

LA ESTRATEGIA DE CONTROL DEL RIESGO: UNA ALTERNATIVA A LA PENALIZACIÓN UNILATERAL DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Ana Isabel García y Enrique Gomáriz
Fundación Género y Sociedad (GESO)

1. La falsa disyuntiva: penalización unilateral o inacción

Desde hace un tiempo, la necesidad de dar respuesta a la violencia de género ha estado marcada por la urgencia de hacer algo al respecto, más allá de la calidad de esa actuación, o bien por una falsa disyuntiva, en buena medida planteada por las defensoras del proyecto de ley de penalización de la violencia contra las mujeres adultas: hay que utilizar la penalización unilateral como estrategia preventiva, porque es la única alternativa a la inacción, a la inclinación a cruzarse de brazos.

Progresivamente, sin embargo, ha ido surgiendo una serie de respuestas a este tipo de planteamientos. Como dijo Leonardo Garnier en su momento, no se necesita una ley de penalización de la violencia, sino una buena ley; que no tenga contenidos innecesarios o contraproducentes. Al respecto, cobra especial importancia lo que está sucediendo con la ley establecida en España contra la violencia de género: a sólo seis meses de su aprobación, sectores crecientes ponen en tela de juicio su factibilidad y su legitimidad (entre los que destacan varias organizaciones que apoyaron la aprobación de la Ley, como la Asociación de Jueces para la Democracia o la Coordinadora de Organizaciones Feministas).

En cuanto a la idea de que no hay alternativa a la penalización unilateral, crece la percepción de que una estrategia verdaderamente eficaz para la prevención de este tipo de violencia se refiere a la acción pública basada en un enfoque de control del riesgo. Esa es la opción que ha defendido GESO desde hace tiempo. Recientemente, un artículo de Ana Lorena Hidalgo, quien fuera la encargada de esta temática en el INAMU, publicado en el Semanario Universidad, señala la estrategia de manejo del riesgo, como la clave para enfrentar la violencia de género.

Todo indica que se abre la posibilidad de avanzar en la generación de un consenso sobre la necesidad de evitar caminos equivocados y optar por una estrategia que articule una buena normativa con las políticas públicas necesarias en esta materia.

2. Las problemas de la penalización unilateral como estrategia preventiva

Como ha insistido GESO en varias oportunidades, una de las líneas de acción que pretende el proyecto de ley que se discute en la Asamblea Legislativa se refiere a la posibilidad de prevenir los casos graves, penalizando de forma unilateral las manifestaciones menos graves de violencia (que en el mencionado proyecto se identifican como las que tienen penas menores a dos años de cárcel). La tesis de que la muerte de una mujer podría haberse evitado si el agresor estuviera en la cárcel, se ha convertido en consigna de parte de algunas

defensoras del proyecto (Gloria Valerín, por ejemplo), para apoyar su planteamiento de penalización unilateral de los escalones bajos, con el propósito de impedir la escalada.

Sin embargo, la penalización de los casos leves tiene un problema en términos preventivos: si no se quiere penalizar desproporcionadamente una burla o una manipulación, lo cual sería simple y llanamente una violación de derechos humanos, entonces esos hechos sólo pueden penarse con tiempos reducidos de cárcel o con penas alternativas. Las redactoras del proyecto, con razón, sostienen que la cárcel no es necesariamente la solución a esos problemas y, consecuentemente, ponen énfasis en el uso de las penas alternativas. Ahora bien, cabe preguntarse por qué asistir los fines de semana a un recinto penitenciario, o realizar trabajos comunales, tiene mayor efecto preventivo que las medidas precautorias establecidas en la legislación vigente, entre las que se encuentra el alejamiento de la persona agresora del domicilio de la víctima.

Es decir, el agresor que tanto se menciona en la citada consigna probablemente no estaría en la cárcel o lo estaría por un período breve, sino previsiblemente cumpliendo una pena alternativa de las previstas en el proyecto de ley, quizás con un nivel de resentimiento igual o mayor que cuando le imponen las medidas de protección de la vigente Ley contra la Violencia Doméstica. En breve, no es cierto que la penalización de los casos menos graves prevista en el proyecto de ley agregue ninguna prevención sustantiva a la que existe en la legislación vigente.

Por otra parte, también resulta contraproducente la desvalorización que supone el recurso penal cuando se trata de penalizar cualquier expresión de conflicto. En efecto, la difuminación entre los distintos niveles de violencia otorga la razón a los agresores graves, que ven confirmada su tesis de que ellos, al golpear a su compañera, no están haciendo nada de naturaleza distinta de lo que hace cualquier hombre cuando tiene un conflicto de pareja.

Por esa razón, aunque la Comisión de asuntos constitucionales de la Asamblea haya eliminado la idea de que el proyecto de Ley abarque toda “relación de poder o confianza”, para dar cuenta de los señalamientos de la Sala IV, todavía el problema de fondo del proyecto se mantiene en las relaciones de pareja. La idea de que los celos, los insultos o incluso el desamor pueden conducir a la muerte, hacen que el proyecto de ley busque penalizar todas esas manifestaciones de forma unilateral. Así, el chantaje emocional se penaliza con cárcel sólo si lo hace un hombre, con el agravante de que esta conducta es muy extendida entre las mujeres, como ha reiterado la comunidad terapéutica. Esta línea de penalización sigue siendo contraproducente.

Por otro lado, una ley penal tiene que ser factible, porque si tiene serias dificultades de aplicación puede convertirse en letra muerta. Hacia esto último apuntaban las dudas del diputado José Miguel Corrales cuando preguntaba ¿cuántos nuevos juzgados, cuántas nuevas cárceles serán necesarios para aplicar esta Ley?

Recientemente, en las páginas de La Nación (4/6/05), se elogiaba como ejemplo a seguir la penalización incorporada en la Ley contra la violencia de género en España y la creación en de 17 juzgados especializados en este tipo de violencia. Una información que sería mucho

más útil si se entregara completa: toda la prensa española (*El País, El Mundo, ABC, etc.*) mostraban el pasado 30 de junio la denuncia de grupos feministas y todos los sindicatos, que aseguran que “esos juzgados se colapsarán porque son dramáticamente insuficientes”, teniendo en cuenta que se habían estimado necesarios más de trescientos. De hecho, se ha optado oficialmente por adicionar competencias a 418 viejos juzgados no especializados y crear sólo 17 que lo son.

Cabe preguntarse por qué sería necesaria tanta cantidad de juzgados. La respuesta es sencilla: a principios de este año entró en vigencia en España una ley contra la violencia doméstica que ha optado por un modelo de penalización preventiva por expansión: no sólo se penalizan los hechos graves sino los más leves, siempre en contra de los hombres, con la intención de evitar la escalada. ¿Resultados? No sólo una descompensación jurídica injustificada (hoy es un delito si un hombre insulta a una mujer, pero sólo es una falta si es ella la que insulta), sino que ha contaminado los conflictos en lo civil (divorcios, custodia de hijos, etc.) y además, para poder ejecutarse, necesita de cantidades considerables de recursos del sistema penal; algo que, por lo visto, está lejos de ser posible.

¿Es posible imaginar lo que significaría para Costa Rica seguir ese modelo? Puede tenerse alguna idea si se examina la situación de los principales instrumentos del sistema penal. Respecto de las fuerzas policiales, se sabe que su cantidad no se ha crecido en cifras relativas en los últimos veinte años, situándose en torno a los tres policías por cada mil habitantes, cuando los estándares de Naciones Unidas indican que esa cifra sea de cinco por mil. De igual forma, si se estima conveniente la cifra de 25 policías por cada juez, Costa Rica apenas alcanza los 15. Por otra parte, pese a que la cantidad de jueces se aproxima a los estándares internacionales, con 16 jueces por cien mil habitantes, las dificultades de recursos y la lentitud del sistema son sobradamente conocidas: el año pasado un 25% de las personas en prisión lo estaban sin juicio. Y, sobre todo, el sistema penitenciario es el que más está sufriendo con el aumento de la delincuencia: el pasado año su tasa de ocupación era del 125%, es decir hay un cuarto más de reclusos de los que las cárceles pueden alojar. Como es sabido, el hacinamiento pone inmediatamente en riesgo los derechos humanos de reclusos y personal de prisiones.

Y ahora, sobre la previa debilidad del sistema penal se ha venido encima el incremento de la inseguridad y la criminalidad. Por eso, en este contexto, no es tan difícil imaginar lo que significaría aplicar aquí el citado modelo penal para combatir la violencia doméstica: contribuir gravemente al definitivo bloqueo de los instrumentos del sistema penal.

Pero quizás el problema más grave que esta enfrentando recientemente la Ley en España es su progresiva deslegitimación. Primero, el problema ha consistido en que un número creciente de jueces se ha opuesto a seguir los criterios de la nueva ley. Pero después que una jueza de Murcia planteara formalmente una cuestión de inconstitucionalidad, las tres asociaciones de jueces existentes en España, la mayoritaria y conservadora Asociación Profesional de la Magistratura, la progresista Jueces para la Democracia y la moderada Francisco de Vitoria, coinciden en que el tratamiento distinto en las penas que da a hombres y mujeres la Ley Integral contra la Violencia de Género es jurídicamente discutible y que esto debe llevarse al Tribunal Constitucional. Y cuando algunas partidarias de la Ley trataban de descalificar los argumentos de los jueces, se ha producido el hecho que cambia

considerablemente la discusión: la Coordinadora de Organizaciones Feministas del Estado Español considera que no se puede discriminar a los hombres penalmente. "Creemos que la ley de violencia sexista no es constitucional. El razonamiento de la juez [de Murcia] nos parece impecable", señaló Empar Pineda, la feminista histórica que funge como portavoz de esta coordinadora. "Como luchamos contra la discriminación de las mujeres, no creemos que haya que discriminar a los hombres, y menos, penalmente", señaló. Pineda recordó que 150 mujeres agruparon sus firmas -entre ellas figuran las de escritoras como Rosa Regás, Almudena Grandes y Rosa Montero- para discrepar de la opinión de otros grupos feministas sobre aspectos de la ley. "Se han atribuido a los hombres unos casi innatos instintos o deseos de dominación", decían. "Esta posición ha llevado a introducir en la ley algunas medidas discriminatorias, como la mayor penalización para los hombres que para las mujeres por la misma conducta" (El País, 20/08/05).

En suma, existe consenso acerca de que hay dos cosas que no pueden suceder con una ley penal: que no tenga los recursos necesarios para su aplicación y que sea progresivamente deslegitimada en la sociedad que trata de operar, porque ambos problemas convergen para convertirla en poco más que letra muerta. En todo caso, parece más que evidente que el camino de utilizar el recurso penal de manera extensa y de forma unilateral, como estrategia de prevención de la violencia de género, presenta serios problemas que lo hacen inadecuado.

3. La estrategia de control del riesgo como alternativa viable

Desde el principio del debate sobre los inconvenientes que presenta el proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres Adultas que se encuentra en trámite en la Asamblea Legislativa, la Fundación Género y Sociedad (GESO) ha sostenido que la verdadera estrategia para controlar la escalada hacia la violencia grave se ha de basar en la acción para el control del riesgo. Desde que se estableció el Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI) en 1995, se ha venido señalando que no existe posibilidad de establecer sistemas extensivos que puedan controlar la amplitud que tiene la violencia de género en términos de morbilidad, para impedir que se lleguen a los casos fatales. Las cifras hablan por sí solas: el pasado año se impusieron cuarenta y cinco mil denuncias y el promedio de casos fatales en los últimos cinco años es de veinticuatro casos anuales. Es decir, si no se consigue establecer una estrategia selectiva, será imposible detener la escalada.

Una de las conclusiones del libro sobre Sistemas Públicos contra la Violencia Doméstica en América Latina (BID/GESO, 2000) que redactamos junto a Ana Hidalgo, Teresita Ramellini y Manuel Barahona, es que resulta imperativo para estos sistemas, pasar de las estrategias masivas e indiscriminadas a una orientación basada en una estrategia selectiva que reflejara un salto de calidad en el funcionamiento de dichos sistemas.

En un reciente artículo publicado en el Semanario Universidad (28 julio 2005), Ana Hidalgo insiste en esta dirección. Considera que es posible mejorar el registro de rasgos que permiten identificar "un perfil de riesgo y adoptar medidas concretas para tratar de evitar esos desenlaces". Entre las posibles acciones, indica la de que los despachos que ejecutan medidas de protección, "apliquen los criterios de valoración de riesgo en todos los casos y

adopten medidas diferenciadas según el caso”. Por otra parte, sugiere que se incorpore en los procesos de valoración del riesgo a las víctimas de violencia y a las personas que forman su entorno cercano.

No podemos sino estar de acuerdo con el sentido general de esta orientación. Más bien, nos alegramos de que, por fin, se sugiera el paso adelante en el camino del aumento sustantivo de la eficacia de los sistemas públicos. Y es desde esta coincidencia que nos parece necesario señalar que, para avanzar efectivamente en esta dirección, existen todavía lagunas importantes en el planteamiento de Ana Hidalgo.

En primer lugar, es importante salir de la visión que en la práctica identifica género con mujer. Parece muy evidente que un sistema selectivo de control del riesgo, que no opere también sobre los hombres resulta claramente incompleto y por tanto ineficaz. Si se observa el texto de Ana Hidalgo, resulta evidente que todo el proceso de la identificación del perfil del riesgo se refiere exclusivamente a las mujeres, cuando es necesario explicitar que el verdadero control del riesgo que los sistemas públicos han de registrar, debe referirse tanto a los hombres como a las mujeres, tanto a las víctimas como a los victimarios.

En segundo lugar, es necesario evitar la contradicción que supondría un sistema orientado hacia el control del riesgo, en medio de una norma penal unilateral que trata de aplicarse extensamente como estrategia de prevención. La orientación de los recursos y la direccionalidad del proceso no soportarían ese tipo de divergencias. La estrategia de control del riesgo es una alternativa y no un complemento a la penalización unilateral extensiva.

En tercer lugar, la estrategia de control del riesgo no puede basarse en un conjunto de elementos sueltos, sino que debe adoptar un carácter enteramente sistémico. Es decir, la búsqueda de soluciones efectivas deben dirigirse, por un lado, a utilizar la penalización de forma selectiva, agravando las penas en los casos de violencia grave -evitando los efectos contraproducentes de la penalización extensiva- y, por el otro, a la necesidad de constituir un subsistema de control del riesgo, que permita establecer indicadores de alarma del conjunto de los casos que se registran, para operar de manera diferente con aquellos que sean seleccionados por presentar esos indicadores.

En suma, para enfrentar en su conjunto el fenómeno de la violencia de género es necesario una actuación integral frente al problema. Ello significaría, entre otras cosas, actuar en los siguientes aspectos:

- Emitir campañas preventivas de amplio espectro que tengan dos planos:
 - el referido a los aspectos valóricos condenatorios y de represalia,
 - la visión alternativa de un nuevo trato entre los géneros, más equitativo y constructivo, según el cual los conflictos se resuelvan de manera no violenta.
- Establecer un sistema preventivo telefónico (911) que no sólo convoque a las víctimas y a las mujeres, sino que convoque de manera específica a los agresores/as (sobre todo frente a la agresión a menores) y a los hombres. Este servicio telefónico debería funcionar las 24 horas (al igual que hoy funciona este servicio para las víctimas, hoy sólo se atiende entre 7:00 pm y 9:00 pm). Los hombres de saber que pueden solicitar

ayuda en cualquier momento del día, de otros hombres que están debidamente preparados para atenderlos.

- Construir un subsistema de control del riesgo. Tal subsistema debe de partir de un aumento sustantivo en la calidad de los procesos de detección de los casos de riesgo. El sistema debe de ser capaz de procesar y dar seguimiento especial de esos casos, utilizando procesos de atención y sistemas de desactivación del riesgo, como, por ejemplo, el dispositivo electrónico usado en varios países para distintos tipos de personas violentas, que permite una alarma temprana cuando la persona agresora se aproxima a su víctima. El subsistema debe también dar atención preventiva a los posibles agresores, así como debe poseer un módulo de prevención para las posibles víctimas, que les permita identificar el verdadero riesgo que corren.
- Aumentar la calidad en la atención a las víctimas de violencia, lo que significa realizar una atención no contaminada por la desvalorización ideológica de los hombres, pero basada en la autonomización y construcción de alternativas vitales de las víctimas de esta violencia. En este contexto, es también necesario detectar el tipo de participación de las víctimas en los conflictos violentos, tanto para reconocer procesos de subordinación asociada (masoquismo), como para detectar las mujeres que presentan comportamientos violentos en la resolución de conflictos.
- Otorgar atención a los victimarios. Es imprescindible el tratamiento de las personas que no encuentran alternativas a la resolución violenta de los conflictos. En este contexto es necesario un trabajo específico con los hombres, en referencia con la construcción de su identidad de género (“quiero ser un hombre no violento”).

Esta perspectiva tiende a lograr un aumento sustantivo de la eficacia y capacidad de la respuesta pública ante la violencia de género, pero tiene que quedar claro que este problema no es de fácil ni rápida solución y que, probablemente, como la criminalidad en general, sólo podemos aspirar a reducirla a bajos niveles, pero difícilmente a erradicarla por completo. No debemos confundir la necesaria orientación de cero tolerancia con la idea de que vamos a ser capaces de lograr la meta deseada de cero casos.

De todos modos, es importante consignar que parece posible llegar a consensos productivos en torno a esta orientación basada en el control del riesgo. Como siempre se ha dicho, es importante avanzar sobre lo que nos une y no sobre lo que nos separa. Por otra parte, sería conveniente aprender algunas lecciones que está mostrando el caso español: es mejor evitar los caminos equivocados antes que lamentarse después por haberlos tomado.