NOUS ÀMBITS DE VIOLÈNCIES MASCLISTES RECONEGUTS

El reconeixement de les violències institucionals: una nova eina per exigir els drets de les dones

Laia Serra Perelló



Il·lustració: Eduardo Luzzatti

El terme *violència institucional*, forjat per les entitats de drets humans, té un gran poder comunicatiu i pretén deixar enrere el paradigma de l'infractor individual per posar el focus en les administracions. També pretén deixar enrere el model de reconeixement formal de drets per passar al de l'efectivitat d'aquests drets. La incorporació d'aquest nou àmbit de violències suposa el reconeixement d'un deute històric amb els moviments de dones i feministes, un avenç conceptual i una eina de gran potencial transformador.

El primer pas: la construcció d'un marc de compliment i d'avaluació sobre la base de l'estàndard de la *diligència deguda*

La incorporació de les violències institucionals només pot desplegar el seu potencial generador de drets si amb caràcter previ s'han concretat les obligacions de cada sector de l'Administració, de forma que les dones puguin conèixer aquestes obligacions i, acte seguit, exigir-les. La base conceptual sobre la qual s'ha de construir el marc d'obligacions positives, així com el marc d'avaluació de l'actuació de les administracions públiques en

l'abordatge de les violències masclistes, és l'estàndard de diligència deguda.

L'estàndard de diligència deguda va ser creat en l'àmbit internacional en el marc de les grans reivindicacions de les dones a principis dels anys noranta. L'estratègia de la legalització de les seves demandes pretenia usar el pes de la llei per forçar els estats a desplegar polítiques públiques sobre les violències masclistes, i col·locar l'estat en la posició de garant els drets de les dones. L'estat quedava sotmès, així, a un deure permanent i tranversal de proactivitat, celeritat i qualitat en les seves intervencions. L'estàndard de diligència deguda es va assolir com a categoria conceptual, però no es va traduir en una sèrie d'obligacions concretes i calendaritzades per als estats.

Els actors clau en la concreció de les obligacions derivades de l'estàndard de la diligència deguda

Les recomanacions del Comitè de la CEDAW

A partir de l'any 2000, la constatació del fet que comptar amb instruments legals sobre els drets de les dones no estava sent suficient va empènyer a concretar aquelles obligacions estatals. L'any 2010 el Comitè per a l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona (CEDAW) va publicar la seva Recomanació núm. 28 [1], que analitzava la naturalesa i abast de les obligacions dels estats. La Recomanació esmentava les violències masclistes perpetrades o condonades per l'Estat i subratllava que l'actuació de les administracions, per ser considerada discriminatòria, no requeria ser intencional. El 2017 es va publicar la Recomanació núm. 35 [2], que realitzava un seguit de recomanacions en el pla legislatiu, executiu i judicial, i que segueix sent considerada el full de ruta per assolir la diligència deguda en l'abordatge de les violències masclistes.

Els informes de la relatora de les Nacions Unides sobre la violència contra les dones

Les Nacions Unides, a través de les successives relatores, també han realitzat una important contribució a l'hora de desgranar obligacions concretes derivades de l'obligació general dels estats d'erradicar les violències masclistes. El seu informe del 2006 [3] subratllava el potencial de l'estàndard de diligència deguda com a eina per establir un marc d'obligacions. El del 2013 va analitzar l'estàndard de diligència deguda com a eina per exigir la rendició de comptes als estats quant a la seva actuació envers les violències masclistes i per bastir un marc que permetés avaluar el grau de compliment de les accions i omissions de les administracions.

Les sentències dels tribunals internacionals

Els tribunals internacionals també han estat actors clau en la concreció de les obligacions dels Estats. La Cort Interamericana de Drets Humans (CIDH) va ser pionera en ampliar la base legal de la responsabilitat de les administracions. En la sentència González i altres

("Campo Algodonero") v. Mèxic del 2009, relativa als feminicidis de Ciudad Juárez, va definir l'anomenada *doctrina del risc i de la complicitat* segons la qual l'estat també és responsable dels patrons de violència que afecten els grups subordinats. L'estat té una posició de garant de drets que neix de la capacitat o possibilitat de prevenir o evitar un risc real i immediat.

> La incorporació de la violència institucional suposa el reconeixement d'un deute històric amb els moviments feministes, un avenç conceptual i una eina de gran potencial transformador

En l'àmbit europeu, les sentències del Tribunal Europeu dels Drets Humans (TEDH) van inspirar el redactat del Conveni del Consell d'Europa sobre prevenció i lluita contra la violència contra la dona del 2011 (Conveni d'Istanbul), que en el seu article 5 estableix l'obligació de diligència deguda. La seva jurisprudència ha anat definint obligacions concretes sobre un ampli ventall d'aspectes, entre d'altres, sobre la protecció i la investigació efectives. Per exemple, en l'assumpte J.L v. Itàlia del 2021, el Tribunal determina que els estereotips sexistes i culpabilitzants generen victimització secundària sobre les dones i suposen una violació de l'article 8 sobre el respecte a la vida privada.

Els àmbits d'actuació estratègica de la diligència deguda

Des dels anys noranta, a escala internacional, es van anar generant anàlisis i recomanacions sobre l'enfocament conceptual i les bones pràctiques en una sèrie d'àmbits en què era indispensable actuar si es volia erradicar la discriminació i les violències masclistes. Alguns referents són la Recomanació 5 (2002) de 30 d'abril del Comitè de Ministres del Consell d'Europa sobre protecció de la dona contra les violències, l'anomenada Recomanació 35 del Comitè de la CEDAW l'any 2017 sobre violències masclistes, l'Agenda 2030 de les Nacions Unides per al Desenvolupament Sostenible o l'Estratègia d'Igualtat de Gènere 2018-2023 del Consell d'Europa [4].

Els referents sobre la deguda diligència en la Llei 5/2008

La Llei 5/2008 conté una definició molt útil de victimització secundària o revictimització que ja determinava uns eixos claus: el fet que el dany podia ser causat de forma directa o indirecta; que els dèficits podien ser qualitatius o quantitatius, i que les actuacions del sector privat subcontractat també s'hi incloïen. L'article 11 també recollia l'anomenat *deure d'intervenció*, que consisteix en l'obligació de tots i totes les professionals de la salut, dels serveis socials i de l'educació, d'intervenir quan tinguessin coneixement d'una situació de risc o d'una evidència fonamentada de violències masclistes, obligació que també vinculava les entitats privades subcontractades.

Les dues grans novetats de la Llei 17/2020 per exigir l'efectivitat dels drets de les dones

Un primer mecanisme mitjançant el qual la reforma de la llei catalana pretén assolir més força en l'exigència dels drets de les dones a les administracions és el de la incorporació de la diligència deguda en els conceptes definits per la llei, en les seves finalitats, en els principis orientadors i en la incorporació del deure d'intervenció.

Un segon mecanisme és el d'incorporar el "revers" de l'estàndard de diligència deguda, és a dir, la responsabilitat derivada del seu incompliment, que són les violències institucionals. L'article 5 de la llei incorpora aquestes violències com un nou àmbit de violències masclistes. Per definir-les, la llei s'inspira en l'àmbit dels drets humans, en concret en la formulació del concepte de tortura, que pot ser comesa per un sol acte greu o per l'acumulació d'actes de menys intensitat. Un altre referent és el de la Llei mexicana de violències masclistes del 2007, que va ser la primera a incorporar una definició sobre violències institucionals.

El concepte de violències institucionals de la llei catalana reposa sobre una sèrie d'elements clau: constitueixen una forma de violència masclista comesa o tolerada per les administracions; pot sorgir de l'acció o de la omissió d'aquestes; pot provenir d'un dèficit quantitatiu o qualitatiu; poden ser-ne responsables tant el funcionariat com el personal contractat, i han de tenir la finalitat de retardar, obstaculitzar o impedir l'accés als drets i serveis previstos en la normativa. En lloc del terme finalitat, hagués estat més apropiat el terme efecte, atès que, perquè neixi la responsabilitat, no cal que el funcionariat o la pròpia Administració actuïn de forma intencional o deliberada.

> Les violències institucionals no només deriven de la resposta de les administracions; també poden provenir de la producció de lleis

Les violències institucionals no només deriven de la resposta de les administracions (poder executiu), sinó que també poden provenir de la producció de lleis (poder legislatiu), o de la seva aplicació i interpretació (poder judicial). La llei parteix d'una idea d'engranatge i de responsabilitat compartida entre aquests tres àmbits de poder.

La distinció entre les victimitzacions secundàries i les violències institucionals

La delimitació entre ambdós conceptes és complexa, ja que se situen en una línia de continuïtat i ambdós generen un greuge que legitima les dones a reclamar i a ser reparades. La violència institucional respon a un patró de vulneració de drets per part de l'Administració. La violència causada a aquella dona o grup de dones específic desborda el

cas individual i constitueix un “símptoma” o manifestació d’una deficiència estructural. Aquesta violència no prové d’una decisió professional individual puntual, que pot ser revictimizant, sinó que s’emmarca en una base conceptual, un model, una norma, un protocol, una metodologia, un criteri interpretatiu, una pràctica o una forma organitzativa creats o avalats per l’Administració.

El sistema de responsabilitat derivat de les violències comeses per les administracions

El nou article 76 bis de la Llei 17/2020 recull el sistema de responsabilitat en dos estrats compatibles entre si: la responsabilitat disciplinària individual dels i les professionals actuants i la responsabilitat patrimonial de l’Administració, que sempre ha de respondre de l’actuació d’aquests i que, en darrer terme, és la garant dels drets de les dones. La responsabilitat de l’Administració provindrà del seu funcionament, tant normal com anormal, si s’ha provocat un dany. Si hi ha diverses administracions responsables, totes respondran de forma solidària. Quant al funcionariat, la seva responsabilitat ha de ser intencional, culposa o negligent i dependrà de si la seva conducta encaixa en alguna de les infraccions disciplinàries previstes a la legislació estatal i autonòmica que regula la funció pública i als convenis col·lectius del seu sector professional. La seva responsabilitat no exclou la dels seus superiors. Aquesta responsabilitat disciplinària és compatible amb la responsabilitat penal i civil, si s’escau.

La llei recull una sèrie de paràmetres que ajuden a definir la responsabilitat de les administracions, com el de la intensitat de l’actuació, el del seu impacte i el dels riscos que provoqui l’actuació administrativa en els drets de les dones. També esmenta que la reparació pels actes de violència institucional comprendran l’anul·lació de l’acte, sempre que sigui possible i no revictimitzi la dona, i la revisió de la pràctica que va donar lloc a la violència institucional, és a dir, la garantia de no repetició.

La complexitat del fet que la pròpia Administració sancioni la seva conducta i la del seu personal suggereix la necessitat de crear un organisme independent que pugui dur a terme aquesta funció. Si l’Administració no respon a les reclamacions formulades per les dones agreujades, la depuració de responsabilitats judicials hauria de ser impulsada per les entitats de dones, que haurien de litigar de forma estratègica en els àmbits on sigui més efectiu intervenir per subvertir els patrons de conducta que estan vulnerant els drets de les dones de forma més punyent.

> Si l’Administració no respon, la depuració de responsabilitats judicials hauria de ser impulsada per les entitats de dones

També existeix un tercer estrat de responsabilitat, que és l’institucional, més vinculat a la dimensió democràtica, a la responsabilització, a la reparació pública del greuge i a

l'establiment de garanties de no repetició que són les més transformadores. La nova llei estableix mesures de prevenció, com l'elaboració d'un nou model d'atenció no victimitzant o la rendició de comptes, mitjançant l'avaluació anual de la victimització de les dones i dels seus fills i filles.

Indicadors sobre responsabilitat de les administracions

Les violències institucionals tenen una dimensió individual que afecta una dona o un grup de dones i alhora una dimensió estructural o macro, que afecta l'efectivitat dels drets de les dones en general. L'avaluació de la responsabilitat de les administracions haurà d'analitzar aquests dos nivells i la relació entre si. El primer nivell d'anàlisi consistirà en una mena de "test estructural" del grau de compliment general de l'Administració en les seves obligacions en matèria de violències masclistes, anàlisi que es pot emmirallar en les avaluacions oficials i d'entitats com les del Grup d'Experts en la Lluita contra la Violència contra la Dona i la Violència Domèstica GREVIO [5] o de la Plataforma CEDAW Sombra [6]. La segona anàlisi consistirà a avaluar el vincle entre la violència comesa contra aquella dona o grup de dones i les deficiències estructurals detectades en l'anterior anàlisi.

Conclusions

La introducció de les violències institucionals com a nou àmbit de violència masclista, si vol ser un element que potenciï la millora en l'abordatge de les violències masclistes, ha de trobar l'equilibri entre la responsabilitat de les administracions i del seu funcionariat, junt amb l'establiment de mesures de rendició de comptes i de garanties de no repetició, que sempre seran les que tinguin més potencial per transformar les estructures que provoquen i reprodueixen les violències masclistes.

REFERÈNCIES

1 — Comitè per a l'eliminació de la discriminació contra la dona (2010). *Projecte de Recomanació general núm. 28 relativa a l'article 2 de la Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona* [disponible en línia]. Consulta: 15 de setembre de 2022.
2 — Comitè per a l'eliminació de la discriminació contra la dona (2017). *Recomanació general núm. 35 sobre la violència per raó de gènere contra la dona, per la qual s'actualitza la recomanació general núm. 19* [disponible en línia]. Consulta: 9 d'octubre de 2022.
3 — Ertürk, Yakin (2006). *La norma de la diligència deguda com instrument per a l'eliminació de la violència contra la dona. Informe de la relatora especial sobre la violència contra la dona, les seves causes i conseqüències,* [disponible en línia]. Estrasburg: Comissió de Drets Humans de les Nacions Unides. Consulta: 14 de setembre de 2022.
4 — Consell d'Europa (2018). *Estratègia d'Igualtat de Gènere 2018-2023* [disponible en línia]. Estrasburg. Consulta: 15 de setembre de 2022.

5 — Consell d'Europa (2020). *Primer informe d'avaluació de GREVIO a Espanya sobre les mesures legislatives i d'altra índole que fan efecte a les disposicions del Conveni del Consell d'Europa sobre Prevenció i Lluita contra la Violència contra les Dones i la Violència Domèstica (Conveni d'Istanbul)* [disponible en línia]. Estrasburg. Consulta: 15 de setembre de 2022.
6 — Plataforma del Comitè per a l'eliminació de la discriminació contra la dona (Comitè CEDAW) (2019). *Informe SOMBRA sobre la aplicación de la CEDAW en España 2015-2018* [disponible en línia]. Consulta: 15 de setembre de 2022.



Laia Serra Perelló
Laia Serra Perelló és advocada penalista en exercici, docent, formadora i activista feminista. És responsable de la Comissió de Violències de l'entitat Dones Juristes i presidenta de l'Associació Catalana per a la Defensa dels Drets Humans. És assessora del Pla de drets humans de Catalunya impulsat pel Síndic de Greuges. És autora de la investigació *Las violencias de género en línea* i de l'estudi *Discurs d'incitació a l'odi: anàlisi des dels drets humans i pautes interpretatives*. Ha estat corredactora de la reforma de la Llei 17/2020, del 22 de desembre, de reforma de la Llei 5/2008 del dret de les dones a erradicar la violència masclista.