

LA DILIGENCIA DEBIDA EN LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VIOLENCIAS MACHISTAS EN CATALUÑA

DUE DILIGENCE IN POLICIES FOR THE PREVENTION AND REPAIR OF GENDER-BASED VIOLENCE IN CATALONIA

Patricia González Prado
Profesora Lectora de Filosofía del Derecho
Universitat Autònoma de Barcelona
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7060-8028>

Fecha de recepción: 31/10/2024

Fecha de aceptación: 09/12/2024

RESUMEN

En el presente artículo se analiza el estándar de diligencia debida y sus desarrollos jurisprudenciales para valorar el impacto de su incorporación en la legislación y en las herramientas de política pública catalanas que organizan la prevención y la reparación integral de las violencias machistas. En este sentido se indaga la potencialidad de un concepto que viene a materializar derechos, para construir garantías de acceso efectivo y libre de discriminaciones. Se reflexiona sobre el encaje de la diligencia debida con el reconocimiento de las violencias institucionales, como un ámbito específico de las violencias machistas, así como la reconceptualización de la idea de reparación integral, que forma parte de las garantías de no revictimización y de no repetición. Todo este marco ha contribuido a delinear, desde las políticas públicas catalanas para la erradicación de las violencias machistas, un nuevo modelo de comprensión e intervención. Este análisis requiere, por último, una atención particular a las limitaciones y resistencias que la diligencia debida y el modelo de centralidad en los derechos y necesidades que las mujeres, niñas, niños y adolescentes encuentran en las administraciones públicas. En consecuencia, se abre una reflexión final sobre el lugar de la ciudadanía y de los feminismos desde fuera de las instituciones, sobre la necesidad de una tensión permanente para que los compromisos asumidos por los poderes públicos no queden en letra muerta de la ley o en meras declaraciones de intenciones.

Palabras clave: Diligencia debida; Violencia machista; Violencia de género; Garantías de no repetición; Prevención; Reparación.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the standard of due diligence and its jurisprudential developments to assess how it has impacted Catalan legislation and the public policy tools organizing prevention and integral reparation of gender-based violence. There are two interests: a) in investigating the potential of a concept that materializes rights building guarantees of effective and free from

discrimination access; and b) in reflecting on the relation between due diligence with the recognition of institutional violence as a specific area of gender-based violence, as well as the reconceptualization of the idea of comprehensive reparation, part of the guarantees of non-re-victimization and non-repetition. This whole framework has contributed to define, from the Catalan public policies for the eradication of gender-based violence, a new model of understanding and intervention. This analysis requires, finally, a particular attention to the limitations and resistances that due diligence and the model of centrality in the rights and needs that women, girls, children and adolescents find in public administrations. Consequently, a final reflection on the place of citizenship and feminisms from outside the institutions is opened, the need for permanent tension so that commitments made by public authorities do not remain as mere declarations of intent.

Key words: Due diligence; Gender-based violence; Guarantees of non-repetition; Prevention; Reparation.

Sumario: 1. Introducción. 2. El estándar de diligencia debida. 2.1 La diligencia debida individual. 2.2. La diligencia debida sistémica. 3. La ampliación de los términos del reconocimiento ante las violencias machistas. 4. La efectivización de derechos: un nuevo modelo de comprensión – intervención. 4.1. La ampliación del sujeto: políticas públicas que van más allá de la ley. 4.2. La importancia de los conceptos y los marcos interpretativos. 4.3. Prevención y reparación integral más allá del caso concreto. 4.4. Monitoreo, rendición de cuentas y exigencia de progresividad-no regresividad. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

1. Introducción

La consideración de las violencias machistas como una vulneración de los derechos humanos aporta a la comprensión de esta problemática social estándares de efectivización de los derechos, como la diligencia debida, las garantías de no revictimización y las garantías de no repetición. Este marco jurídico viene a reforzar lo que los feminismos han dicho a lo largo de todo el siglo XX y hasta la fecha, que si las violencias machistas no se refieren tanto a conflictos privados, sino a una cuestión estructural anclada en las desigualdades y opresiones por razones de género, en intersección con otras marcas de subalternidad, la intervención eficaz de los poderes públicos ha de estar centrada no solo en la respuesta a los casos individuales sino también, y de una manera fundamental, en una prevención transformadora de las desigualdades que le están a la base.

En Cataluña, en el año 2020 se produjo una importante ampliación de derechos a través de la ley 17/2020 de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, que incorporó, además de los estándares señalados, nuevas formas y ámbitos, llegando a incluir el institucional, nuevos sujetos de las violencias machistas, como las mujeres trans de cualquier edad, los niños y niñas, enfoques como el de interseccionalidad, nociones como la de feminicidio y el mandato de organizar un modelo de intervención garante de este nuevo marco legal.

Tal modelo de intervención se perfiló en el año 2022 en el Protocolo Marco para una intervención con la diligencia debida en situaciones de violencias machistas (en adelante Protocolo Marco de diligencia debida VM) aprobado por Acuerdo de Gobierno, lo que lo sitúa como una herramienta de política pública interdepartamental, que supone un marco interpretativo común de las violencias machistas en Cataluña.

Huelga entonces indagar qué es lo que el estándar de diligencia debida significa, qué aporta en el ámbito jurídico y en el de las políticas públicas y cómo ha contribuido a definir un nuevo modelo de intervención en materia de violencias machistas.

La diligencia debida, en tanto buen hacer, hacer eficaz, ágil y suficiente, desplaza el foco del agresor a las respuestas institucionales frente a las violencias. Este desplazamiento permite relocalizar otro foco de atención hacia la prevención, nos devuelve de esta manera la perspectiva en el campo de visión y de análisis. De esta manera la diligencia debida nos habla de su contracara, la falta de diligencia debida, las omisiones y acciones revictimizantes, las situaciones de violencia institucional, que son consustanciales a la reproducción de las violencias machistas, y exige trabajar sobre ellas como parte de la tarea de reparación integral.

El modelo de comprensión e intervención, plasmado en Cataluña en el referido Protocolo Marco de diligencia debida VM y en una serie de instrumentos y herramientas vinculados a este, tiene origen en saberes producidos desde los feminismos y desde los espacios de intervención en situaciones de violencias machistas. Desde estos comenzó a reclamarse que el abordaje pusiera en el centro a las mujeres que vivían las violencias, también desde estos espacios se ha denunciado la victimización secundaria a la que están expuestas las mujeres en los circuitos de atención cuando buscan reparación, incluidos los circuitos judiciales. Los feminismos catalanes son también los que gestaron la ley 5/2008 y la importante modificación introducida por la ley 17/2020.

La creación de la primera *Conselleria d'Igualtats i Feminismes* en el año 2021 supuso el fortalecimiento y la jerarquización de las políticas públicas para la erradicación de las violencias machistas en Cataluña. Así se constituyó la primera Dirección General para la erradicación de las violencias machistas, con dos subdirecciones, una con competencia en materia de prevención y otra con competencia en materia de reparación integral. En este proceso fui la encargada técnica de elaborar el Protocolo Marco de diligencia debida VM, que luego fue trabajado, discutido y modificado por los diferentes Departamentos que integran la administración pública catalana.

Desde el conocimiento de su génesis, también me interesa detenerme en las limitaciones y resistencias que la diligencia debida y el modelo de centralidad en los derechos y necesidades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes encuentran en las administraciones públicas, y en el imprescindible lugar que está llamada a ocupar la ciudadanía y los feminismos, en la

monitorización y en las demandas de rendición de cuenta y expansión de los derechos desde fuera de las instituciones.

2. El estándar de diligencia debida

La diligencia debida, en tanto estándar que vela por el acceso y la efectivización de los derechos humanos reconocidos, actúa como principio organizativo de la intervención en situaciones de violencias machistas¹. Cualifica y concreta las obligaciones asumidas por las instituciones públicas. No debe confundirse con una nueva obligación, ya que se trata de una exigencia de cumplimiento eficaz, ágil, oportuno e integral de las obligaciones de las administraciones públicas de las que depende el acceso a los derechos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes en situaciones de violencia machista.

La diligencia debida exige por tanto desplegar qué es lo que constituye un cumplimiento adecuado y suficiente de la prevención y de la reparación integral, concretar qué respuestas institucionales son exigibles, para, de esta manera, constituirse en un marco de evaluación del señalado cumplimiento diligente. De esta manera, permite identificar situaciones de victimización secundaria, sea por acción u omisión, sea por situaciones en las que los poderes públicos son responsables de su mal hacer, o de su omisión, en relación con las violencias machistas.

La Recomendación General 35 del Comité CEDAW estableció que la diligencia debida implica que los Estados serán responsables si fracasan en adoptar las medidas apropiadas para prevenir e investigar, enjuiciar, castigar y reparar los actos y omisiones de actores estatales y no estatales que resultan en violencia de género contra las mujeres (Comité CEDAW, Recomendación General 35, 2017, párr. 29, 30 y 31).

¹ A lo largo del presente artículo utilizaré la referencia a violencias machistas, reconocida en la ley catalana 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (DOGC. N° 5123, de 08.05. 2008, BOE. N° 131, de 30.05.2008), (en adelante LVM) y definida como "...la violación de los derechos humanos a través de la violencia que se ejerce contra las mujeres como manifestación de la discriminación y de la situación de desigualdad en el marco de un sistema de relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres y que, producida por medios físicos, económicos o psicológicos, incluidas las amenazas, las intimidaciones y las coacciones, tiene como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto si se produce en el ámbito público como en el privado..." (Art 3.a). Considero restrictivas las definiciones contenidas en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (BOE n° 313, de 29.12.2004), (en adelante LOPIVG), en tanto esta solo organiza la protección alrededor de algunas formas de violencia contra las mujeres (aquellas que tienen lugar en el ámbito de la pareja o análogas relaciones de afectividad). En este sentido, la referida ley catalana amplía la intervención a otras formas y modalidades de violencias contra las mujeres y está por ello más alineado al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (en adelante Convenio de Estambul) ratificado por España en el año 2014.

En esta línea, es posible señalar, por ejemplo, que la perspectiva de la interseccionalidad, incorporada en la legislación catalana (art. 3.k), es una exigencia de diligencia debida en el acceso a los derechos reconocidos sin discriminaciones, en tanto es este enfoque interseccional el que permite identificar obstáculos a dicho acceso efectivo, producto de sesgos, prejuicios y estereotipos como el género o la edad, vinculados a procedencias étnico-raciales, nacionales, a la condición administrativa o a la diversidad funcional, entre otras categorías productoras de desigualdades sociales. Como parte de su rol de garante de los derechos humanos, el Estado en toda su extensión, tiene la obligación de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar los hechos, imponer las sanciones pertinentes y asegurar a las víctimas una adecuada reparación.

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer en el ámbito de Naciones Unidas se centró, ya en el informe del año 2006 (E/CN.4/2006/61), en la norma de la diligencia debida, prevista en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993). El artículo 4c) de la Declaración estipula que los Estados deben proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra las mujeres, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares. La Relatora Especial concluyó que el potencial de la norma de la diligencia debida reside en una nueva interpretación de las obligaciones de prevenir, proteger, enjuiciar e indemnizar, que permite trazar los parámetros de la responsabilidad conjunta del Estado y los agentes no estatales para reaccionar ante la violencia.

El informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer del año 2013 (A/HRC/23/49,2013) se centró en la responsabilidad de los Estados en la eliminación de la violencia contra las mujeres y propuso distinguir dos categorías del estándar de debida diligencia: *debida diligencia individual* y *debida diligencia sistémica*. De esta manera se propuso enfatizar que los Estados tienen obligaciones con las mujeres que sufren individualmente la violencia, pero también con todas y todos sus habitantes, de crear un sistema funcional para eliminar la violencia contra las mujeres.

2.1. *Diligencia debida individual*

La diligencia debida individual requiere flexibilidad, puesto que los procedimientos que se adopten en cada caso han de reflejar las necesidades y preferencias de las personas perjudicadas (A/HRC/23/49,2013, párrafo 70), es decir, tal como han reclamado históricamente los feminismos, poner a las mujeres en el centro de las intervenciones,

haciendo que sean los servicios e instituciones los que hayan de atender sus necesidades y no las mujeres las que hayan de recorrer incansablemente los circuitos de protección en búsqueda de respuestas parcializadas. La debida diligencia individual reclama entonces respuestas situadas, construidas a la medida de las necesidades e integrales, para contemplar la integralidad de derechos afectados en cada caso concreto. Ello rompe con el modelo asistencialista que homogeniza las necesidades de las mujeres.

Como señala el referido informe de la Relatora Especial (2013), la debida diligencia individual impone a los Estados la obligación de ayudar a las víctimas a reconstruir sus vidas y seguir adelante y puede incluir una compensación monetaria, así como asistencia para reubicarse o encontrar un trabajo. La debida diligencia individual también requiere que los Estados castiguen no solo a los perpetradores, sino también a aquellos que no cumplen con su deber de responder a ante las vulneraciones de derechos (A/HRC/23/49,2013, párrafo 70).

El informe da muestra de una preocupación por la impunidad, no solo de los agresores inmediatos, directos, sino también de los y las funcionarias responsables de incumplimientos de las obligaciones de hacer cesar la violencia, de ofrecer medidas de protección efectivas y de proteger y garantizar atención integral. Tal preocupación sitúa al caso concreto como un foco que permite iluminar la calidad de las respuestas institucionales y pone la mirada en la identificación de patrones sistemáticos de discriminaciones, sesgos, falsas creencias que actúan como barreras en el acceso a los derechos de las mujeres.

Buen ejemplo de ello se comprobó en la condena al España en el caso conocido como *Ángela González Carreño*² por omisión de la diligencia debida en la obligación de prevenir una violencia que era conocida por las autoridades judiciales y los servicios sociales. En su dictamen, el Comité CEDAW insistió en la obligación de los Estados parte de adoptar medidas apropiadas a fin de modificar o abolir no solamente las leyes y reglamentaciones existentes, sino también las costumbres y las prácticas que constituyan discriminación contra las mujeres en los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares. Asimismo, destacó que los estereotipos afectan al derecho de las mujeres a un proceso judicial imparcial.

Las obligaciones de diligencia debida del Estado parte, observó el Comité en el referido caso, incluyen la obligación de investigar la existencia de fallas, negligencia u omisiones por parte

² Comunicación núm. 47/2012, *González Carreño* c. España.

de los poderes públicos que puedan haber ocasionado una situación de desprotección de las víctimas. El Comité consideró que en este caso dicha obligación no se cumplió. Por ello, como medidas respecto de la única superviviente de la violencia, el Comité recomendó al Estado otorgarle reparación e indemnización, medidas que podemos situar en el ámbito de la debida diligencia individual.

Pero el Comité también dispuso que el Estado es responsable de abrir una investigación exhaustiva de las responsabilidades, fallas estructurales y prácticas institucionales que impidieron prevenir y proteger a la hija de Ángela González Carreño, que fue asesinada por su padre, y a la misma Ángela de dicha violencia que hoy definimos legislativamente como vicaria, en el ámbito de las violencias machistas.

Este tipo de medidas desbordan la reparación individual y se sitúan en el ámbito de las garantías de no repetición. Cuando se produce un incidente específico de violencia en el contexto de un patrón general de violencia contra las mujeres, se requiere un alcance más amplio para cumplir con la obligación de diligencia debida. La investigación también se tiene que llevar a cabo con perspectiva de género y considerar la especial vulnerabilidad. El elemento de la investigación tiene dos objetivos: evitar la repetición futura y proporcionar justicia en casos individuales (A/HRC/23/49, 2013, párrafo 73).

Las garantías de no repetición integran el derecho a la reparación integral en el caso concreto, pero dan cuenta también de un compromiso con la transformación del sistema que abonó la violencia en el caso concreto. Lo interesante de este estándar de la reparación es, una vez más, que nos permite comprender que las violencias machistas no se explican solo por la agresión individual y situada, sino por también por el respaldo de todo el sistema para que tales violencias se produzcan y reproduzcan. Las garantías de no repetición conectan la debida diligencia individual con la debida diligencia sistémica.

2.2. *La debida diligencia sistémica*

La diligencia debida sistémica hace referencia a las obligaciones que los Estados han de asumir para garantizar un modelo holístico y sostenido de prevención, protección, castigo y reparación de los actos de violencia contra las mujeres. Tiene que ver con las medidas que pueden mejorar el modelo de intervención (A/HRC/23/49, 2013, párrafo 70). A modo de ejemplo, retomando el ya citado caso de Ángela González Carreño Vs. España, es posible identificar las referencias de debida diligencia sistémica en las recomendaciones del Comité

de tomar medidas adecuadas y efectivas para que los antecedentes de violencia doméstica sean tenidos en cuenta en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos (e hijas) y para que el ejercicio de los derechos de visita o custodia no ponga en peligro la seguridad de las víctimas de violencia, incluidos los hijos (e hijas).

También se inscribe en este marco la recomendación de proporcionar formación obligatoria a los jueces y personal administrativo competente que incluya formación acerca de la definición de la violencia doméstica y sobre los estereotipos de género³. Este tipo de medidas, cuyos objetivos buscan la no repetición de malas prácticas sistemáticas, la no revictimización y la mejora en las garantías de derechos por parte de las instituciones, tienen también un gran potencial de transformación de las relaciones sociales que pueden ser las causas subyacentes de la violencia y pueden incluir, entre otras, la modificación de las leyes pertinentes, la lucha contra la impunidad y la adopción de medidas preventivas y disuasorias eficaces (Comité contra la tortura (2012). Observación General N° 3 Párrafos 2, 4, 5, 6, y cc).

En esa línea, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, en su informe sobre el derecho a la reparación de las mujeres en situación de violencia (2010) señaló que esta puede tener fines individuales y sociales y, en este último sentido es que debe tener un potencial transformador de las causas estructurales de la violencia sufrida, por lo que pueden ser una plataforma adecuada para reformas estructurales más amplias para todas las mujeres, no sólo para las víctimas, y por tanto, para la construcción de un orden político más inclusivo y justo en cuanto al género.

3. La ampliación de derechos en relación con las violencias machistas

La Ley catalana 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, es probablemente una de las leyes, a nivel europeo, que más acabadamente incorpora y despliega los señalados conceptos de diligencia debida y las definiciones y lineamientos establecidos por el Convenio de Estambul y por la Recomendación General 35. Esta ley ha supuesto una ampliación de derechos al perfilar un nuevo modelo de intervención en materia de violencias machistas. Sus previsiones van desde la ampliación de los sujetos que pueden sufrir estas violencias hasta la incorporación de una noción de feminicidio y de la violencia institucional como un ámbito específico de estas violencias. Así, por ejemplo, en relación con la cuestión del sujeto, la ley señala que

³ Comunicación núm. 47/2012 González Carreño c. España

comprende a las mujeres transgénero de todas las edades, sobre las perspectivas transversales de la intervención incorpora la interseccionalidad, y conceptos como el consentimiento sexual afirmativo o positivo (que luego fue incorporado a nivel estatal en la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual). La conceptualización de feminicidio, sin incidencia penal, pero con una clara posibilidad de incidencia en materia de políticas públicas a fin de organizar la prevención y la reparación integral, alcanza también a los suicidios como consecuencia de la presión y la violencia ejercida contra las mujeres.

Además, la ley catalana incorporó formas específicas de violencias machistas, como la violencia obstétrica, la digital, la vicaria y la de segundo orden, y ámbitos, como el digital, el educativo, el institucional, y el ámbito de la vida pública y política de las mujeres. La previsión de la violencia institucional, que complementó la ya reconocida revictimización o victimización secundaria, se incluyó con el reconocimiento de la responsabilidad disciplinaria y patrimonial a la que puede dar lugar.

El reconocimiento de la violencia institucional es una demanda histórica de los feminismos, ligada estrechamente a su comprensión como problemática social y a la necesidad de desbordar el restrictivo margen del conflicto intersubjetivo. Como señala Bodelón, la dimensión institucional de las violencias contra las mujeres es una de las novedades que la perspectiva feminista ha incorporado al análisis de dicho fenómeno. Desde sus inicios, el movimiento feminista fue consciente del papel ambiguo del Estado en las violencias contra las mujeres (Bodelón, 2015). Dada la responsabilidad de garante que tiene el Estado, en relación con la eliminación de las discriminaciones y violencias contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, es posible señalar que, detrás de cada violencia machista en la familia, la pareja, el trabajo, la escuela o la comunidad, se revela la insuficiencia de la intervención diligente de los poderes públicos, por ello es clave contar con elementos para dirimir cuándo esa acción es insuficiente, ineficaz o negligente o cuando las omisiones generan responsabilidad de las administraciones.

En este sentido, la legislación catalana construyó una fórmula rica en supuestos que comprende las acciones y omisiones de las autoridades, el personal público y los agentes de cualquier organismo o institución pública que tengan por finalidad retrasar, obstaculizar o impedir el acceso a las políticas públicas y al ejercicio de los derechos reconocidos. Señala también que la falta de diligencia debida, cuantitativa y cualitativa, en el abordaje de la violencia machista, si es conocida o promovida por las administraciones o deviene un patrón de discriminación reiterado y estructural, constituye una manifestación de violencia

institucional. Esta violencia puede provenir de un solo acto o práctica grave, de la reiteración de actos o prácticas de menor alcance que generan un efecto acumulado, de la omisión de actuar cuando se conozca la existencia de un peligro real o inminente y de las prácticas u omisiones revictimizadoras (Art. 5. Sexto Ley 5/2008).

Por último, especificó que la violencia institucional incluye la producción legislativa y la interpretación y aplicación del Derecho que tenga por objeto o provoque este mismo resultado (17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, Art. 5, apartado sexto).

La exhaustiva fórmula inaugura legislativamente en el ámbito catalán un orden ético de gran valor simbólico. Será objeto de futuras interpretaciones judiciales la errática exigencia de comprobar la finalidad -de retrasar, obstaculizar o impedir el acceso a las políticas públicas y a los derechos, que contiene el primer párrafo del artículo y que corrige el último párrafo cuando se refiere a la violencia institucional surgida de la producción legislativa y la interpretación y aplicación del Derecho, en tanto reconoce que es suficiente para su comprobación, la constatación de un resultado de obstaculización, impedimento o retraso al acceso a las políticas públicas y al ejercicio de los derechos.

Es claro que podría haberse evitado la vinculación probatoria de la violencia institucional a una finalidad, que, en definitiva, remite a una intención, elemento subjetivo que no puede funcionar determinante en materia de responsabilidad de los poderes públicos. Máxime cuando la administración pública tiene responsabilidad objetiva frente a los daños causados por no cumplir con debida diligencia las obligaciones legales. En este sentido resulta irrelevante si las autoridades, el personal público y los agentes de cualquier organismo o institución pública tienen por finalidad violentar. Basta que lo hagan. La referencia legislativa debió vincularse al efecto, al resultado, al impacto, y no a la finalidad. Ello pareciera dar cuenta de las tensiones en la negociación parlamentaria, a una retórica del reconocimiento que despoja de las herramientas para hacer efectivos los derechos reconocidos.

Por otro lado, la contracara del reconocimiento de la violencia institucional está dado por el estándar de diligencia debida al que la referida ley define como la obligación de los poderes públicos de adoptar medidas legislativas y de cualquier otro orden para actuar con la agilidad y eficiencia necesarias y asegurarse que las autoridades, el personal, los agentes, las entidades públicas y los demás actores que actúan en nombre de estos poderes públicos se comporten de acuerdo con esta obligación, en orden a prevenir, investigar, perseguir, castigar y reparar

adecuadamente los actos de violencia machista y proteger a las víctimas (art.3.h). El círculo se cierra con la incorporación legislativa de las garantías de no revictimización y de no repetición integrantes de la noción de reparación integral.

Las garantías de no repetición han tenido desarrollo jurisprudencial importante en el ámbito latinoamericano, en dictámenes de los Comités internacionales en materia de Derechos Humanos, como el Comité de la CEDAW, y también en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este sentido se ha concluido que la idea de reparación integral (*restitutio in integrum*) implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que las vulneraciones de derechos han producido, así como la indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural, las reparaciones han de tener una vocación transformadora de esta situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo reparatorio, sino también correctivo.

Otra importante novedad de la ley catalana, en este ecosistema que se propone visibilizar las violencias machistas institucionales, está dado por el reconocimiento de la legitimidad activa –la consideración de parte interesada– a las entidades, asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus finalidades la defensa y la promoción de derechos de las mujeres y también los sindicatos y las asociaciones profesionales. Hay aquí un interés no sólo en el reconocimiento, sino en comenzar a pensar los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad ante la violencia institucional. Si esta dependiese de que las propias mujeres en situación de violencia machista fueran quienes debieran además sostener las denuncias contra los poderes públicos para exigir responsabilidad disciplinaria y/o patrimonial, las denuncias serían anecdóticas. Por ello, diseñar y organizar mecanismos que desarrollen competencia para intervenir en situaciones de violencia institucional, es clave para que el reconocimiento conseguido no quede en letra muerta.

En este sentido, la Recomendación General 28 del Comité CEDAW (2010) afirmó que la obligación de los Estados de eliminar la discriminación cometida por cualquier actor público o privado comprende “medidas que aseguren que las mujeres puedan presentar denuncias en caso de violaciones de los derechos consagrados en la Convención y tengan acceso a recursos efectivos” (pár. 36).

Asimismo, en la Recomendación General 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, el Comité CEDAW sostuvo que el derecho de acceso de las mujeres a la justicia es esencial

para la realización de todos los derechos protegidos en virtud de la CEDAW. Es un “elemento fundamental del estado de derecho (...) y alcanza la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia” (pár. 1).

La ampliación en el ámbito catalán, en términos de reconocimiento de derechos, introducida en este apartado, ha tenido su traducción parcial en materia de políticas públicas. En ello me enfocaré en el siguiente apartado, para explicar cómo se ha ido desarrollando un nuevo modelo de intervención acorde a la Ley 17/2020 de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista y a relevantes leyes orgánicas, como las coloquialmente conocidas como Ley trans, Ley del sí es sí o Ley Rhodes o LOPIVI⁴, que contribuyen a reconfigurar la comprensión de las violencias machistas.

4. La efectivización de derechos y un nuevo modelo de comprensión – intervención

La incorporación de la diligencia debida en la ley catalana trajo consigo la exigencia de desbordar el reconocimiento formal para trabajar en la efectivización de derechos. Una vocación rectora de las políticas públicas y de los modelos de intervención; un enfoque claro al derecho-acción.

En este contexto de ampliación del reconocimiento de derechos y de políticas públicas es que se diseñó un modelo de intervención que ya venía preconfigurado desde los feminismos bajo una demanda concreta: poner a las mujeres (y no a los servicios y recursos) en el centro de la intervención. Dicho modelo se nutrió con la perspectiva de derechos humanos, la perspectiva feminista y la interseccional y se concretó en el Protocolo Marco de diligencia debida VM. Análisis a continuación en qué consiste dicho modelo, qué novedades supone y por qué se ha estructurado alrededor del estándar de diligencia debida.

4.1. *La ampliación del sujeto: políticas públicas que van más allá de la ley*

Las políticas públicas en materia de derechos humanos en general, y en particular las de prevención y reparación de las violencias machistas, están llamadas a concretar el acceso a los derechos reconocidos. En este sentido las leyes deben funcionar no como el techo de los

⁴ La llamada Ley Trans, es la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI; la conocida como la ley del “Sí es Sí” es Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual; y la conocida como Ley Rhodes o LOPIVI por sus siglas es la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

derechos, sino como el piso, los mínimos que los poderes públicos han de garantizar y las políticas públicas están llamadas a viabilizar ese piso con vocación siempre expansiva.

Este principio ampliatorio se comprueba en el Protocolo Marco de diligencia debida VM en relación con el sujeto, si la Ley 5/2008 señala que son las mujeres, de cualquier edad, y sus hijos e hijas quienes pueden sufrir violencias machistas, el protocolo fue más allá e incorporó en ese sujeto a las niñas, niños y adolescentes no solo en tanto hijas e hijos de una mujer en situación de violencia machista, sino también, fuera de esta situación, en tanto víctimas de violencias sexuales. El protocolo asume así que todas las violencias sexuales contra la infancia y la adolescencia han de ser prevenidas y reparadas desde su consideración como violencias machistas. Ello supone un desbordamiento del sujeto mujer como sujeto único de las violencias machistas y promueve una nueva comprensión de estas y de las violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes.

En otro artículo expliqué por qué entiendo que las violencias sexuales contra la infancia y adolescencia deben considerarse violencias machistas, no sólo cuando las sufren niñas, sino también cuando las sufren niños⁵ (Gonzalez Prado, 2022). Entonces señalé que lo que califica la violencia machista no ha de ser sólo el género de los sujetos que la sufran con mayor incidencia –incontestablemente mujeres–, sino también y fundamentalmente el de los sujetos que la ejercen con constatada preeminencia –hombres- y los mecanismos que se ponen en marcha y el impacto que tienen, en orden de organizar la desigualdad sexo-genérica y en intersección con la edad, como criterios de distribución del poder social, simbólico, político, económico y jurídico. Ello no niega ni desconoce que hay un número más elevado de niñas y chicas adolescentes, cis y trans, que sufren violencias sexuales, pero tampoco invisibiliza que niños y chicos adolescentes cis y trans están sistemáticamente expuestos a violencias sexuales por parte de agresores hombres.

De ello dan muestra, asimismo, las estimaciones a nivel global. Así, por ejemplo, las últimas estimaciones a escala mundial presentadas por Unicef en octubre de 2024 revelan que más de 370 millones de niñas y mujeres vivas en la actualidad –esto es, una de cada ocho– han sufrido violencia sexual antes de los 18 años. Cuando en estos cálculos se incluyen, además, formas de violencia sexual sin contacto físico, como el abuso verbal o en línea, la cifra de

⁵ Probablemente sería más acertado utilizar un paraguas terminológico más amplio y suficientemente comprensivo, en este sentido considero más adecuada la terminología de violencias patriarcales, porque sitúa en la organización patriarcal de nuestras sociedades las causas de las violencias. Los corsets legislativos, las traducciones jurídicas de los feminismos no siempre resultan las mejores explicaciones sino las posibles, por ello a lo largo del artículo me referiré mayoritariamente a violencias machistas.

niñas y mujeres afectadas en todo el mundo se eleva hasta los 650 millones –una de cada cinco-. Aunque las niñas y las mujeres son las más afectadas y sus experiencias están mejor documentadas, los datos muestran que los niños varones también son víctimas de violencia sexual. Se calcula que entre 240 y 310 millones de niños y hombres –aproximadamente 1 de cada 11– han sufrido violencia sexual durante la infancia. Esta estimación se eleva a entre 410 y 530 millones si se incluyen violencias sin contacto físico (UNICEF, 2024). La persistencia en la falta de datos, especialmente en lo que se refiere a la experiencia de los niños varones y a las formas de violencia sexual sin contacto físico, pone de manifiesto la necesidad de aumentar la inversión en la recopilación de datos para poder evaluar la dimensión exacta de la violencia sexual ejercida contra la infancia.

Se identifica así en la intersección de género y edad causas estructurales de las violencias sexuales contra las personas menores de edad, el nudo constituido por el machismo y el adultocentrismo, elementos caracterizantes de la organización patriarcal de nuestras sociedades y de las instituciones que son su producto, como la familia, la escuela, la iglesia y los servicios sociales.

Este desbordamiento del *sujeto víctima* de las violencias machistas no permite afirmar que las violencias sexuales sean neutrales al género, sino precisamente que el sujeto hegemónico de la dominación patriarcal se afirma no sólo en relación con la categoría sexo-género, sino también, y simultáneamente, en relación con la sexualidad, la edad, las procedencias étnicas y raciales, la clase social, a la diversidad funcional, cognitiva y mental.

Ha de tenerse en cuenta que es precisamente el bagaje teórico-político feminista el que ha permitido desmontar que detrás de la violencia sexual contra la infancia haya un deseo irrefrenable masculino heterosexual y ha puesto el eje en la cuestión del poder (Brownmiller, 1975; Mackinnon, 1979; Segato, 2003; Rich, 1980; Pateman, 1988, entre otras). Desde estas consideraciones es un absurdo pensar que la violencia sexual contra una niña sea una violencia machista y la violencia sexual contra un niño no lo sea. Que una niña y un niño violentados sexualmente por el mismo profesor, por el mismo padre o por el mismo familiar o vecino requieran comprensiones diferentes, por razón de su género o de la violencia que han sufrido.

Por ello el Protocolo Marco de diligencia debida VM propone esta comprensión desde el ámbito de las políticas públicas y es una trascendente expansión del sujeto llamada a incidir en la intervención, pero no es un cambio exento de tensiones. Si bien el Protocolo Marco

referido fue aprobado por un Acuerdo de Gobierno, que supone la alineación interdepartamental en el ámbito de la Generalitat de Catalunya, la misma administración organiza otra política pública innovadora las Barnahus⁶ o casas de la infancia, que da cuenta de una forma diferente de entender las violencias sexuales contra la infancia y sus causas estructurales.

4.2. *La importancia de los conceptos y los marcos interpretativos*

Un marco interpretativo en políticas públicas es una estructura conceptual o teórica que se utiliza para analizar y comprender problemas y procesos. El marco proporciona un conjunto de lentes a través de las cuales se pueden examinar y evaluar cuestiones políticas y sociales. Los marcos interpretativos pueden incluir teorías, modelos, conceptos y enfoques metodológicos que ayudan a comprender las causas de las problemáticas sociales, así como las posibles soluciones (Bustelo & Lombardo, 2015). Por ello, la forma en la que definimos las problemáticas sociales delimita las respuestas institucionales que podremos organizar para abordarlas.

La persistencia de formas de nombrar que opacan las causas estructurales de las violencias sexuales se comprueba en el modelo *Barnabus* y requiere efectivamente una armonización, en relación con términos ya abandonados legislativamente como el de *abuso sexual infantil*. El modelo *Barnabus*, de origen islandés, ha sido promovido internacionalmente por la organización *Save the Children*, para mejorar la intervención y reducir la revictimización en los casos en los que se denuncian violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes. Este interesante modelo, cuando analiza dicha forma de violencia, no llega a explicarla, ni la sitúa en un continuum de violencias machistas, patriarcales. Así, se limita a constatar, por ejemplo, que, en 2022, el 98% de los adultos condenados por agresiones sexuales contra personas

⁶ La *Barnabus*, o casa de las niñas y los niños, es un proyecto del Gobierno catalán que implica al Departamento de Derechos Sociales —mediante la Dirección General de la Atención a la Infancia y la Adolescencia— en coordinación con los Departamentos de Salud, Educación, Justicia, Interior e Igualdad y Feminismos. El recurso organiza un centro que tiene el aspecto de un hogar para que niñas, niños y adolescentes lo reconozcan como un espacio amigable que proporciona seguridad y confianza, es decir, como garantía de no revictimización en el proceso de denuncia, investigación y atención psico-social. Los objetivos principales que declara son dos. Por un lado, procurar que niñas, niños y adolescentes se vinculen a un binomio profesional (que habitualmente está formado por un psicólogo o psicóloga y un trabajador o trabajadora social, que se encargan del desarrollo y la recuperación de las víctimas). De la otra, minimizar la contaminación del testimonio y garantizar las mejores condiciones por si el equipo de asesoramiento técnico penal recibe el encargo de llevar a cabo una entrevista forense para la prueba preconstituida o declaración judicial. Si bien el recurso tiene un peso fundamental en ser una herramienta para mejorar la investigación de hechos que pueden ser constitutivos de delitos sexuales, también señala que tiene como objetivo la prevención, la detección temprana, la atención y la recuperación de niñas, niños y adolescentes que han sufrido violencias sexuales. La Estrategia Barnabus amplía el marco de actuación más allá de la unidad integrada de atención y contempla, entre otros, diseñar y aplicar políticas preventivas. Ver fuente: https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/infancia_i_adolescencia/proteccio_a_la_infancia_i_ladollescencia/barnabus/

menores de 16 años eran hombres (Rivas, Capell, Massó, *Save the Children*, 2023), pero sin llegar a afirmar que, siendo la violencia sexual contra la infancia y adolescencia transversal a la clase, las procedencias étnicas, raciales, religiosas y culturales, la categoría persistente a la que debiéramos atender es la de género y edad. En definitiva, que son necesarias estrategias integrales que visibilicen las consecuencias de un sistema de organización patriarcal de nuestras sociedades, en tanto el nudo de machismo y adultocentrismo es característico del mismo. Sin claridad explicativa no solo es extremadamente difícil construir prevención y reparación de las violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes, sino que también se abonan interpretaciones que biologizan, naturalizan, normalizan dichas violencias sexuales como “algo que los hombres hacen”.

Es precisamente en la normalización, en la aceptación de un fenómeno como habitual y a la vez como inevitable, donde se construye el poder, por ello es clave deconstruirlo, explicarlo, preguntarnos por sus causas estructurales y analizar las violencias sexuales en clave de ejercicio de poder.

En relación con la persistencia de déficits terminológicos en el modelo Barnahus, se comprueba que se utilizan las referencias de abuso sexual infantil y violencia sexual como sinónimos, indistintamente. Ello a pesar de la vigencia de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual eliminó la distinción entre los delitos de abuso y agresión sexual. Antes de la reforma del Código Penal, el delito de abuso sexual implicaba una pena menor que el de agresión sexual.

Además de este uso normativo es pertinente recordar que la terminología *abuso* ha servido históricamente para situar como menos graves las violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes, dando lugar a condenas inferiores y a la minimización del daño social. Así, la idea de *abuso* permitía inferir que no había violencia física (como si la sexual no lo fuera), sino algo menos lesivo, el abuso de poder o la intimidación por parte de conocidos y/o familiares. El uso de la palabra *infantil* como adjetivo opacaba lo que está en la base de esta forma de violencia machista, sus causas estructurales: la dominación masculina y los mandatos de género.

La supresión de la terminología *abuso sexual* tuvo por objeto visibilizar la igual o mayor gravedad de formas particulares de intimidación que se utilizan con las infancias y adolescencias, que son formas de violencia psicológica y manipulación emocional, el *modus operandi* más frecuente en las agresiones sexuales hacia la infancia. La terminología *violencias*

sexuales permite identificar, tal como establece la legislación vigente, que las agresiones sexuales hacia los niños, niñas y adolescentes no son violencias menos relevantes o perjudiciales.

Finalmente, volviendo al punto de la ampliación del sujeto de las violencias machistas, que se ha promovido desde las políticas públicas, es importante mencionar, si bien no entraré en su análisis detallado, que ello también ha ocurrido hasta alcanzar a los hombres trans y personas no binarias con capacidad de gestar en relación con la violencia obstétrica⁷. Ello ha permitido que las medidas de prevención y de reparación ante dicha forma de violencia machista no sean excluyentes de personas con capacidad de gestar que no son mujeres y que pueden estar expuestas a situaciones de violencia obstétrica específicas.

Contar con un marco interpretativo común, que es uno de los objetivos del Protocolo Marco de diligencia debida en VM, que comprenda la perspectiva de derechos, feminista e interseccional, que amplíe el sujeto de las violencias machistas en el sentido explicado, que entienda que todas las violencias sexuales contra mujeres, niñas, niños y adolescentes son violencias machistas y que deje atrás confusas nociones como la de abuso sexual, deviene en una herramienta fundamental para la mejora del trabajo en red institucional e intersectorial y que requiere de manera imprescindible de un lenguaje común.

4.3. Prevención y reparación integral más allá de la intervención en el caso concreto

Si las violencias machistas, de género, patriarcales, son problemáticas sociales estructurales y si el objetivo es erradicar dichas violencias, es evidente señalar la insuficiencia e ineficacia de centrar la intervención de los poderes públicos en la respuesta individual de los casos concretos. Sin embargo, los esfuerzos y recursos de las administraciones públicas, desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género a esta parte, tanto a nivel estatal como autonómico, se han dirigido básicamente a la respuesta individual, tanto en el plano asistencial como en el penal. Como señala Bodelón, en los análisis sobre las violencias hacia las mujeres los personajes habituales suelen ser las mujeres y sus agresores, pero desde hace tiempo sabemos que el Estado y sus autoridades pueden ser directa o indirectamente responsables de variadas formas de violencia de género (Bodelón, 2015).

⁷ *Vid.* Plan para el abordaje de la violencia obstétrica y la vulneración de derechos sexuales y reproductivos aprobado por la Generalitat de Catalunya para los años 2023 -2028.

Contar con servicios y recursos de acompañamiento a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situaciones de violencias machistas es fundamental para hacer cesar la violencia a la que están expuestas, evitar su cronificación y dar lugar a un proceso de recuperación integral. Además, es igualmente importante y decisivo impulsar las transformaciones de la vida cotidiana, pública y privada, que son condición de repetición de dichas violencias. Es lo que en el ámbito del Derecho internacional de los derechos humanos se identifica como condiciones de no repetición y que los feminismos han definido como la transformación social feminista, la revolución feminista, una subversión del *status quo* productor cotidiano de las desigualdades sexo-genéricas, en intersección con otras desigualdades estructurales, como las de clase, las raciales o las de edad.

Por ello tiene peso simbólico y político organizar la intervención reconociendo que esta debe ocuparse tanto de la recuperación de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, como de construir garantías de no repetición y que la prevención ha de ser una tarea con vocación de transformación estructural, además de una respuesta a los casos concretos. Esta vocación de desbordar desde la intervención, el restrictivo marco de la atención individual aparece recogida en el Protocolo Marco de diligencia debida VM.

La apuesta es arriesgada porque requiere de los circuitos de intervención realizar una continua tarea de revisión de las propias prácticas a fin de evaluar si las mismas tienen un impacto revictimizante en la población a la que se dirigen y actuar sobre ello. Reclama un nivel de transformación estructural que encontrará no pocos obstáculos en las inercias institucionales y en la misma configuración del Estado. Hay un mandato de remover el *status quo* que difícilmente pueden realizar las instituciones por sí mismas, en tanto son parte de un engranaje sostenedor de las desigualdades estructurales.

En este punto, tanto el Protocolo Marco de diligencia debida VM y los instrumentos que lo complementan, como el Libro Blanco de la prevención de las violencias machistas (Generalitat de Catalunya, 2023, en adelante el Libro Blanco), tienen valor también como compromisos exigibles a los poderes públicos y por ello como herramientas para la ciudadanía y los feminismos que históricamente han reclamado a las administraciones garantías efectivas ante los reconocimientos político-legislativos realizados. La política pública preventiva de las violencias machistas se ha organizado en Cataluña a través de dos instrumentos marco que se proponen concretar qué se entiende por prevención transformadora y ofrecen de esta manera un marco de evaluación del cumplimiento eficaz. Por una parte, el Libro Blanco, que establece los lineamientos de lo que define como

prevención transformadora y, por otra, el I Plan nacional de prevención de las violencias machistas, aprobado también por un Acuerdo de Gobierno (ACORD GOV/236/2023, de 21 de noviembre, pel qual s'aprova el Pla nacional de prevenció de les violències masclistes 2023-2025), que intenta traducir dichos lineamientos en acciones, estrategias y compromisos institucionales concretos.

El Libro Blanco señala que el primer objetivo de la prevención está en producir una transformación social feminista. Y en ese sentido, dejar atrás la cultura patriarcal que posibilita, naturaliza y justifica las diferentes formas de violencia machista. Por ello, busca distanciarse de la prevención entendida como un cúmulo de acciones puntuales inconexas, a fin de reclamar un conjunto de actuaciones permanentes y de calidad, coordinadas y planificadas estratégicamente con las herramientas adecuadas para transformar las causas estructurales de las violencias machistas.

El instrumento se propone superar el modelo preventivo médico -el más extendido en materia de prevención de violencias- de Leavell y Clark (1965)⁸ por las limitaciones que el mismo presenta. Entre estas limitaciones se destaca que la tipificación cerrada de los factores de riesgo ha facilitado la construcción de perfiles estereotipados de agresores y víctimas que no responde a la complejidad de la realidad. Además, se ha confundido la reducción de los factores de riesgo con la limitación de las libertades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes como única estrategia para su seguridad (no vestir de una determinada manera, no pasar por determinados lugares, no salir a ciertas horas, etc.), en lugar de abordar las causas subyacentes de las violencias y de promover el empoderamiento, la capacidad de acción y las opiniones de las mujeres (Generalitat de Catalunya, 2023:5-6).

Así, el Libro Blanco ha perfilado cinco objetivos de la prevención transformadora, que organizan el I Plan nacional de prevención de las violencias machistas 2023-2025. Este plan, que comprende 222 acciones de los diferentes Departamentos de Gobierno, cuenta con una herramienta pública de seguimiento y monitoreo de las acciones ejecutadas⁹. Esta

⁸ Este ha distinguido tres tipos de prevención (primaria, secundaria y terciaria) en función del momento en que se implementa (antes, durante y después de la violencia, respectivamente) y que pone en el centro la reducción de riesgos. La prevención primaria se correspondería con las acciones dirigidas a prevenirla antes de que suceda y reducir los factores de riesgo comunes en toda la población; la secundaria se orientaría a trabajar con los colectivos de mayor riesgo y a generar respuestas inmediatas a la violencia (atención prehospitalaria, por ejemplo), y la terciaria, tendría como objetivo la atención de largo plazo enfocada a la no repetición.

⁹

Disponible

en

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjBmMjNkMmMtOGFiZi00ZDE3LWJlNGMtMWFhM2M5NjI4NGM4IiwidCI6IjNiOTQyN2RjLWQzMGUtNDNiYy04YzA2LWZmNzI1MzY3NmZlYyIsImMiOiJh9>

herramienta no solo evalúa la realización de las acciones, sino que también analiza el grado de adecuación a los objetivos de la prevención transformadora, el tipo de violencia a la que se dirige e incorpora indicadores de resultado de las acciones. Y también cuantitativos y cualitativos de impacto de la acción.

Si bien este ecosistema de herramientas de políticas públicas en materia de prevención y reparación de las violencias machistas ha comenzado a implementarse, es posible advertir que estas han sido diseñadas de manera de facilitar el control público y social del cumplimiento, la rendición de cuentas y la evaluación de su impacto. Exigencias estas de la diligencia debida. En materia de reparación, la organización de un modelo circular de intervención integral, en el que prevención y reparación se retroalimentan de manera permanente, abre a las profesionales un nuevo horizonte de trabajo, que desborda el caso individual y les propone una reflexión permanente sobre el impacto de las intervenciones y sobre los mecanismos de coordinación necesarios para construir, a partir de ello, garantías de no revictimización. Este modelo de intervención ha generado, genera, y generará, un gran número de retos institucionales, en tanto pone en cuestión y conmueve las formas de intervenir aceptadas y visibiliza las omisiones que pueden generar responsabilidad institucional.

Veamos, a continuación, un ejemplo de ello, que da muestra de la potencialidad para conmovir de este modelo de centralidad de derechos. Los recursos especializados en la atención de situaciones de violencias machistas (SIEs, SIADs, CIRD entre otros¹⁰) presentaban un asimétrico respeto/vulneración del derecho de las mujeres de acceder a la información que dichos servicios y recursos producían a su respecto. Así, algunos recursos se negaban a dar informes a las mujeres usuarias cuando estas los solicitaban, aludiendo que solo los entregarían a petición judicial, otros entregaban informes incompletos y por tanto de reducida eficacia, por ejemplo informes de asistencia, y otros servicios entregaban informes completos que recogían desde los episodios de violencia relatados por las mujeres hasta el impacto de la violencia que, a través de sus intervenciones profesionales, podían identificar en diferentes ámbitos de la vida de las mujeres, en su salud física, psíquica, en sus recursos económicos, habitacionales, en su socialización y redes, en el trabajo, en sus hijos e hijas.

¹⁰ Los SIEs son los Servicios de Intervención Especializada en violencias machistas, los SIADs son los Servicios de Información y Atención a Mujeres (siglas en catalán) y los CIRD son los Centros de Información y Recursos de las Mujeres (siglas en catalán).

Esta asimetría, que nacía de la falta de instrucciones claras desde la gestión pública de los recursos, y se veía fortalecido por las condiciones de precariedad laboral presentes en los mismos, impactaba en el acceso a la justicia de las mujeres usuarias, sea que denunciaran la violencia sufrida o que decidieran otras vías legales por fuera de la denuncia penal. Sin embargo, ello estaba parcialmente invisibilizado y parecía quedar en un marco discrecional profesional el hecho de realizar o no los referidos informes.

Cambiar el foco de lo que cada servicio o recurso puede ofrecer a aquello a lo que las mujeres tienen derecho, requiere no solo la declaración de implementación de un nuevo modelo, sino la dotación de herramientas y recursos suficientes para que ello pueda realizarse. Este cambio, de una postura discrecional a la efectivización de un derecho, conlleva la reorganización del tiempo y las tareas de las profesionales de dichos servicios, demanda tiempo para elaborar dichos informes, para formar a las profesionales y para asistir a los juicios en los que dichos informes sean presentados, y requiere mejoras salariales que reconozcan esta función en las profesionales; en definitiva, recursos y decisión política de organizarlos para garantizar derechos.

La aprobación del Protocolo Marco de diligencia debida VM no solo afirmó un modelo de centralidad en los derechos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, sino que también especificó que las mujeres tienen derecho de acceder a la información que los recursos y servicios especializados producen a su respecto, en situaciones de violencias machistas. La novedad encontró resistencias en las profesionales y en las direcciones de algunos recursos y servicios y ha sido por ello necesario realizar una herramienta específica para la elaboración de los informes profesionales, que se encuentra en proceso final de revisión por el Departamento de Igualdad y Feminismos al cierre de este artículo. Ello también permitió visibilizar la falta de reconocimiento salarial a las profesionales de los servicios especializados por la tarea de elaboración de informes y la necesidad de formación específica y de reorganizar el tiempo asistencial de manera de disponer de tiempo para realizar esta tarea que garantiza un derecho. Este es uno, de muchos ejemplos posibles. La diligencia debida exige precisamente esa tarea de hacer lo necesario para que cada derecho reconocido sea una realidad ejercible y no una mera declaración transformada en letra muerta de la ley.

4.4. Monitoreo externo, rendición de cuentas y exigencia de progresividad-no regresividad

El movimiento feminista, las organizaciones feministas y las teóricas feministas históricamente han conjugado esfuerzos en luchas por el reconocimiento. Un

reconocimiento que precede, desborda, pero no prescinde de la ley. Desde los feminismos se han tejido las demandas de reconocimiento que luego se han traducido jurídicamente en leyes como la Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género, las leyes orgánicas que han regulado sucesivamente el aborto, la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, y las leyes autonómicas que han organizado las políticas públicas de prevención y reparación ante las violencias machistas, entre muchas otras. A los feminismos debemos también la exigencia y creación de instituciones específicas que promuevan las políticas públicas necesarias para garantizar los derechos reconocidos, la creación de protocolos sectoriales, específicos y de protocolos marco como el analizado en el presente artículo, y de ellos dependerá, en gran parte, el monitoreo y la exigencia de rendiciones de cuenta del grado de implementación de los compromisos asumidos por los poderes públicos.

Y es que, en materia de derechos humanos, y en particular de derechos humanos de las mujeres, la vocación transformadora que estos puedan tener está estrechamente ligada a la existencia de una ciudadanía atenta, de un movimiento feminista activo y reivindicativo. El control de cumplimiento, cuando de responsabilidad institucional se trata, ha de estar siempre fuera de quienes están obligados/as a garantizar cumplimiento, ha de partir de una necesaria tensión.

Los protocolos, guías, modelos o instrumentos no son más que herramientas para garantizar a las mujeres, niñas, niños y adolescentes la efectivización de su derecho a una vida libre de violencias machistas. Requieren por tanto un compromiso político desde los poderes públicos para dotar a dichas herramientas de los recursos necesarios para impulsar las transformaciones que se proponen y un ejercicio fiscalizador externo desde los feminismos, para exigir su vigencia y ampliar los horizontes de las políticas públicas posibles.

En esta línea, principios como el de progresividad, vigente en materia de derechos humanos, contribuyen a definir estándares de efectivización y garantizar la disponibilidad de recursos. Este principio implica el gradual progreso para lograr la plena efectivización de los derechos reconocidos. En este sentido asume que, para el cumplimiento de algunos derechos, como los comprendidos en la clásica categorización de económicos, sociales y culturales, se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero señala que dichas medidas han de producirse de la manera más expeditiva y eficaz posible y que, alcanzados determinados umbrales de reconocimiento y efectivización de los derechos, no debiera retrocederse. Es lo que se conoce como no regresividad.

He señalado en este apartado que los feminismos están llamados a desbordar la ley porque conocen las limitaciones del propio sistema jurídico para garantizar los ya recortados derechos que reconoce. Desde este lugar, es posible identificar también los aciertos y desaciertos de la exigencia de cualificación en la garantía de derechos que la diligencia debida supone.

Al poner el foco en las respuestas a las violencias machistas, la diligencia debida da parcialmente con la tecla. Acierta porque visibiliza que en dichas respuestas hay parte del problema, en la impunidad, en la revictimización, en la promesa incumplida del derecho al que no se accede. Contribuye con ello a *desnormalizar* estas respuestas y con ello habilita un cuestionamiento al poder, a las instituciones que han hecho de las ineficaces, insuficientes e inadecuadas respuestas la *normalidad*, en el sentido foucaultiano, o sea la expresión de poder. Ello permite concluir que la impronta patriarcal de las instituciones se visibiliza en la normalización que hacen de las violencias machistas.

Ahora bien, resulta insuficiente porque opaca que mejorar las respuestas tiene un límite y es que tal exigencia choca con uno de los nudos constitutivos de los Estados modernos, la normalización de desigualdades estructurales, entre las que se encuentra la sexo-genérica, aunque no solo esta. Las violencias machistas son parte de la normalidad de nuestro sistema de organización social. Las respuestas eficaces, ágiles, integrales han de erosionar esa normalidad y ello las enfrenta en un punto al mismo derecho y a las instituciones vigentes. Así, por ejemplo, los feminismos han denunciado reiteradamente la imposibilidad de prevenir y reparar de manera efectiva las violencias machistas que sufren las mujeres en situación administrativa irregular si no se deroga la actual ley de extranjería. Se comprueba en este caso que es la ley la que obstaculiza el acceso a los derechos.

5. Conclusiones

La diligencia debida despliega el rol del Estado como garante de los derechos reconocidos. Es, por tanto, una exigencia de efectivización, así como el marco de evaluación de la actuación de las administraciones públicas en el abordaje de las violencias machistas.

En este sentido, la diligencia debida amplía el foco del agresor individual hasta comprender y ocuparse de la respuesta institucional a la infracción, esto es, hasta poner el foco en la intervención de los poderes públicos antes, de manera concomitante y posterior a la agresión individual, en el deber de prevención y en el deber de reparación integral de las violencias

machistas. Exige el salto del reconocimiento formal de los derechos, al acceso efectivo y libre de discriminaciones, de la ficcional neutralidad del Derecho, al abordaje interseccional, de la priorización de la investigación de los casos que superen la ya restrictiva selectividad penal y al paradigma de la reparación integral.

A lo largo del artículo he analizado el desarrollo internacional y la potencialidad de la diligencia debida en materia de violencias machistas. He puesto a prueba el concepto en su traducción en herramientas de políticas públicas que se han estructurado en base a él, como las analizadas en Cataluña. Ese mandato de efectivizar derechos, junto a las contribuciones feministas, han dado lugar a un modelo de intervención de centralidad en los derechos y necesidades de las mujeres. Modelo que ha desarrollado un marco interpretativo que supera limitaciones legislativas, como las analizadas en relación con la cuestión del sujeto de las violencias machistas.

Por último, me interesa volver espiraladamente al punto de inicio del modelo, para garantizar prevención y reparación integral en situaciones de violencias machistas. Del feminismo venimos y del feminismo necesitamos. La diligencia debida solo tiene sentido expansivo de los derechos reconocidos si puede devenir en un horizonte de cambios y en un marco de evaluación de las políticas públicas. Para que ambos existan es necesaria la tensión de exigencias democratizadoras, impulsadas por una ciudadanía activa y organizada.

Esa resistencia, en términos de Foucault (1976), ha de resistir al poder normalizador de las violencias machistas, tiene por tanto el desafío cualificado de ser, no la resistencia que el poder necesita para ser poder, sino una auténtica resistencia erosiva de la habituación y de la normalización de las violencias patriarcales.

6. Referencias bibliográficas

Bodelón, Encarna (2015). Violencia institucional y violencia de género. *Anales De La Cátedra Francisco Suárez*, 48: 131–155. <https://doi.org/10.30827/acfs.v48i0.2783>

Brownmiller, Susan (1975). *Against our will: Men, women and rape*. Ballantine Books.

Bustelo María y Lombardo Emanuela (2007) ¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de ‘marcos interpretativos’ en España y en Europa. En Bustelo & Lombardo (Coords.), *Políticas de igualdad en España y en Europa. Afinando la mirada* – (pp 11-35). Cátedra

Escuriat Peiro Ramón, Espada Trespalacios Xavier, Morros Serra Mónica, et al. (2023). Pla per a l'abordatge de la violència obstètrica i la vulneració dels drets sexuals i reproductius (2023–2028).

Barcelona: Generalitat de Catalunya; disponible en <https://scientiasalut.gencat.cat/handle/11351/10977>

Foucault, Michel (1976-2006). *Historia de la sexualidad I La voluntad de saber*. (Traductor: Ulises Guíñazú), Editorial: Siglo XXI.

González Prado, Patricia (2022). Las violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes como situaciones de violencias machistas. *Ideas*, 59: 1-12. <https://revistaidees.cat/es/las-violencias-sexuales-contra-ninas-ninos-y-adolescentes-como-situaciones-de-violencias-machistas/>

Generalitat de Catalunya, Departament d'Igualtat i Feminismes, Direcció General per a l'Erradicació de les Violències Masclistes (2022). Protocolo marco para una intervención con la diligencia debida en situaciones de violencias machistas. <https://igualtat.gencat.cat/web/.content/Ambits/violencies-masclistes/Prevencio-transformadora/protocol-marc-castellano-accessible.pdf>

Generalitat de Catalunya, Departament d'Igualtat i Feminismes, Direcció General per a l'Erradicació de les Violències Masclistes (2023). Llibre blanc de la prevenció de les violències masclistes. Aprobado por Acuerdo de Gobierno GOV/235/2023, de 21 de noviembre de 2023. <https://igualtat.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/violencies-masclistes/prevencio-transformadora/llibre-blanc/>

Leavell, Hugh y Clark, Edwin (1965). *Prevent Medicine for the Doctor in his Community. Modelo de Leavell and Clark*. Editorial McGraw Hill.

MacKinnon, Catherine (1979). *Sexual harassment of working women: A case of sex discrimination*, 19ª ed. Yale University Press.

Pateman, Carole (1988-2019). *El contrato sexual*. (Traducción María Luisa Femenías), Ménades

Rich, Adrienne (1996). Heterosexualidad obligatoria y existencia lesbiana (1980), *Duoda: Revista d'estudis feministes*, 10: 15-45.

Rivas Emilie, Capell Susanna, Massó, Cristina, Save the Children (2023). *Estudio de mapeo sobre la implementación del modelo Barnabus en España*. Situación legal y política a nivel nacional y autonómico en materia de protección a la infancia frente a la violencia sexual. Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/estudio-de-mapeo-sobre-la-implementacion-del-modelo-barnabus-en-espana/1680ad808b>

Segato, Rita (2003). *Las estructuras elementales de la violencia: contrato y estatus en la etiología de la violencia*. Editora Vozes.

United Nations Children's Fund (2024). *When numbers demand action: Confronting the global scale of sexual violence against children*. UNICEF. <https://data.unicef.org/topic/child-protection/violence/sexual-violence/>

Instrumentos e informes internacionales:

Asamblea General Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, 2018

Comité CEDAW: Recomendación general N° 25 Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - Medidas especiales de carácter temporal (2004)

Comité CEDAW: Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (2010)

Comité CEDAW: Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia (2015)

Comité CEDAW: Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19 (2017)

Consejo de Europa Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023

Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, aprobada el 20 diciembre 1993 A/RES/48/104.

Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, (2006), La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer, E/CN.4/2006/61

Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo (2010) A/HRC/14/22.

Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/23/49, 2013

ONU: Comité contra la Tortura (CAT), Observación general N° 3 (2012): Aplicación del artículo 14 por los Estados partes, 13 Diciembre 2012, <https://www.refworld.org/es/leg/coment/cat/2012/es/101850>

Patricia Gonzalez Prado
Departamento de Ciencia Política y Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad Autónoma de Barcelona
Facultat de Dret (Edifici B) -Despatx B2/124
Campus UAB · 08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès) · Barcelona
España
patricia.gonzalez@uab.cat