es tan sutil que puede perderse, incluso para las propias mujeres agredidas.

Esto no quiere decir que no exista maltrato psicológico o que no deba consignarse en la ley; al contrario, es muy importante empezar a nombrarlo y definirlo como lo que es: violencia, con todo el potencial destructivo y amenazador que tiene. El comentario busca más bien señalar algunas dificultades

que pueden presentarse a la hora de la interpretación y enfatizar la necesidad de empezar a normar los criterios de aplicación.

En el maltrato sexual puede darse el caso de que se trate de conductas tipificadas como delitos, en cuyo caso se remite al código penal. Si no es así, se considera maltrato el hecho de “negar las necesidades sexoafectivas, 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, que regularmente no se registra en los expedientes legales. Es poco probable que se presenten estos casos, por lo menos al inicio, no porque no existan, sino por las mismas razones señaladas a propósito del maltrato psicoemocional. Hay que insistir en la conveniencia de que se incluyan estas definiciones en la ley, a pesar de las dificultades que se avizoran, para empezar a modificar el imaginario social en torno a la violencia.

La ley señala dos procedimientos, que son de conciliación y de amigable composición o arbitraje. Ambos procedimientos se llevan a cabo en las unidades de atención de violencia intrafamiliar, que se comentarán más adelante.

Para concluir este apartado sólo falta agregar que aun con los eufemismos y ambigüedades, que tal vez fueron necesarios para lograr su aprobación en la Asamblea, la promulgación de esta ley constituye un avance insoslayable en la atención legal a mujeres maltratadas. Uno de sus principales aciertos es el establecimiento de mecanismos para la coordinación y concertación entre diversas oficinas del gobierno capitalino para la realización de campañas de sensibilización y prevención de la violencia en el interior de la familia.

Todavía quedan algunos vacíos que deben llenarse con procedimientos adecuados y expeditos, así como programas de atención real a las víctimas y medidas que garanticen su seguridad.

Paradójicamente, aunque el camino ya estaba trazado y se empezaban a dar los primeros pasos en este andamio administrativo, en lugar de avanzar en el mismo sentido se intentó una nueva ruta en el campo criminal.

Reformas legislativas en materia de violencia intrafamiliar

El 30 de diciembre de 1997 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, una serie de reformas en materia de violencia intrafamiliar cuyos aspectos más importantes son los siguientes:

a) En materia civil se considera la violencia familiar como causal de divorcio y se establecen medidas generales de protección a la familia, principalmente a los menores.

b) En materia penal se considera delito la violencia física o moral perpetrada en el interior de la familia, que se sanciona con prisión de seis meses a cuatro años y se señala expresamente que la violación es un delito que puede realizarse dentro del matrimonio.

Las reformas civiles en términos generales sirven para organizar y sistematizar preceptos que de alguna manera ya existían en la legislación, pero que se encontraban dispersos. Es un acierto regular las medidas de protección y seguridad para establecer en todo caso el interés superior del menor, así como puntualizar la amplitud de facultades de los jueces familiares, sobre todo tratándose de custodia de menores, patria potestad y alimentos.

La discusión más bien gira en torno a la conveniencia de considerar la violencia doméstica como delito. Principalmente se cuestiona la viabilidad y eficacia de una medida tan severa. Por un lado se le reconoce a la ley penal la fuerza simbólica que implica el hecho de penalizar determinadas conductas por considerarlas lesivas para la socie-

dad; se trata de una gravedad extrema la que impele a definir las como delitos. Pero más allá de esto no es del todo claro que eso constituya una solución. Más bien parece poco probable que las mujeres agredidas vayan a denunciar con el propósito de que sus maridos vayan a prisión. Y tampoco es seguro que el encierro temporal sirva para detener la violencia.

De acuerdo con la penalidad establecida quien cometa el delito de violencia intrafamiliar podrá salir bajo fianza, lo que implica una erogación que posiblemente se hará con dinero que habría podido destinarse al gasto familiar. Este solo hecho bastaría para cuestionar la conveniencia de la regulación penal. Pero hay más: la detención y privación de la libertad por un periodo breve (no más de tres días, en lo que se tramita la fianza) puede incluso generar más violencia.

Estas son cuestiones generales que vale la pena tener en mente cuando se legisla sobre un tema nuevo, pero el problema principal de las reformas penales no está en las generalidades sino en la concreción de las definiciones. En materia criminal la conducta debe ajustarse de una manera precisa e indubitable al tipo penal establecido en el código; no puede sancionarse una conducta por analogía o por mayoría de razón y tampoco hay lugar para las meras pre-

sunciones. La comisión de un delito debe acreditarse de manera fehaciente para que pueda imponerse una sanción.

Es el caso que el recién creado artículo 343 bis del Código Penal señala textualmente que se considera violencia familiar “el uso de la fuerza física o moral así como la omisión grave, que de manera reiterada se ejerce en contra de un miembro de la familia por otro integrante de la misma contra su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones”. Es la misma definición que se utiliza en el Código Civil, sólo que los jueces penales no tienen facultades tan amplias como los jueces de familia, porque su función no es la de proteger al núcleo de convivencia ni buscar opciones para el mejor desarrollo de sus integrantes, sino sancionar una conducta considerada delictuosa.

Al igual que en la ley administrativa, la penal contiene la ambigüedad de lo que debe entenderse por “uso reiterado”, así como por “fuerza moral” e “integridad psíquica”. Hay que insistir en el señalamiento de que la ley penal debe ser clara y precisa; no puede estar sujeta a interpretaciones porque entonces se vuelve, en el mejor de los casos inútil y en el peor contraproducente.

La violencia psicológica siempre está presente en las relaciones de maltrato; a veces coexiste con la violencia física o con la sexual, pero también puede darse de manera aislada. Y es en este supuesto que el tipo penal puede ocasionar múltiples complicaciones. La violencia psicológica, todo lo que atenta o lesiona la “integridad psíquica”, no sólo es difícil de identificar sino incluso de definir, por no hablar de la comprobación. Por otra parte, existe la creencia generalizada (o prejuicio) de que quienes infligen violencia psicológica son principalmente las mujeres. La aplicación de este precepto puede llegar a ser riesgosa en este sentido.

La iniciativa, suscrita por el Presidente de la República, fue ampliamente discutida en la Cámara de Diputados, en la que generó fuertes apoyos (lo que resulta obvio, ya que de otra manera no se habría aprobado) y también críticas y hasta burlas. El punto que resultó más difícil de abordar fue el de la violación dentro del matrimonio. Aunque en sentido estricto era innecesaria la modificación del texto legal, ya que la violación conyugal encuadraba perfectamente en la hipótesis prevista, la Suprema Corte de Justicia interpretó que habiendo matrimonio entre el agresor y la ofendida, se trataba de “ejercicio indebido de un derecho”, figura delictiva con una penalidad notoriamente inferior y que además alcan-

za fianza. El problema no es tanto la sanción sino la forma en que se define y conceptualiza la violación y la relación sexual dentro del matrimonio. Cualquier acto sexual debe ser un espacio en el que concurren dos voluntades autónomas; seguir manejando que es un derecho del marido y una obligación de la mujer equivale a negar la voluntad de ella.

En este caso la ley puede servir para ceñir las interpretaciones a un criterio de equidad entre los cónyuges. Aunque todavía subsisten otras dificultades que tienen que ver con la denuncia y la comprobación del delito, la inclusión de la violación conyugal en el texto sustantivo es un acierto indudable.

Para resumir podría decirse que las reformas legislativas en materia de violencia intrafamiliar son poco promisorias por la amplitud de las definiciones y la escasa eficacia de las medidas penales. Baste recordar lo que ha sucedido con el hostigamiento sexual; cuando se tipificó como delito el hecho se celebró como lo que era, una victoria del movimiento de mujeres, pero al cabo de los meses y los años se advirtió su obsolescencia: pocas denuncias, dificultades en la comprobación, temor a futuras represalias, desconfianza del sistema de justicia penal, etcétera. Algo muy similar ocurre con la violencia intrafamiliar. Por un lado existe un pre-

cepto en el Código Penal que es amplio y poco claro; por otra parte pueden advertirse ya dificultades para su interpretación y consecuente aplicación, derivadas principalmente del concepto de violencia psicológica, en donde se mezclan las creencias y prejuicios que siguen inculcando a las mujeres. Todo eso parece apuntar más hacia la falta de operatividad que hacia las soluciones reales.

Se trata de una idea muy ambiciosa, que tiende a aplicar el máximo rigor a las conductas violentas, pero que finalmente puede convertirse en un elefante blanco, destinado al silencio y a la ineficacia.

III. Los servicios del Estado

Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar

Este centro (CAVI) fue creado en octubre de 1990 por acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con el propósito de brindar atención legal y psicológica a personas involucradas en relaciones de maltrato. El modelo desarrollado por el CAVI se caracteriza principalmente por ser un modelo interdisciplinario de atención integral, que reúne el trabajo profesional en las áreas de trabajo social, psicología, derecho y medicina. Además

cuenta con un equipo de investigación, lo que no es usual en las oficinas públicas.

Toda persona que llega al CAVI recibe atención inicial en el área de trabajo social y posteriormente es canalizada al departamento de asesoría legal o de apoyo psicoterapéutico. Generalmente se reciben ambos servicios, no sólo por la usuaria directa sino también por las personas con las que tiene el conflicto, que son citadas por cualquiera de esos departamentos.

El servicio legal del CAVI está limitado a la asesoría en materia civil y penal. En esta última también se da seguimiento a las denuncias. En el terreno civil se prioriza la conciliación de las partes. En muchos casos se celebran convenios de separación de los cónyuges y custodia de menores, así como de pago de alimentos. Sin embargo, se trata de convenios privados, porque la Procuraduría no es autoridad competente para resolver controversias del orden familiar; por ese motivo las partes interesadas tendrían que acudir al juzgado familiar correspondiente para darle pleno valor legal al citado convenio.

La atención terapéutica es un servicio de lo más innovador en el espacio de procuración de justicia. Desde sus ini-

cios el CAVI ha proporcionado psicoterapia individual, de pareja y de familia; además ha incursionado en la organización y manejo de grupos de mujeres violentadas y de hombres ejecutores del maltrato. Esto último ha sido -y es- un trabajo pionero en todos sentidos, no sólo en la Procuraduría. Sobre este punto hay que decir que el personal que labora en el CAVI está en un proceso continuo de capacitación y actualización profesional.

Por otra parte, el trabajo médico consiste principalmente en la certificación de lesiones y eventualmente la atención de urgencias. El área médica funciona como apoyo al departamento legal en los casos en que hay denuncias penales por lesiones.

Finalmente, en el departamento de investigación se llevan a cabo las estadísticas mensuales y el seguimiento de los casos. Los datos consignados por el CAVI a lo largo de más de siete años de experiencia, son ilustrativos en varios sentidos:

- En primer término, muestran que el fenómeno de la violencia doméstica constituye un problema de grandes dimensiones y que demanda una atención creciente. Hasta la fecha se han atendido más de sesenta mil casos y casi ciento diez mil personas.⁶

- Nueve de cada diez personas que solicitan el servicio son mujeres. Por ello es fundamental que la visión orientadora del trabajo sea de género, porque sólo al comprender las relaciones asimétricas entre los sexos y su acceso diferenciado al poder, es posible entender y atender la dinámica del maltrato doméstico.
- El 80 % de la violencia reportada en el CAVI proviene de la pareja (sea cónyuge, concubino o amasio) o de la ex pareja. Esto no significa que no existan otras formas de violencia, por ejemplo contra menores, ancianos (as), discapacitados (as), etcétera, sólo que el CAVI no la ha captado porque su diseño es otro. Este punto tendría que considerarse para la puesta en marcha de nuevos programas contra la violencia en la familia.

La demanda de servicio en el CAVI ha aumentado continuamente; se estima que aproximadamente en un 11 % anual. Esta saturación se ha visto relativamente aliviada con la creación de las Unidades de Atención de Violencia Intrafamiliar, aunque hay que aclarar que no fueron creadas con ese propósito y ni siquiera tienen la misma filiación institucional, en tanto que las unidades dependen de las delegaciones políticas del Distrito Federal. El CAVI está inserto en la Procuraduría capitalina, institución que ha estado muy a la

vanguardia en la atención a mujeres violentadas.

Unidades de Atención de Violencia Intrafamiliar

En el transcurso de 1997 se crearon dos Unidades de violencia intrafamiliar; la primera de ellas en Iztapalapa y la siguiente en Venustiano Carranza. Existe el proyecto de crear por lo menos una unidad en cada delegación política.

El objetivo de las unidades es la aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar en el Distrito Federal que, como ya se señaló, no son judiciales sino administrativos. El primero de ellos es el de conciliación, que busca la “avenencia entre las partes, exhortándolas a que lo hagan, dándoles a conocer las consecuencias en caso de que continúe el conflicto y ofreciéndoles todo tipo de alternativas” (art. 20). Si hay conciliación se celebra un convenio, evidentemente de índole administrativa y que por lo tanto no puede referirse al estado civil de las personas, la guarda y custodia de menores, la separación de los cónyuges, etcétera. En otras palabras la conciliación sólo puede significar la reconciliación, el acuerdo de lo que van a hacer para que cese la violencia.

Si no hay conciliación puede o no seguirse el procedimiento de amigable composición o arbitraje. depende de que ambas partes lo soliciten por escrito, expresando su voluntad de aceptar la resolución de la Unidad. Si una de las partes, presumiblemente el agresor, no acepta el arbitraje, no puede obligarse y la mujer agredida no tendrá más posibilidades que las previstas en la legislación ordinaria en materia civil o penal, que, no obstante las reformas, resulta más lenta, más cara, en resumen más inaccesible que los procedimientos administrativos.

El procedimiento arbitral incluye desahogo de pruebas (excepto la confesional, con lo que la intencionalidad de los actos es todavía más difícil de probar), alegatos verbales y resolución. La ley también establece sanciones para quienes no acudan a los citatorios de la Unidad 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.

Las unidades cuentan con un Jefe de Unidad que se encarga de coordinar, dirigir y supervisar los procedimientos, así como dictar las resoluciones. Existe además un conciliador y un amigable componedor. Se cuenta además con el apoyo de elementos de la policía para auxiliar a las unidades en los casos de denuncia de actos de violencia flagrante.

Por último, hay que señalar que si bien todavía resulta apresurado cualquier intento de evaluación de estas unidades, sí puede decirse que la demanda del servicio ha ido en aumento constante y que en un lapso más bien breve su capacidad de atención será rebasada. La creación de nuevas unidades desde ahora se plantea como urgente.

Albergues para la mujer maltratada

Aunque desde hace por lo menos una década las organizaciones de mujeres habían estado insistiendo en la necesidad de contar con albergues, en donde las mujeres maltratadas pudieran refugiarse cuando tuvieran que salir de sus casas por la violencia extrema, apenas el año pasado se crearon dos albergues en la ciudad de México. Ambos dependen de la Secretaría de Educación y Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

Al igual que en el caso de las unidades, todavía es pronto para evaluar los servicios que proporcionan los albergues, pero también puede decirse que desde el momento mismo de su inauguración ya resultaban insuficientes. Son solamente un espacio de seguridad temporal (máximo una semana) para las mujeres y sus hijos; a partir de ahí pueden empezar a buscar otras oportunidades en las distintas áreas de su vida que fueron menoscabadas por la violencia.

En síntesis, la problemática de la violencia doméstica no es nueva ni trivial, pero apenas empiezan a construirse soluciones para garantizar la seguridad de las personas agredidas y tratamiento adecuado para los agresores.

A modo de conclusión

Aunque parezca perogrullesco hay que insistir en que mientras persistan esquemas de subordinación y discriminación de las mujeres, no puede hablarse de democracia en su sentido más literal. Esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres que sufren violencia doméstica.

La preocupación gubernamental por atender esta problemática es relativamente reciente, pero se han logrado ya avances importantes, tanto en el terreno de la legislación como en los servicios directos a víctimas y agresores.

En este proceso hay múltiples obstáculos y dificultades, pero la construcción de las soluciones tiene que partir de medidas comprensivas que ofrezcan seguridad jurídica a las víctimas, atención integral para ellas y los agresores y sanciones socialmente útiles. Sería más afortunado imponer penas alternativas como el trabajo comunitario, en lugar del encierro.

El diseño de nuevas políticas públicas tendría que estar orientado por una visión de género; es decir la convicción de que las mujeres, como mujeres, tienen derecho a una vida libre de violencia. Tal vez entonces podremos aproximarnos al ejercicio pleno de la democracia.

Notas

¹ El Libro de Debates de la Cámara de Diputados permite apreciar la similitud de los discursos de representantes del PRI (Partido Revolucionario Institucional, en el poder desde 1929), el PAN (Acción Nacional, autodefinido como un partido de derecha) y el PPS (Popular Socialista, de centro izquierda, con muy escasa participación en la Cámara).

² Carole Pateman, "Feminismo y democracia", en Debate Feminista, Amor y Democracia, año I, vol. I, México, marzo 1990.

³ María Luisa Tarrés, "El movimiento de mujeres y el sistema político mexicano: análisis de la lucha por la liberalización del aborto, 1976 - 1990", en Estudios Sociológicos, v. XI, núm. 32, México, mayo-agosto, 1993.

⁴ Los códigos que asignaban estas tareas y roles diferenciados por sexo corresponden a estados en los que reside aproximadamente el 20 % de la población del país, lo que significa que hasta hace menos de una década, una de cada cinco mujeres tenía la obligación legal de pedir permiso al marido para trabajar fuera del hogar.

⁵ Aquí conviene hacer una precisión en los términos y diferenciar el concubinato de las uniones de hecho, también llamadas amasiatos. El concubinato es la relación pública, pacífica y continua de un hombre y una mujer y tiene efectos jurídicos en diversos órdenes (pensiones, accidentes de trabajo, herencias, entre otros). Es lo que se conoce como unión libre, ya que quienes viven en concubinato no se casan porque no quieren, pero no tienen impedimento legal alguno para hacerlo. Ésa es la diferencia con las uniones de hecho; en estas últimas sí existe un impedimento para casarse, por ejemplo, que alguno de ellos ya esté ca-

sado. Algunas legislaciones de otros países empiezan a reconocer la existencia legal de uniones distintas al matrimonio y al concubinato. En México la única ley que reconoce la existencia de uniones de hecho es la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en abril de 1996.

⁶ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Violencia sexual e intrafamiliar*. Modelos de Atención, México, 1997, p. 48.

Referencias

Pateman Carole, "Feminismo y democracia", en Debate Feminista, Amor y Democracia, año I, vol. I, Mé-

xico, marzo 1990.

Tarrés María Luisa, "El movimiento de mujeres y el sistema político mexicano: análisis de la lucha por la liberalización del aborto, 1976 - 1990", en Estudios Sociológicos, v. XI, num. 32, México, mayo-agosto, 1993.

Diario Oficial de la Federación, Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, México. 8 de julio de 1996.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Violencia sexual e intrafamiliar. Modelos de Atención, México, 1997.