



Asamblea General

Distr. general
13 de junio de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

35º período de sesiones

6 a 23 de junio de 2017

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, preparado de conformidad con la resolución 32/19 del Consejo. En su informe, la Relatora Especial examina los elementos fundamentales de un enfoque basado en los derechos humanos respecto de los servicios integrados y las medidas de protección en materia de violencia contra la mujer, prestando especial atención a los centros de acogida y las órdenes de protección.

* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.



Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades de la Relatora Especial	3
A. Presentación de informes	3
B. Cooperación con las organizaciones regionales y los mecanismos mundiales y regionales independientes relativos a la violencia contra la mujer	4
C. Participación en conferencias y consultas y otras actividades	4
D. Visitas a países y comunicaciones	5
III. Enfoque basado en los derechos humanos respecto de los servicios integrados y las medidas de protección en materia de violencia contra la mujer: centros de acogida y órdenes de protección	5
A. Marcos internacionales y regionales de derechos humanos relativos a los centros de acogida y las órdenes de protección	5
B. Protección del derecho de la mujer a no ser objeto de violencia	8
C. Obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados de proporcionar centros de acogida y órdenes de protección	10
D. Los centros de acogida y las órdenes de protección: deficiencias, retos y buenas prácticas	11
IV. Conclusiones y recomendaciones	20
A. Recomendaciones específicas a los Estados	20
B. Recomendaciones generales a los Estados	23
C. Recomendaciones generales a ONU-Mujeres y otras partes interesadas pertinentes	24

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 32/19 del Consejo de Derechos Humanos. Describe las actividades de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, y contiene un análisis temático del enfoque basado en los derechos humanos respecto de los servicios integrados y las medidas de protección en materia de violencia contra la mujer, prestando especial atención a los centros de acogida y las órdenes de protección, uno de los temas que figura entre las prioridades temáticas de la Relatora Especial (véase A/HRC/32/42 y Corr.1, párrs. 51 a 57).

II. Actividades de la Relatora Especial

A. Presentación de informes

2. El 23 de septiembre de 2016, la Relatora Especial tomó la palabra ante la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 69/147 de la Asamblea, y presentó su informe temático sobre el feminicidio, o el asesinato de mujeres por razones de género (A/71/398), en el que propuso modalidades para establecer, a nivel mundial, nacional y regional, un “observatorio contra el feminicidio” u observatorios de la violencia contra la mujer¹. También presentó las respuestas recibidas de mecanismos mundiales y regionales independientes tras su llamamiento para que se pronunciaran acerca de la idoneidad del marco jurídico internacional sobre la violencia contra la mujer.

3. El 13 de marzo de 2017, la Relatora Especial participó en el 61^{er} período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y presentó un informe oral en el que expuso las prioridades actuales del mandato. También instó a los Gobiernos y la sociedad civil a que iniciaran el proceso para celebrar la quinta Conferencia Mundial sobre la Mujer, centrada de forma prioritaria en la violencia contra la mujer².

4. En dicho período de sesiones, la Relatora Especial también tomó la palabra ante diversos grupos de expertos para abordar un amplio abanico de cuestiones relativas a la violencia contra la mujer. Moderó una consulta privada sobre la puesta en práctica de una mayor colaboración entre los mecanismos internacionales y regionales relativos a los derechos de la mujer y la violencia contra la mujer, como resultado de la cual se convino en trabajar para institucionalizar dicha cooperación. Los expertos también decidieron seguir estudiando posibilidades para celebrar reuniones y consultas durante los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos y otros órganos intergubernamentales, en las que pudieran participar los mecanismos tanto internacionales como regionales relativos a los derechos de la mujer.

5. La Relatora Especial también se reunió con el Secretario General, junto con la Presidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Presidenta del Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica del Consejo de Europa, una miembro del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la Legislación y en la Práctica y el coordinador de la sección temática de seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En esta reunión, la Relatora Especial abordó la cuestión clave de la cooperación entre los mecanismos internacionales y regionales independientes relativos a los derechos de la mujer y la violencia contra la mujer, y propuso institucionalizar dicha cooperación. El Secretario General apoyó esta iniciativa y designó a su Asesora Superior sobre Políticas como coordinadora en su Oficina para que trabajara en este ámbito junto con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

¹ Véase <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20677&LangID=E>.

² Véase <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21382&LangID=E>.

B. Cooperación con las organizaciones regionales y los mecanismos mundiales y regionales independientes relativos a la violencia contra la mujer

6. La Relatora Especial participó en el 59º período de sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, celebrada en Banjul en octubre de 2016. Asimismo, se reunió con la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer en África, con miras a fomentar una mayor cooperación entre los mandatos³.

7. El 25 de noviembre de 2016, en el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la Relatora Especial hizo un llamamiento, junto con todos los mecanismos mundiales y regionales independientes relativos a la violencia contra la mujer, para que se intensificaran los esfuerzos internacionales, regionales y nacionales destinados a prevenir el feminicidio y la violencia de género. Los mecanismos instaron a los Estados a que aceptaran, incorporaran y aplicaran plenamente los tratados internacionales y regionales relativos a los derechos de la mujer y la violencia contra la mujer, y a que establecieran un observatorio contra el feminicidio⁴.

8. Durante 2015 y 2016, la Relatora Especial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que han establecido una colaboración formal con miras a actualizar la recomendación general núm. 19 (1992) del Comité relativa a la violencia contra la mujer, prosiguieron su labor⁵. A ese respecto, el 30 de octubre de 2016, la Relatora Especial participó en una reunión, celebrada en Ginebra, del grupo de trabajo del Comité sobre la actualización de la recomendación general núm. 19, y los días 2 y 3 de febrero de 2017 participó en una reunión de seguimiento del grupo de expertos del grupo de trabajo, celebrada en Londres.

9. La Relatora Especial emitió varias declaraciones conjuntas con otros mecanismos de derechos humanos⁶.

C. Participación en conferencias y consultas y otras actividades

10. Del 23 al 27 de mayo de 2016, la Relatora Especial participó en el 25º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Viena, y pronunció un discurso de apertura centrado en la cooperación entre el mandato y la Comisión en materia de justicia penal y prevención de la violencia contra la mujer⁷.

11. El 25 de noviembre, la Relatora Especial participó en un simposio de género sobre la lucha contra el feminicidio, organizado en Viena por la Dependencia de Género de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y presentó su iniciativa relativa al establecimiento de un observatorio contra el feminicidio⁸.

12. El 29 de noviembre, la Relatora Especial participó en una audiencia organizada en el Parlamento Europeo, en Bruselas, por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género sobre la adhesión de la Unión Europea al Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul), e instó a los Gobiernos a que apoyaran y aplicaran plenamente el Convenio de Estambul y la

³ Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20768&LangID=E.

⁴ Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20911&LangID=E.

⁵ Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, decisión 65/4.

⁶ Véanse <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21317&LangID=E>, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21304&LangID=E> y <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21317&LangID=E>.

⁷ Véase <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20013&LangID=E>.

⁸ Véase <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20953&LangID=E#sthash.1zNmbuRF.dpuf>.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, puesto que se trataba de instrumentos compatibles que se reforzaban mutuamente⁹.

13. Los días 12 y 13 de diciembre, la Relatora Especial asistió en Abu Dabi a la Cumbre Mundial de Presidentas de Parlamento, organizada conjuntamente por la Unión Interparlamentaria y el Consejo Nacional Federal de los Emiratos Árabes Unidos¹⁰. La Cumbre adoptó la Declaración de Abu Dabi, titulada “Unidas para configurar el futuro, por un mundo mejor”, que incluye el compromiso de fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer¹¹.

14. El 13 de enero de 2017, la Relatora Especial asistió a una reunión de un grupo de expertos sobre los centros de acogida y las órdenes de protección organizada de forma conjunta por el Centro para la Mujer, la Paz y la Seguridad de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, cuya información se ha incorporado al presente informe. Además, realizó un llamamiento para que se presentaran contribuciones al presente informe temático¹² y recibió 48 respuestas¹³.

15. Los días 7 y 8 de febrero, la Relatora Especial asistió a una reunión del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Salud y los Derechos Humanos de las Mujeres, los Niños y los Adolescentes, organizada conjuntamente por el ACNUDH y la Organización Mundial de la Salud.

16. El 4 de abril, la Relatora Especial remitió una carta a la Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres a fin de seguir explorando con la entidad, en su calidad de administradora del Fondo Fiduciario para las Víctimas de la Violencia contra las Mujeres, vías de cooperación entre el mandato y el Fondo Fiduciario, de conformidad con lo dispuesto en la resolución fundacional del Fondo¹⁴.

D. Visitas a países y comunicaciones

17. La información sobre las visitas a países realizadas durante el período abarcado por el presente documento y los correspondientes informes sobre esas visitas se encuentran en los documentos A/HRC/35/30/Add.1, Add.2 y Add.3.

18. La Relatora Especial, junto con otros titulares de mandatos, remitió más de 40 comunicaciones relativas a cuestiones que se inscriben en el ámbito de su mandato.

III. Enfoque basado en los derechos humanos respecto de los servicios integrados y las medidas de protección en materia de violencia contra la mujer: centros de acogida y órdenes de protección

A. Marcos internacionales y regionales de derechos humanos relativos a los centros de acogida y las órdenes de protección

19. Los instrumentos internacionales y regionales de política y de derechos humanos establecen las obligaciones de los Estados de combatir todas las formas de discriminación contra la mujer, incluida la violencia contra la mujer, y de proteger sus derechos humanos, incluido el derecho de toda mujer a no ser objeto de violencia. Estas obligaciones incluyen la de proteger a las mujeres de la violencia de género —en particular en el contexto de la violencia doméstica o la violencia infligida por la pareja— garantizando su seguridad y sus

⁹ Véase <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20964&LangID=E>.

¹⁰ Véase <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21053&LangID=E>.

¹¹ Véase <http://www.ipu.org/splz-e/abudhabi16/declaration-sp.pdf>.

¹² Véase <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/OrdersAndShelters.aspx>.

¹³ Todas las contribuciones están disponibles en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SheltersProtectionOrders.aspx>.

¹⁴ Resolución 50/166 de la Asamblea General.

derechos humanos mediante el acceso a centros de acogida/refugios y a órdenes de protección.

20. Estas obligaciones están directa o indirectamente consagradas en los instrumentos internacionales y regionales jurídicos y normativos en materia de derechos humanos, y han sido enunciadas en mayor detalle por los mecanismos independientes que supervisan su aplicación. Estos mecanismos incluyen el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y otros órganos de tratados, los mecanismos regionales de derechos humanos, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer y otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales. Como se destaca a lo largo del presente informe, a través de sus recomendaciones y su jurisprudencia, estos mecanismos han aclarado en mayor medida la obligación de los Estados en materia de derechos humanos de establecer un marco nacional integral y coordinado para combatir y prevenir la violencia de género, entre otras cosas mediante la provisión de centros de acogida y órdenes de protección, que son herramientas esenciales en este marco.

21. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer proporcionan un marco internacional integral en el que la violencia de género contra la mujer es la manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. La violencia de género se define como un acto constitutivo de discriminación contra la mujer y una violación de los derechos humanos, por lo que impone a los Estados la correspondiente obligación de prevenir, investigar, enjuiciar y castigar dichos actos y de proporcionar reparación a las víctimas. La prevención guarda estrecha relación con el requisito de que los Estados deben proporcionar protección adecuada a las víctimas, las supervivientes y las posibles víctimas de la violencia.

22. La recomendación general núm. 19 define la violencia de género contra la mujer como la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Explica, además, que dicho tipo de violencia menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos. Recalca la importancia de los centros de acogida o “refugios” y especifica que los Estados deberían establecer servicios de apoyo destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento.

23. Se prevé que este instrumento fundamental, que está siendo actualizado por el Comité en cooperación con la Relatora Especial, incluya orientaciones adicionales sobre las medidas necesarias para erradicar la violencia de género. En el presente informe se reflejan importantes avances en este campo y se proporciona una orientación más detallada acerca del enfoque basado en los derechos humanos y la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos de la mujer y su seguridad mediante el establecimiento de centros de acogida/refugios y la aplicación de órdenes de protección.

24. En la recomendación general núm. 33 (2015) sobre el acceso de las mujeres a la justicia, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoce las limitaciones financieras a que se enfrentan muchas mujeres víctimas de la violencia e insta a los Estados a que garanticen el acceso a los centros de crisis, la asistencia financiera, los refugios, las líneas de emergencia y los servicios médicos, psicosociales y de orientación. Asimismo, exige a los Estados que adopten medidas para garantizar que las mujeres no se vean sometidas a demoras indebidas en sus solicitudes de protección y que todos los casos de discriminación basada en el género comprendidos en el derecho penal, incluida la violencia, sean tramitados de manera oportuna e imparcial.

25. En la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993 se insta a los Estados a que garanticen que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así como estructuras de apoyo y, asimismo, a que adopten todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y psicológica.

26. En la Plataforma de Acción de Beijing, los Estados también afirman su compromiso de establecer centros de acogida y servicios de apoyo dotados de los recursos necesarios para auxiliar a las niñas y mujeres víctimas de la violencia y prestarles servicios médicos, psicológicos y de asesoramiento, así como asesoramiento letrado a título gratuito o de bajo costo.

27. En las conclusiones convenidas sobre la eliminación y la prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña, adoptadas por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 57º período de sesiones, en 2013, se insta también a aplicar medidas preventivas y de protección multidisciplinarias que tengan en cuenta las cuestiones de género, como las órdenes de alejamiento y protección de emergencia, y asegurar el acceso a los centros de acogida, en el contexto del fortalecimiento de los servicios, programas y respuestas multisectoriales para combatir la violencia contra la mujer. Estos incluyen los refugios y los centros de asesoramiento estatales e independientes para mujeres, las líneas telefónicas directas de atención las 24 horas del día, los servicios de asistencia social, los centros de atención integral para casos de crisis, los servicios de atención a la infancia y los servicios de vivienda pública, con el fin de proporcionar una asistencia básica, de fácil acceso y segura para las mujeres y los niños, así como asistencia, protección y apoyo.

28. En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo Actualizadas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal se insta a los Estados a que establezcan, financien y coordinen una red sostenible de instalaciones y servicios accesibles de emergencia y alojamiento temporal, servicios de salud, incluidos el asesoramiento y la atención psicológica, asistencia letrada y demás servicios básicos que necesiten las mujeres y sus hijos que hayan sido víctimas de actos de violencia o corran peligro de convertirse en víctimas de la violencia.

29. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye en su objetivo de lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres la meta 5.2: eliminar la violencia contra las mujeres. Sin embargo, sus indicadores conexos, 5.2.1 y 5.2.2, no incluyen la recopilación de datos acerca de los centros de acogida y las órdenes de protección, que permitiría saber dónde existen y en qué lugares es necesario crear más. La Relatora Especial también destaca que no existe en la actualidad ningún indicador sobre el número o la tasa de feminicidios o asesinatos de mujeres por razones de género, a pesar de que esta forma de violencia extrema, en muchos casos, está directamente relacionada con una escasez generalizada de centros de acogida y con la falta de eficacia o ejecutoriedad de las órdenes de protección.

30. Instrumentos regionales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) y el Convenio de Estambul abordan específicamente la violencia contra la mujer, por lo que incluyen disposiciones expresas y detalladas sobre los servicios y medidas de protección, como los centros de acogida y las órdenes de protección. Todos esos instrumentos regionales fueron adoptados con posterioridad a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y son instrumentos compatibles que se basan en la Convención y proporcionan una orientación más detallada. Este es el caso particular del Convenio de Estambul, que es el instrumento regional más reciente. Fue adoptado en 2011, y complementa el marco de la Convención y la jurisprudencia de todos los demás mecanismos regionales¹⁵.

31. El Convenio de Estambul contiene disposiciones expresas sobre los centros de acogida y las órdenes de protección. En relación con los centros de acogida, el artículo 23 obliga a las Partes a tomar las medidas legislativas u otras necesarias para permitir la creación de refugios apropiados, fácilmente accesibles y en número suficiente, para ofrecer alojamiento seguro a las víctimas, en particular las mujeres y sus hijos, y para ayudarlas de manera eficaz. En relación con las órdenes de protección, regula las órdenes de salida de la

¹⁵ Véase Dubravka Šimonović, “Global and regional standards on violence against women: the evolution and synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions”, *Human Rights Quarterly*, vol. 36, núm. 3 (agosto de 2014), págs. 590 a 607.

vivienda u órdenes de alejamiento de emergencia para las víctimas de la violencia doméstica en el artículo 52, que insta a los Estados a velar por que las autoridades competentes dispongan de la facultad de ordenar, en situaciones de peligro inmediato, que el autor del acto de violencia doméstica abandone la residencia de la víctima. El artículo 53 regula las órdenes de protección para las víctimas de todas las formas de violencia e insta a que las órdenes ofrezcan una protección inmediata y no supongan una carga económica o administrativa excesiva, tengan efecto por un período determinado y puedan dictarse sin audiencia a la otra parte y disponerse de forma independiente a otros procedimientos. En ese artículo se insta también a tipificar como delito el incumplimiento de dichas órdenes.

32. La Convención de Belém do Pará, de 1994, fue el primer instrumento regional sobre la violencia contra la mujer. En su artículo 8 d) se insta a los Estados partes a adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados. En referencia a las órdenes de protección, el artículo 7 d) obliga a los Estados a adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad.

33. Aunque no de forma tan específica, el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África (Protocolo de Maputo) también se ocupa de la violencia contra la mujer. El artículo 4, párrafo 2 f), prevé que los Estados partes deben establecer mecanismos y servicios accesibles para proveer información, rehabilitación y reparación efectivas a las víctimas de la violencia contra la mujer.

B. Protección del derecho de la mujer a no ser objeto de violencia

34. Los instrumentos internacionales y regionales relativos a los derechos humanos de la mujer contienen importantes normas rectoras en materia de derechos humanos que consideran la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos. Además, en la Declaración y el Programa de Acción de Viena se reafirma que los derechos de la mujer son derechos humanos y que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia también hizo un llamamiento para que se creara el mandato de la Relatora Especial, que fue establecido en 1994 con el fin de integrar en mayor medida la violencia contra la mujer en el marco y las iniciativas de derechos humanos. Además, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, de 1995, se considera expresamente la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos.

35. El marco de derechos humanos de la mujer se basa en principios de derechos humanos específicos de género o relativos al género que son aplicables a la violencia contra la mujer, incluidos aquellos relativos a servicios y medidas como los centros de acogida y las órdenes de protección. Estos incluyen principios —la no discriminación por motivos de sexo/género, el principio de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, el empoderamiento de la mujer, la responsabilidad del Estado, incluida la responsabilidad de diligencia debida, y el derecho a no ser objeto de violencia— que engloban otros derechos humanos.

36. Los Estados tienen las obligaciones en materia de derechos humanos de combatir y prevenir todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer mediante la prohibición y la sanción de la discriminación por motivos de sexo/género en todas sus formas, incluida la violencia de género contra la mujer (arts. 1 y 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), y, a este fin, de consagrar y hacer efectivo el principio de la igualdad del hombre y de la mujer (art. 2) y

empoderar a la mujer (art. 3) adoptando medidas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer.

37. La obligación de los Estados de proteger el derecho de la mujer a no ser objeto de violencia requiere la protección de sus derechos humanos. En la recomendación general núm. 19, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer enumera algunos de esos derechos, a saber: a) la protección del derecho a la vida; b) el derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; c) el derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno; d) el derecho a la libertad y a la seguridad personales; e) el derecho a igualdad ante la ley; f) el derecho a igualdad en la familia; g) el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental; y h) el derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

38. Además, la Convención obliga específicamente a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales y asegurar que estas mujeres gocen de condiciones de vida adecuadas y de una vivienda adecuada (art. 14, párr. 2).

39. Todos los derechos humanos y libertades fundamentales susceptibles de ser vulnerados en los casos de violencia contra la mujer constituyen el derecho de la mujer a no ser objeto de violencia. La Convención de Belém do Pará establece expresamente que la violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales; en su artículo 3 se establece que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

40. El Convenio de Estambul, en su artículo 4, párrafo 1, también se refiere expresamente a la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos, y protege el derecho de todos, en particular de las mujeres, a vivir a salvo de la violencia tanto en el ámbito público como en el ámbito privado.

41. Este reconocimiento del derecho de la mujer a no ser objeto de violencia determina la obligación en materia de derechos humanos de los Estados de proteger a las mujeres víctimas o posibles víctimas de la violencia contra la mujer mediante la adopción de leyes y medidas prácticas para prevenir y combatir dicho tipo de violencia, proporcionando un conjunto integral de servicios, como centros de acogida, y medidas, como órdenes de protección. Los Estados deberían velar por que los servicios faciliten la recuperación de las mujeres víctimas de la violencia y les permitan superar las numerosas consecuencias de la violencia y reconstruir su vida. Para ello es preciso proporcionar acceso a servicios y medidas de protección que sean accesibles, asequibles, apropiados, aceptables y de calidad, y que tengan en cuenta una perspectiva de género.

42. Estos servicios deben estar concebidos específicamente para las víctimas, centrarse en los derechos humanos de la mujer y en la seguridad y el empoderamiento de las víctimas, y estar destinados a evitar la victimización secundaria de las mujeres y los niños¹⁶. Dicho enfoque holístico debe aplicarse a todas las fases relativas a la provisión de medidas de protección, con miras a brindar protección frente a la violencia de género y prevenir y enjuiciar este tipo de violencia, así como garantizar la rehabilitación de las víctimas de la violencia y, por consiguiente, su empoderamiento.

43. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se ocupó de la obligación del Estado de garantizar el acceso de las mujeres con hijos a los centros de acogida¹⁷, y concluyó que el Estado incumplió sus obligaciones cuando la autora de la comunicación no pudo acudir a un centro de acogida porque ninguno estaba equipado para aceptarla junto con sus hijos, uno de los cuales padecía una discapacidad, y que el hecho de no proporcionar alojamiento a una mujer con un hijo con discapacidad constituía una vulneración de los derechos de la mujer en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 a), b) y e) de la Convención. En este caso, el Comité consideró que la falta de disponibilidad y la

¹⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación núm. 47/2012, *González Carreño c. España*, decisión de 16 de julio de 2014.

¹⁷ Véase la comunicación núm. 2/2003, *A. T. c. Hungría*, dictamen aprobado el 26 de enero de 2005, párr. 9.4.

inaccesibilidad de los centros de acogida constituían una clara violación de los derechos humanos de la mujer.

44. En un asunto del que conoció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal se refirió al riesgo de sufrir violencia y a la obligación de los Estados de adoptar medidas de protección: “Además, a la luz de la obligación positiva del Estado de adoptar medidas operacionales preventivas para proteger a una persona cuya vida corre peligro, cabría esperar que las autoridades, confrontadas a un sospechoso con antecedentes que ha perpetrado actos violentos, adoptaran medidas especiales en consonancia con la gravedad de la situación a fin de proteger a la madre de la demandante”¹⁸.

45. En otro caso, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también destacó que, al evaluar si se debía conceder una orden de protección, los tribunales debían tener en cuenta todas las formas de violencia contra la mujer, no solo la violencia que pusiera en peligro la vida. Asimismo, el estándar de prueba que debía cumplir una demandante para que se le concediera una orden de protección no debía ser el mismo que se aplicaba en las causas penales, es decir, que el acto de violencia fuera probado más allá de toda duda razonable. Los tribunales también debían ser conscientes de que muchas formas de violencia, y en particular la violencia doméstica, son líneas de conducta que se producen durante un espacio prolongado de tiempo y, por tanto, no debían imponer límites de tiempo estrictos al acceso a las órdenes de protección¹⁹.

46. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto de la Comisión de Derechos Humanos determinó la pertinencia de la provisión de centros de acogida en el contexto del derecho a una vivienda adecuada, y señaló que la violencia doméstica podía aumentar considerablemente el riesgo de las mujeres a quedarse sin hogar, especialmente cuando las fuerzas del orden, o incluso el propio ordenamiento jurídico, no les proporcionaban ninguna protección (véase E/CN.4/2006/118, párr. 33).

C. Obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados de proporcionar centros de acogida y órdenes de protección

47. De conformidad con el artículo 2 de la Convención, los Estados tienen la obligación de derechos humanos de garantizar que tanto los agentes estatales como los no estatales se abstengan de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer. Los Estados tienen una responsabilidad directa con respecto a la violencia perpetrada por los agentes del propio Estado. El artículo 2 d) de la Convención obliga a los Estados, incluidos sus órganos y agentes nacionales, a abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer, ya sea de forma directa o indirecta, y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.

48. Los Estados también tiene una obligación de diligencia debida relativa a la discriminación y la violencia contra la mujer perpetradas por actores no estatales, incluidos los particulares. El principio de diligencia debida que enmarca la obligación de los Estados con respecto a la violencia infligida por particulares se establece en el artículo 2 e), que obliga a los Estados a tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas²⁰. Por lo tanto, los Estados son responsables de las acciones de los actores no estatales, incluidos los particulares, cuando no cumplen sus obligaciones de diligencia debida.

49. En la recomendación general núm. 19, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer explica, además, que los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.

¹⁸ Véase la demanda núm. 33401/02, *Opuz v. Turkey*, decisión de 9 de junio de 2009, párr. 148.

¹⁹ Véase la comunicación núm. 20/2008, *V. K. c. Bulgaria*, dictamen aprobado el 25 de julio de 2011, párr. 9.9.

²⁰ Véase www.theadvocatesforhumanrights.org/uploads/bip_report_january_2016.pdf.

50. El artículo 4 c) de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer insta a los Estados a proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer.

51. El artículo 7 b) de la Convención de Belém do Pará incluye entre los deberes de los Estados condenar todas las formas de violencia contra la mujer y convenir en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

52. El artículo 5, párrafo 2, del Convenio de Estambul obliga a los Estados a tomar todas las medidas legislativas y otras necesarias para actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia contra mujeres y niñas cometidos por actores no estatales.

53. La responsabilidad de los Estados por los actos de particulares incluye la obligación de modificar o adoptar leyes nacionales para proteger a las mujeres de la violencia de género cometida por actores no estatales y ofrecer servicios y medidas destinados a protegerlas de esa violencia. Esta obligación de diligencia debida también incluye la aplicación adecuada de las leyes pertinentes y respuestas firmes de la justicia penal con la cooperación de todos los actores estatales.

54. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer abordó en mayor detalle la obligación de diligencia debida en dos casos de feminicidio en los que sendas mujeres víctimas de violencia doméstica fueron asesinadas por sus respectivos esposos después de que se les hubiera concedido una orden de protección. En ambas decisiones, el Comité afirmó que, “para que la mujer víctima de violencia en el hogar disfrute de la realización práctica del principio de la igualdad de hombres y mujeres y de sus derechos humanos y libertades fundamentales, la voluntad política expresada en el sistema amplio de Austria que acaba de describirse debe contar con el apoyo de agentes estatales que respeten las obligaciones de diligencia debida del Estado parte”. Además, en ambos casos, el Comité consideró que las autoridades (es decir, los fiscales) deberían haber sido conscientes del alto umbral de violencia que ambos agresores habían cruzado, y que no deberían haber denegado las solicitudes de la policía de detenerlos, puesto que los derechos de los agresores no podían estar por encima de los derechos humanos de las mujeres a la vida y a la integridad física y mental²¹.

D. Los centros de acogida y las órdenes de protección: deficiencias, retos y buenas prácticas

1. Definiciones

55. Un “centro de acogida”²² o “refugio” denota un “alojamiento seguro temporal o de emergencia para las mujeres y niños que han sido víctimas de la violencia, o que corren el riesgo de sufrir violencia (por lo general, a manos de un varón) en un contexto doméstico”²³. Los centros de acogida proporcionan un alojamiento seguro temporal o de emergencia, pero habitualmente no ofrecen soluciones a largo plazo. A menudo se los

²¹ Véanse las comunicaciones núm. 5/2005, *Goekce (difunta) c. Austria*, y núm. 6/2005, *Yildirim (fallecida) c. Austria*, dictámenes aprobados el 6 de agosto de 2007, párrs. 12.1.2 y 12.3 b) de ambas decisiones. El párrafo 12.1.5 de ambas decisiones contiene una formulación similar con respecto al incumplimiento por el Estado parte de su obligación de proteger a la víctima.

²² El término “refugio” (*refuge* en inglés) se utiliza de forma más generalizada en contextos europeos y “centro de acogida” (*shelter*) es más habitual en América del Norte y Australia, si bien algunos Estados también utilizan el término “albergue” (*safe house*) u otros términos. En el presente informe se utiliza “centro de acogida” de manera inclusiva para dar cabida a los distintos términos. Para más información sobre la historia de los centros de acogida para mujeres, véase Canadian Network of Women’s Shelters and Transition Houses y ONU-Mujeres, “Shelter for women and girls at risk of or survivors of violence”, 2013, disponible en: www.endvawnow.org/uploads/modules/pdf/1363538451.pdf.

²³ Women Against Violence Europe (WAVE) y Austrian Women’s Shelter Network, *Away from Violence: Guidelines for Setting up and Running a Women’s Refuge* (Viena, 2004).

considera refugios para las víctimas de la violencia doméstica, pero también pueden prestar apoyo a las mujeres y niñas que han sido víctimas de otras formas de violencia, o que corren el riesgo de sufrir otras formas de violencia, por ejemplo, las víctimas de la trata, las migrantes y las solicitantes de asilo, así como aquellas que huyen de un conflicto hacia campamentos de desplazados internos y refugiados, donde el riesgo de sufrir violencia de género es elevado²⁴.

56. Los tipos de centros de acogida varían considerablemente entre los Estados, las regiones y las comunidades. Algunos centros son establecidos y administrados de manera autónoma por organizaciones independientes de la sociedad civil sin el apoyo del Estado, y algunos cuentan con el apoyo de un sistema de concesión de licencias o subvenciones por un período específico. Algunas organizaciones de la sociedad civil, como WAVE, han elaborado directrices para el establecimiento de centros de acogida. También existen centros de titularidad y gestión públicas, pero muchas veces los servicios que prestan no son suficientes.

57. El establecimiento de centros de acogida y el apoyo a estos también deben hacer frente a barreras culturales y estereotipos de género, así como a las limitaciones económicas de los Estados. En los últimos años, algunos servicios sociales, como la vivienda pública y el acceso a los centros de acogida, se han visto socavados por las políticas de austeridad y los recortes presupuestarios.

58. No hay datos mundiales, regionales ni de las Naciones Unidas sobre el número y los tipos de centros de acogida existentes en los Estados Miembros, y tampoco existen unas normas convenidas a nivel mundial sobre el número de plazas necesarias. Las organizaciones de la sociedad civil han establecido la Red Global de Refugios para Mujeres, han organizado tres conferencias mundiales y han publicado cinco informes sobre los centros de acogida a nivel mundial, titulados *Global Shelters Data Count Reports*, el último de los cuales contiene información de 46 países²⁵.

59. La necesidad de disponer de más centros de acogida para mujeres fue documentada en un estudio realizado en 27 Estados europeos por WAVE en 2001, que encontró al menos algunos centros de acogida y organizaciones de apoyo para mujeres en cada país²⁶. Un grupo de expertos ha recomendado establecer un centro de acogida o refugio por cada 10.000 habitantes, donde se facilite alojamiento seguro de emergencia, asesoramiento cualificado y asistencia para la búsqueda de alojamiento a largo plazo²⁷.

60. En algunos Estados no hay centros de acogida; en otros tan solo existen centros de día en los que no es posible pernoctar. También existen diferentes tipos de centros: algunos Estados tienen centros gestionados por organizaciones de la sociedad civil, mientras que otros disponen de centros estatales o de una combinación de ambos. En muchos Estados, el tipo de centro de acogida está determinado por los fondos disponibles, ya sean del Estado o de donantes externos, así como por el hecho de que la financiación sea o no sostenible²⁸.

61. Las órdenes de protección tienen por finalidad garantizar la seguridad mediante órdenes de salida de la vivienda, que obligan al autor de la violencia doméstica a abandonar el domicilio común y mantener cierta distancia de la víctima (órdenes de alejamiento). Las órdenes de protección pueden imponer un abanico de restricciones a la persona sujeta a la orden. Por ejemplo, pueden obligar al agresor a abandonar la residencia de la víctima, a no acercarse al domicilio común o a lugares específicos (por ejemplo, el lugar de trabajo de la víctima o la escuela de sus hijos) o a abstenerse de ponerse en contacto con la víctima o la persona en situación de riesgo. Algunas jurisdicciones permiten dictar órdenes adicionales

²⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

²⁵ Véase <http://gnws.org/en/work/global-data-count.html>.

²⁶ Véase <https://www.wave-network.org/>.

²⁷ *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.10.IV.2), pág. 32.

²⁸ Canadian Network, "Shelter for women and girls at risk".

que obliguen al agresor, por ejemplo, a pagar el alquiler de la vivienda familiar o la pensión por alimentos, o a entregar las armas que estén en su posesión.

62. En la mayoría de los casos, las órdenes de protección son dictadas por un tribunal, un fiscal o la policía, para proteger a una persona de actos de acoso o violencia, o del temor a la violencia, por una persona determinada. Pueden ser dictadas de manera independiente por un tribunal civil o en el marco de otro procedimiento judicial civil o penal a fin de proteger la seguridad de la víctima mientras avanzan las actuaciones. Los Estados deberían velar por que se haga uso de los recursos penales y civiles en los casos en que el autor de un delito de violencia doméstica represente una peligrosa amenaza para la víctima²⁹.

2. Intersección entre los centros de acogida y las órdenes de protección

63. Existe una intersección significativa entre los centros de acogida y las órdenes de protección, pese a que son proporcionados por diferentes actores o partes del sistema estatal. La experiencia demuestra que los centros de acogida siguen siendo necesarios aunque exista una protección legislativa eficaz contra la violencia. No todas las víctimas de la violencia desean recurrir a la policía y el sistema judicial y presentar una denuncia o solicitar una orden de protección; algunas prefieren ir a un refugio. Hay casos en que las mujeres en situación de alto riesgo precisan de un alojamiento seguro durante el proceso de separación, porque la ley y las órdenes de protección no pueden proporcionar una protección completa contra la violencia. Algunas mujeres no pueden o no desean permanecer en la vivienda debido al trauma que han sufrido o porque los familiares de su pareja viven al lado, o porque ha finalizado el contrato de arrendamiento o este no está a su nombre (véase A/HRC/32/42/Add.2, párr. 69).

64. Los centros de acogida y las órdenes de protección son medidas de protección necesarias y complementarias que pueden utilizarse acumulativamente. Sin embargo, esta complementariedad no se aplica habitualmente en la práctica, ya que la división burocrática entre los servicios sociales y el sistema judicial a menudo da lugar a deficiencias de protección ocasionadas por una coordinación insuficiente.

65. En muchos casos, la debilidad y la falta de coordinación de las intervenciones del Estado para abordar pautas de violencia persistentes y prolongadas en el tiempo dan lugar a una laguna de protección y terminan en tragedia: el asesinato de una mujer³⁰ y/o de sus hijos³¹. Esos feminicidios, o asesinatos por razones de género, pueden evitarse si ese tipo de violencia se trata como un delito grave y los Estados cumplen su obligación de derechos humanos de combatir y prevenir dichos actos. Para ello deben proporcionar todo el espectro de servicios de protección a las víctimas o posibles víctimas, como centros de acogida, viviendas a largo plazo y órdenes de protección. Estas medidas deben estar disponibles de forma inmediata y resultar fácilmente accesibles para las mujeres y niñas.

3. Deficiencias, retos y buenas prácticas

66. El mandato de la Relatora Especial ha adquirido una experiencia extraordinaria recopilando información sobre los centros de acogida y las órdenes de protección durante las visitas a los países, gracias a sus visitas a centros de acogida y a la recopilación de información de primera mano de supervivientes de la violencia contra la mujer, proveedores de servicios y las autoridades interesadas. La labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y de otros titulares de mandatos pertinentes también ha permitido determinar las deficiencias y los retos vinculados a la provisión de centros de acogida y órdenes de protección.

67. En conjunto, el mandato se ha encontrado con una falta generalizada de comprensión de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, incluida

²⁹ Véase *Yildirim (fallecida) c. Austria*, párr. 12.3 b).

³⁰ Véase *Opuz v. Turkey*.

³¹ Véanse *González Carreño c. España* y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso núm. 12.626, *Lenahan (Gonzales) y otros vs. los Estados Unidos de América*, decisión adoptada el 21 de julio de 2011.

la obligación de combatir y prevenir la violencia de género y de proporcionar servicios de protección como centros de acogida y medidas de protección³².

68. La experiencia del mandato demuestra que, en la actualidad, muchos Estados tienden a percibir el establecimiento de centros de acogida o el apoyo a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que gestionan dichos centros como compromisos voluntarios y no como una de sus obligaciones en materia de derechos humanos dimanantes de los tratados internacionales de derechos humanos. Esta situación está relacionada con la falta de incorporación y aplicación plenas de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y con el hecho de que no se adopten enfoques integrales y holísticos respecto de los servicios integrados para combatir y prevenir la violencia contra la mujer. Además, muchas leyes de derecho penal y de procedimiento penal no están suficientemente armonizadas con las leyes de violencia doméstica o violencia contra la mujer y su enfoque neutral en cuanto al género. Esto, junto con la falta de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer y los estereotipos existentes, da lugar a la negación de la violencia contra la mujer y a su tolerancia o normalización, así como a deficiencias sistemáticas en la protección proporcionada por los centros de acogida y las órdenes de protección.

Centros de acogida

69. Desde su establecimiento en 1994, el mandato de la Relatora Especial ha incluido durante las visitas a países visitas a centros de acogida para mujeres, y la información recopilada durante sus 23 años de experiencia se ha utilizado para determinar las deficiencias y los retos específicos con respecto a dichos centros. En su primer informe preliminar, la primera titular del mandato señaló que el objetivo de los centros de acogida era ofrecer a las mujeres agredidas un puerto de amparo y un lugar adonde ir, proporcionando supervivencia, seguridad, apoyo, autoestima e información. En dicho informe, la Relatora Especial afirmó que todo sistema de hogares o refugios se debía considerar únicamente parte de una solución coordinada y polifacética del problema de la violencia doméstica (véase E/CN.4/1995/42, párr. 139).

70. A continuación se enumeran algunas de las cuestiones que se plantean con más frecuencia como asuntos graves en relación con los centros de acogida.

Disponibilidad, accesibilidad y financiación de los centros de acogida y otras formas de alojamiento seguro

71. La falta o el número insuficiente de centros de acogida, así como la falta de disponibilidad de centros de acogida y otras formas de alojamiento seguro, son preocupaciones que se plantean de forma habitual. En muchos casos, o no hay centros de acogida disponibles o el servicio que ofrecen es insuficiente frente a la violencia contra la mujer. También existe una falta de distribución territorial equitativa de los centros de acogida, especialmente en las zonas rurales³³.

72. A pesar de reconocer en cierta medida que la violencia doméstica obliga a mujeres y niños a cambiar de residencia por seguridad, muchos Gobiernos nacionales no realizan la planificación necesaria ni asignan fondos suficientes para establecer un número adecuado de centros de acogida, con plazas suficientes y distribuidos de manera adecuada en todo el país³⁴. Muchos centros de acogida son financiados en parte por el Estado, aunque por lo general de forma irregular y únicamente durante un período específico, lo que no permite a

³² En el siguiente enlace puede consultarse un resumen y una recopilación de las conclusiones extraídas por el mandato a partir de las visitas a países: www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Shelters/CountryVisitExperience.pdf.

³³ Véase, por ejemplo, A/HRC/32/42/Add.2, párr. 69 (Sudáfrica).

³⁴ Janet C. Bowstead, "Why women's domestic violence refuges are not local services", *Critical Social Policy*, vol. 35, núm. 3 (agosto de 2015); Deborah Quilgars y Nicholas Pleace, *Meeting the Needs of Households at Risk of Domestic Violence in England: The Role of Accommodation and Housing-related Support Services* (Londres, Departamento de Comunidades y Gobierno Local, Gobierno del Reino Unido, 2010). Véanse también A/HRC/11/6/Add.2, párr. 84 (Tayikistán) y A/HRC/23/49/Add.3, párr. 101 h) (Bosnia y Herzegovina).

los centros desarrollar, planificar o proporcionar los servicios requeridos. Las buenas prácticas demuestran que la financiación estatal tiene que ser segura, ininterrumpida y suficiente, y que los centros de acogida deberían estar financiados conjuntamente por el presupuesto del gobierno central y el presupuesto regional o provincial. La obligación del Estado de proteger a las mujeres de la violencia debe reflejarse también en la asignación de recursos financieros suficientes a los centros de acogida y las medidas de protección.

73. Uno de los principales retos en diversos contextos consiste en garantizar el acceso a modalidades de alojamiento seguras y asequibles a las mujeres y los niños que abandonan un centro de acogida. Muchas mujeres que han huido de la violencia doméstica se ven obligadas a regresar a su hogar y enfrentarse de nuevo a la violencia debido a la falta de servicios que ofrezcan un alojamiento de transición. El acceso a un alojamiento seguro y asequible para las supervivientes es insuficiente y a menudo inadecuado para satisfacer la demanda.

Seguridad/confidencialidad

74. El mandato ha encontrado fricción entre las nociones de seguridad y confidencialidad de los centros de acogida³⁵. Es una buena práctica no dar a conocer la ubicación de los centros de acogida a la población en general y que solo la conozcan aquellas personas que pueden ofrecer a las mujeres acceso a ellos. Los Estados que proporcionan recursos y licencias a los centros de acogida gestionados por organizaciones de la sociedad civil podrían llevar a cabo labores de supervisión y evaluación para determinar qué es lo que se requiere, preservando al mismo tiempo la confidencialidad y la seguridad del centro. Sin embargo, en algunas situaciones, especialmente en las zonas rurales, la confidencialidad puede constituir una barrera entre una mujer alojada en un centro y los familiares que la apoyan; se precisan métodos que aseguren que se mantenga el contacto sin poner en juego la seguridad y la confidencialidad del centro. Por consiguiente, se deben aplicar medidas de seguridad adecuadas y se debe vigilar su cumplimiento. “A tal fin, debería evaluarse la situación en materia de seguridad de cada víctima y elaborarse un plan de seguridad individualizado sobre la base de dicha evaluación. La seguridad técnica del edificio es otra cuestión clave para los centros de acogida, ya que los ataques violentos por los agresores constituyen una amenaza, no solo para las mujeres y sus hijos, sino también para el personal del centro y otras personas del entorno. Además, es indispensable establecer una cooperación eficaz con la policía con respecto a las cuestiones de seguridad”³⁶.

75. El mandato ha visitado países en los que se retiene a mujeres en centros de acogida a modo de detención administrativa o “custodia precautoria”³⁷, aparentemente para garantizar su seguridad frente a formas de violencia como los asesinatos por honor, pero en realidad esta práctica se utiliza a modo de castigo por la transgresión, ya sea real o supuesta, de las normas sociales. En otros países, los centros de acogida se utilizan a efectos de prisión en espera de juicio, debido a la falta de centros de prisión preventiva para mujeres³⁸.

Acceso y remisión

76. Las mujeres pueden requerir alojamiento de emergencia en cualquier momento, especialmente durante la noche, por lo que es importante garantizar un acceso inmediato a los centros de acogida. El mandato ha encontrado diversos obstáculos, como el requisito del reconocimiento formal de la condición de víctima³⁹. En muchos casos, las mujeres no pueden acudir a un centro de acogida sin una remisión previa. Por consiguiente, el requisito

³⁵ Véase, por ejemplo, A/HRC/11/6/Add.4, párrs. 72 y 83 h) (República de Moldova).

³⁶ Véase “Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence”, Council of European Treaty Series No. 210, 11 de mayo de 2011, párr. 134.

³⁷ Véanse, por ejemplo, A/HRC/26/38/Add.2, párr. 64 (Bangladesh) y A/HRC/20/16/Add.1, párrs. 27 a 28 (Jordania).

³⁸ Véase, por ejemplo, A/HRC/29/27/Add.3, párr. 53 (Afganistán).

³⁹ Véase A/HRC/32/42/Add.3, párrs. 57, 84 y 88 (Georgia).

de que la remisión debe tramitarse a través de un comité burocrático de proveedores de servicios puede constituir un obstáculo al acceso de las mujeres a los centros de acogida.

77. En algunos contextos, los adolescentes y niños varones que han alcanzado determinada edad quedan excluidos de los centros de acogida, lo cual provoca que los hijos deban separarse de su madre o que esta no acuda a un centro. Deberían buscarse alternativas a la exclusión basada en la preocupación por la privacidad o las instalaciones de aseo, como proporcionar alojamiento a una madre y a su hijo, o hijos, en un apartamento independiente.

78. Asimismo, algunas mujeres son excluidas de los centros de acogida por ley. Por ejemplo, en algunos países existe una ley según la cual no pueden utilizarse fondos públicos para prestar asistencia a las mujeres que se encuentren en situación irregular, lo que les impide acceder a los servicios públicos (véase CEDAW/C/GBR/CO/7, párr. 56). En esos países, las migrantes indocumentadas y las trabajadoras migrantes en situación irregular, que están particularmente expuestas a la violencia perpetrada por su empleador, su esposo u otros parientes, quedan excluidas del acceso a los centros de acogida⁴⁰.

Duración del alojamiento

79. Si bien los centros de acogida no constituyen una solución a largo plazo, según ha podido constatar la Relatora Especial, por lo general prestan apoyo, al menos, de tres a seis meses, con la posibilidad de prorrogar el período de alojamiento en caso necesario. Los centros de acogida en los que únicamente es posible permanecer un período breve o específico (unos días) no proporcionan una asistencia adecuada y pueden exponer a las víctimas, al regresar a una situación de peligro, a una escalada de la violencia como represalia por haber tratado de obtener protección. La duración del alojamiento en los centros de acogida de emergencia suele ser breve, por lo que dichos centros no ofrecen a las mujeres tiempo suficiente para decidir qué tipo de vivienda necesitan o para elegir y conseguir un alojamiento adecuado antes de abandonar el centro. Además, muchos Estados tratan de aumentar el número de viviendas disponibles sin tener en cuenta las necesidades de seguridad específicas de las mujeres que huyen de la violencia (por ejemplo, mediante una evaluación cuidadosa de los riesgos, una planificación en materia de seguridad o la toma de precauciones para aumentar la seguridad de la vivienda), lo que afecta a la capacidad de dichas mujeres para elegir opciones estables.

Falta de servicios para empoderar a las mujeres en los centros de acogida

80. Muchos centros de acogida, por falta de recursos, solo proporcionan seguridad y algunos servicios relacionados con la salud física y mental. Con mucha frecuencia, los centros no proporcionan servicios como atención de la salud gratuita, apoyo psicosocial y acceso a la justicia y asesoramiento jurídico⁴¹.

81. Las mujeres que se encuentran en un centro de acogida deberían poder “superar sus experiencias traumáticas, poner fin a la violencia, recuperar su autoestima y establecer las bases para una vida autónoma e independiente”⁴². En muchos casos, las mujeres no están en condiciones de abandonar el centro de acogida por falta de empleo, apoyo familiar o medios para mantenerse a sí mismas y a sus hijos. En algunos centros de acogida, los niños que viven con su madre se ven obligados a no asistir a la escuela durante todo el período de alojamiento de la madre en el centro, sin que se les ofrezca ninguna alternativa adecuada.

⁴⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias.

⁴¹ Véanse, por ejemplo, A/HRC/26/38/Add.3, párr. 68 (Azerbaián), A/HRC/20/16/Add.3, párr. 10 (Somalia) y A/HRC/17/26/Add.4, párr. 81 (Zambia).

⁴² WAVE, *Away from Violence*.

4. Órdenes de protección

Falta de utilización o de ejecutoriedad de las órdenes de protección

82. La Relatora Especial ha observado que hay estereotipos culturales generalizados según los cuales es la mujer la que debe “marcharse” de un hogar violento, en lugar de que sea su pareja violenta quien deba ser expulsada por menoscabar el disfrute por aquella de su derecho a una vivienda adecuada⁴³.

83. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que los Estados deberían asegurar que se utilicen recursos penales y civiles en los casos en que el perpetrador en una situación de violencia en el hogar plantea una amenaza peligrosa para la víctima⁴⁴.

84. La Relatora Especial también destaca que, en muchas jurisdicciones, las órdenes de protección no se dictan de manera inmediata a petición de la parte interesada. Además, la policía no informa a las mujeres de que tienen derecho a solicitar una orden de protección y, con demasiada frecuencia, las autoridades se niegan a dictar una orden de protección aunque la ley prevea expresamente esa posibilidad y la víctima la solicite⁴⁵.

85. En otros casos, las autoridades se demoran en dictar la orden de protección durante tanto tiempo que esta resulta ineficaz y, de hecho, el proceso incrementa el riesgo para la víctima. Con demasiada frecuencia, las órdenes de protección no se aplican efectivamente y su incumplimiento no está tipificado como delito. El incumplimiento de una orden puede aumentar el peligro que corren la mujer o sus hijos. Debe garantizarse la responsabilidad penal de los maltratadores por incumplir una orden al mismo tiempo que se trabaja en todas las demás iniciativas, incluida la provisión de centros de acogida y órdenes de protección para las víctimas de la violencia doméstica⁴⁶. Varios casos a nivel internacional muestran que los maltratadores que continúan infringiendo la orden de protección pueden llegar a matar a su víctima⁴⁷. Esto demuestra que es absolutamente necesario que se tipifique como delito el incumplimiento de las órdenes de protección, a fin de que la policía pueda detener al maltratador⁴⁸.

86. La Relatora Especial también está preocupada por la manera en que los jueces tratan las medidas de protección, pues con demasiada frecuencia se centran en el tratamiento que debe recibir el maltratador en lugar de en la protección de la víctima⁴⁹. Existen otras preocupaciones sobre las órdenes de protección, como el hecho de que no se dicten inmediatamente, que resulten ineficaces debido a su corta duración o que no sean suficientemente claras acerca de la distancia que el agresor debe mantener respecto de la víctima.

87. La falta de coordinación entre las distintas ramas del sistema judicial, por ejemplo, entre los tribunales de familia y los tribunales penales⁵⁰, puede obstaculizar el acceso de las mujeres a la seguridad. En algunas jurisdicciones, las víctimas deben elegir entre recurrir a una orden de protección civil o a una sanción penal, si bien una buena práctica es que ambas medidas estén simultáneamente a disposición de las víctimas. Muy a menudo, no existe un mecanismo de coordinación efectivo⁵¹; es necesario establecer sistemas de registro de las órdenes de protección que permitan a la policía o los funcionarios de la justicia penal determinar rápidamente si una orden de este tipo está en vigor. En el caso de

⁴³ Véase, por ejemplo, A/HRC/29/27/Add.3, párr. 44 (Afganistán).

⁴⁴ Véase *Goekce (difunta) c. Austria*, párr. 12.3 b).

⁴⁵ Véanse, por ejemplo, A/HRC/29/27/Add.1, párrs. 36, 78 y 85 (Honduras), A/HRC/29/27/Add.2, párr. 101 (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) y A/HRC/17/26/Add.5, párr. 110 d) (Estados Unidos de América).

⁴⁶ Véase *Lenahan (Gonzales) y otros vs. los Estados Unidos de América*, párr. 168, citando el caso núm. 12.051, *Da Penha Fernandes vs. el Brasil*, decisión adoptada el 16 de abril de 2001, párr. 56, también citado en *Opuz v. Turkey*, párr. 86.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, pág. 53.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, A/HRC/23/49/Add.4, párr. 65 (Croacia).

⁵⁰ Véase, por ejemplo, CEDAW/C/PRT/CO/8-9, párr. 22.

⁵¹ Véase *Lenahan (Gonzales) vs. los Estados Unidos de América*, párr. 215, apartado 4.

los Estados federales, las leyes y órdenes de protección difieren en las distintas jurisdicciones y, con frecuencia, no se reconocen mutuamente ni se aplican de manera uniforme, cuando lo ideal sería que fueran de ejecutoriedad automática en todas las jurisdicciones.

88. La jurisprudencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de feminicidio muestra que las órdenes de protección solo son efectivas si son implementadas con diligencia y si su incumplimiento está sujeto a sanciones penales⁵². Las mujeres que solicitan protección a través de la aplicación de una orden de protección deberían ser atendidas por la policía de forma rápida, al tiempo que se respetan sus derechos⁵³.

Solicitud de una orden de protección por un tercero

89. Una cuestión clave que se debe considerar es si un tercero puede solicitar una orden de protección⁵⁴. Se debería permitir que otros actores pertinentes —públicos, familiares y profesionales— puedan representar en dichas solicitudes, al tiempo que se garantice el respeto de la intervención de la demandante/superviviente⁵⁵. La jurisprudencia sobre esta cuestión ha establecido que la posibilidad de solicitar una orden de protección no solo debería corresponder a la mujer en situación de riesgo⁵⁶; al examinar las pruebas relativas a un enjuiciamiento, los fiscales deberían determinar las necesidades de protección de la víctima y tomar medidas por iniciativa propia.

Órdenes de protección recíproca

90. La Relatora Especial ha observado que, con mucha frecuencia, las órdenes de alejamiento se dictan recíprocamente, lo que suele indicar el problema de que la legislación en materia de violencia doméstica se aplica sin emplear un enfoque de género⁵⁷. En esos casos, las órdenes de protección se basan en un trato igual de todas las formas de violencia de manera neutral desde el punto de vista del género: las formas leves de violencia reactiva o las disputas verbales se tratan de la misma forma que los casos graves de violencia de género. Como consecuencia de ello, las mujeres víctimas de esa violencia también son objeto de una orden de protección dictada para proteger al maltratador, y en algunos casos son detenidas por infringir dicha orden recíproca.

5. Las órdenes de protección y los centros de acogida deben formar parte de un enfoque integrado de los servicios y las medidas de protección

Falta de un enfoque integrado de los servicios especializados y las medidas de protección

91. La Relatora Especial ha detectado en muchos casos que la violencia contra la mujer no se aborda aplicando un enfoque integrado, completo y coordinado, entre otras cosas en relación con todos los servicios especializados y las medidas de protección.

92. Una buena práctica importante que ha recibido el respaldo del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Relatora Especial es la “ventanilla única”, a saber, una institución que ofrece un abanico de servicios importantes para las mujeres en materia jurídica, sanitaria y social⁵⁸. Dichos servicios incluyen el asesoramiento jurídico, así como la atención médica para tratar lesiones inmediatas; el acceso a anticonceptivos de emergencia y la profilaxis del VIH en casos de violación; la obtención y comunicación de pruebas médico-legales; el apoyo psicosocial; la remisión a otros servicios, como centros de acogida en los casos de violencia doméstica; y la asistencia para presentar denuncias a la policía.

⁵² *Ibid.*, párr. 163.

⁵³ *Ibid.*, párr. 215, apartado 4.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, A/HRC/11/6/Add.4, párr. 49 (República de Moldova).

⁵⁵ *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, pág. 51.

⁵⁶ Véase *Opuz v. Turkey*, párr. 148.

⁵⁷ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21243&LangID=E.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, A/HRC/32/42/Add. 2, párr. 57 (Sudáfrica).

93. Existen algunas líneas de atención telefónica gratuita ininterrumpida establecidas por ONG y, en algunos casos, financiadas por el Estado, pero en general no existen líneas de atención telefónica gratuita ininterrumpida que sean sostenibles y estén financiadas por el Estado.

Actitudes de los profesionales encargados de hacer cumplir la ley

94. La Relatora Especial también ha expresado grave preocupación por la persistencia de estereotipos de género en el seno de la policía que se reflejan en diversas formas de conducta indebida. Una y otra vez, la policía se niega a registrar la denuncia, ya sea porque no da crédito a las alegaciones de la mujer o porque no reconoce como delito la violencia intrafamiliar. Los agentes de policía, especialmente en las zonas rurales, siguen enviando una “carta de advertencia” o simplemente toman una declaración escrita, carente de todo valor jurídico, en la que el maltratador se compromete a no ejercer violencia contra su pareja⁵⁹. En numerosos casos, la policía no proporciona suficiente apoyo ni información sobre los centros de acogida o las órdenes de protección a las víctimas de la violencia doméstica, y se pone fin a la investigación en cuanto la víctima retira su denuncia. Esas actitudes basadas en prejuicios con frecuencia se traducen en que la policía desestima las denuncias de las mujeres y, en ocasiones, incluso intimida o advierte a las víctimas para que no presenten cargos, lo que agrava el problema de la insuficiente presentación de denuncias en los casos de violencia contra la mujer.

Falta de evaluación y gestión del riesgo

95. De las visitas a países del mandato se desprende que uno de los principales problemas relacionados con las medidas de protección, la protección contra la violencia de género y el enjuiciamiento de este delito es la falta de evaluación y gestión del riesgo para la vida de la víctima por parte de la policía y otros funcionarios pertinentes⁶⁰.

Barreras lingüísticas para las minorías étnicas

96. La Relatora Especial también destaca que, en muchos casos, los servicios prestados para proteger a las mujeres víctimas de la violencia no están disponibles en los idiomas de todas las minorías étnicas, lo cual es un obstáculo para que las mujeres pertenecientes a esas minorías presenten una denuncia en caso de violencia y, por tanto, traten de obtener una protección adecuada.

Reconciliación/mediación obligatoria

97. En muchos países, las mujeres víctimas de la violencia de género están obligadas por la legislación nacional a entablar un proceso de mediación con el agresor, especialmente en los casos de violencia familiar, divorcio o cuando existe una controversia sobre la custodia de los hijos. El estigma y la presión sociales para mantener unidas a las familias, así como la falta de empoderamiento económico de la mujer, influyen en gran medida en la decisión de una mujer de reconciliarse con alguien que ha sido violento con ella. Además, los agentes del orden tienden a minimizar los delitos por estar convencidos de que la violencia doméstica es un asunto privado, por lo que disuaden a la víctima de seguir adelante con la causa y promueven la conciliación⁶¹. Por lo tanto, la negociación y la mediación pueden tener efectos peligrosos, especialmente en los casos en que aquellos que organizan o supervisan la negociación no están familiarizados con los métodos de amenaza y control psicológicos que los maltratadores utilizan junto con la violencia física.

⁵⁹ Véanse, por ejemplo, A/HRC/32/42/Add.3 (Georgia), A/HRC/26/38/Add.3 (Azerbaián) y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación núm. 24/2009, *X e Y c. Georgia*, dictamen aprobado el 13 de julio de 2015.

⁶⁰ Véase A/HRC/32/42/Add.2 (Sudáfrica); véase también Isabel Ruiz-Pérez, Juncal Plazaola-Castaño y Carmen Vives-Cases, “Methodological issues in the study of violence against women”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 61 (diciembre de 2007), disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2465770/>.

⁶¹ Véase A/HRC/17/26/Add.2, párr. 59 (El Salvador).

Falta de capacitación del personal encargado de hacer cumplir la ley

98. La Relatora Especial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también han abordado la falta de capacitación de los jueces y el personal encargado de hacer cumplir la ley sobre las realidades de las diversas formas de violencia de género y han señalado la necesidad de que reciban dicha capacitación⁶², así como formación sobre la jurisprudencia y las leyes nacionales e internacionales pertinentes. Los jueces, los abogados y el personal encargado de hacer cumplir la ley deberían recibir formación obligatoria sobre la aplicación de las leyes nacionales relativas a la violencia contra la mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo, las recomendaciones generales del Comité y, en particular, su jurisprudencia⁶³.

Los niños testigos de violencia de género contra la mujer

99. El Comité de los Derechos del Niño y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer han señalado que los niños testigos de actos de violencia familiar o aquellos expuestos a tales actos son objeto tanto de una forma de descuido como de violencia psicológica⁶⁴. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer estableció una serie de determinaciones sobre los estándares requeridos para las órdenes de protección con respecto a la seguridad de los niños en el caso de Ángela González Carreño contra España. En dicho caso, una niña de 7 años fue asesinada por su padre durante una visita aprobada por el tribunal después de que la madre hubiera solicitado en repetidas ocasiones protección contra su esposo, que las había amenazado y maltratado físicamente. El Comité observó que las autoridades no habían efectuado una evaluación exhaustiva de los posibles beneficios o perjuicios de este régimen para la menor; por el contrario, los elementos del caso reflejaban un patrón de actuación que obedecía a una concepción estereotipada del derecho de visita basado en la igualdad formal⁶⁵.

IV. Conclusiones y recomendaciones

100. **La persistencia de la violencia de género sistémica contra la mujer, incluso en Estados que han proclamado la tolerancia cero respecto de la violencia contra la mujer, indica que la violencia de género está profundamente arraigada en nuestras sociedades, que siguen siendo predominantemente patriarcales, y se acepta porque “simplemente, las cosas son así”. La prevención y la erradicación de la violencia contra la mujer precisan la transformación y la adopción de políticas y leyes integrales, integradas y coordinadas sobre la base de los compromisos contraídos en virtud del derecho internacional y regional de los derechos humanos. El establecimiento de centros de acogida seguros para mujeres y de órdenes de protección eficaces e inmediatas debería considerarse como una obligación en materia de derechos humanos que defiende el derecho de las mujeres a no ser objeto de violencia.**

A. Recomendaciones específicas a los Estados

Un enfoque basado en los derechos humanos y leyes y políticas integradas y coordinadas

101. **Al formular y aplicar las leyes nacionales sobre la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, los Estados deberían aplicar el enfoque basado en los derechos humanos previsto en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los instrumentos regionales para prevenir la violencia contra la mujer, proteger el derecho de las mujeres a no ser objeto de**

⁶² Véase A/HRC/11/6/Add.3, párr. 70 c) (Arabia Saudita).

⁶³ Véase *V. K. c. Bulgaria*, párr. 9.16 b) iv).

⁶⁴ Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, párrs. 20 b) y 21.

⁶⁵ Véase *González Carreño c. España*, párr. 9.4; véase también el artículo 31 del Convenio de Estambul.

violencia y enjuiciar a los maltratadores. Los Estados necesitan establecer un marco jurídico coherente de leyes armonizadas en relación con servicios de protección como los centros de acogida y las medidas de protección, incluidas las órdenes de protección, así como mecanismos eficaces de cooperación y coordinación entre los diferentes mandatos del sistema del Estado que se ocupan de la violencia contra la mujer. Entre ellos se incluyen la policía, los fiscales, la judicatura y los servicios sociales, los profesionales de la atención de la salud, las ONG y otras organizaciones pertinentes que prestan servicios de primera línea y brindan cooperación interinstitucional para tramitar adecuadamente los casos.

Recursos humanos y financieros

102. Los Estados deberían asignar suficientes recursos humanos y financieros para aplicar de manera adecuada políticas, medidas y programas integrados a fin de prevenir y combatir la violencia de género contra la mujer, en particular recursos humanos y financieros apropiados para el establecimiento y la gestión de los centros de acogida, incluidos los gestionados por ONG.

Evaluación y gestión de riesgos

103. Los Estados deberían velar por que los agentes de policía y otros profesionales lleven a cabo una evaluación del riesgo para la vida de la víctima, la gravedad de la situación y el riesgo de que se repita la violencia a fin de gestionar el riesgo y brindar protección y apoyo a las víctimas. Los Estados deberían adoptar las medidas necesarias para asegurar que esas evaluaciones se tengan debidamente en cuenta en todas las etapas de la investigación y la aplicación de medidas de protección, y que tomen debidamente en consideración el hecho de que los maltratadores posean armas de fuego o tengan acceso a ellas. Las autoridades competentes también deben ser conscientes del aumento del riesgo de represalias a que se enfrentan las mujeres cuando solicitan asistencia oficial a las autoridades, los tribunales o la policía.

Enfoques integrados respecto de la seguridad del niño

104. Los niños testigos de violencia de género contra la mujer tienen derecho a ser escuchados y a que su interés superior sea tomado en cuenta por todos los responsables de la adopción de decisiones como consideración primordial, teniendo también en cuenta la existencia de un contexto de violencia doméstica⁶⁶. Los Estados deben crear métodos institucionales para evaluar si los niños han sido testigos de actos de violencia contra la mujer y proporcionar los recursos adecuados para detectar, prevenir y combatir la violencia contra los niños; cuando los agentes estatales no tienen en cuenta el interés superior del niño, el Estado incurre en un incumplimiento de sus obligaciones⁶⁷. El régimen de visitas acordado a un progenitor violento debe regularse cuidadosamente para garantizar la seguridad de las víctimas y sus hijos. Al establecer centros de acogida y hacer cumplir las órdenes de protección, es preciso aplicar un enfoque integrado con respecto a la seguridad del niño.

105. En ocasiones, la madre que trata de acceder a un centro de acogida tiene a su cargo a hijos menores varones que pueden ser adolescentes. En caso de que existan preocupaciones sobre, por ejemplo, la privacidad de los aseos debido a la presencia de niños varones, los centros de acogida deberían proporcionar un alojamiento adecuado para mantener unidas a esas familias, por ejemplo, viviendas independientes con baño privado. Todos los niños que viven con su madre en los centros de acogida deberían recibir apoyo y asistencia a fin de que puedan proseguir sus estudios con la menor interrupción posible.

⁶⁶ Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 13, párr. 3 e).

⁶⁷ *Ibid.*, párr. 32.

Capacitación de profesionales

106. Los Estados deberían velar por que la capacitación en materia de violencia de género se integre en la formación básica para todos los profesionales pertinentes, como los agentes de policía, los abogados, los jueces, los trabajadores sociales y los profesionales de la salud. En particular, los agentes de policía deberían recibir formación para eliminar los malos tratos y prejuicios policiales hacia las mujeres víctimas de la violencia, entre otras cosas en lo que respecta a la emisión de órdenes de protección recíprocas cuando no son necesarias.

Líneas de atención telefónica ininterrumpida

107. Los Estados deberían establecer líneas de atención telefónica gratuita ininterrumpida de ámbito nacional que proporcionen a las víctimas asesoramiento confidencial, teniendo debidamente en cuenta su anonimato, y tramiten su admisión urgente en los centros de acogida.

Centros de acogida seguros

108. Los Estados deberían prever un número suficiente de centros de acogida seguros y confidenciales (tanto financiados por el Estado como por agentes no estatales), dotados de fondos suficientes y distribuidos por todo el territorio del Estado, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Los Estados deberían concebir y planificar un número suficiente de centros de acogida. Debería haber, al menos, un centro de acogida capaz de acoger a mujeres y niños de forma permanente en cada región del Estado, incluidas las zonas rurales; como referencia, podría preverse un centro de acogida por cada 10.000 habitantes. Todas las mujeres deberían poder llegar a un centro rápidamente. También debe haber disponible un servicio de transporte para llevar a las mujeres y los niños al refugio más cercano.

109. Los Estados deberían garantizar un acceso suficiente a los centros de acogida a toda mujer o niña que necesite protección, incluidos los niños y las mujeres desfavorecidas. También debería proporcionarse acceso a los centros en casos de emergencia, incluso de noche: un acceso posible de manera ininterrumpida debería ser la norma. Las mujeres deberían poder acudir a estos servicios por iniciativa propia y permanecer en ellos mientras su seguridad corra peligro.

110. Los centros de acogida deberían procurar el empoderamiento de las mujeres mediante la rehabilitación de las víctimas. Deberían prestar apoyo a las mujeres para ayudarlas a vivir de forma independiente en viviendas sostenibles, adecuadas y a largo plazo, y garantizar su rehabilitación y empoderamiento.

111. Los centros de acogida nunca deberían ser utilizados por el Estado a modo de custodia precautoria, y los Estados deberían velar por que las medidas para garantizar la seguridad de la mujer se adopten en plena consulta con las mujeres afectadas y con su consentimiento.

Órdenes de protección eficaces

112. Los Estados realizarán las enmiendas necesarias en la legislación nacional a fin de garantizar que las órdenes de protección sean debidamente aplicadas por los funcionarios públicos y puedan obtenerse fácilmente. A este respecto:

a) Los Estados velarán por que las autoridades competentes estén facultadas para dictar órdenes de protección con respecto a todas las formas de violencia contra la mujer. Las órdenes deben ser fácilmente accesibles y debe velarse por su cumplimiento para proteger el bienestar y la seguridad de las personas que se encuentran bajo su protección, incluidos los niños.

b) También debería ser posible dictar órdenes de protección inmediata a petición de la víctima en caso de peligro inminente de violencia (órdenes de emergencia), que deberían permanecer vigentes hasta que entre en vigor una orden de protección de más largo plazo tras una audiencia judicial. Dichas órdenes de emergencia deberían basarse en la declaración de la víctima, ya que recabar nuevas

pruebas puede dar lugar a retrasos que expongan a la víctima a un riesgo mayor. Por regla general, deberían ordenar al maltratador abandonar la residencia de la víctima durante un período de tiempo suficiente y prohibirle entrar en la residencia o ponerse en contacto con la víctima.

c) Las órdenes de protección deben ser accesibles de forma independiente o acumulable a otros procedimientos judiciales, como los procedimientos penales o de divorcio contra el maltratador; no deben depender del inicio de una causa penal; y deben poder introducirse en los procedimientos judiciales subsiguientes. Puesto que muchas formas de violencia, en particular de violencia doméstica, son líneas de conducta que se producen durante un espacio prolongado de tiempo, no se deberían imponer límites de tiempo estrictos al acceso a las órdenes de protección. El grado de prueba exigible a la solicitante de una orden de protección no debería ser el mismo que el exigible en las causas penales.

d) En cuanto al contenido, las órdenes de protección pueden ordenar al maltratador que abandone la vivienda familiar y que se mantenga alejado a una distancia específica de la víctima y sus hijos (y otras personas, si procede) y de determinados lugares, y prohibirle que se ponga en contacto con la víctima. Puesto que las órdenes de protección no deberían suponer una carga económica o administrativa excesiva para la víctima, también pueden ordenar al maltratador que le proporcione asistencia financiera.

e) Con respecto al derecho a solicitar órdenes de protección, se debería permitir que otros actores, como funcionarios públicos, familiares y profesionales pertinentes, puedan presentar dichas solicitudes, al tiempo que se garantice el respeto de la intervención de la víctima.

f) En los procedimientos penales deberían utilizarse todas las medidas de protección de que dispongan las autoridades competentes a fin de garantizar la seguridad de las víctimas. En particular, los Estados deberían garantizar que, en la provisión de órdenes de protección, se integren una evaluación adecuada de los riesgos y un enfoque que tenga en cuenta la seguridad del niño.

g) Los Estados deberían prever sanciones penales adecuadas en caso de que los maltratadores incumplan las órdenes de protección.

h) Los Estados deberían velar por que se efectúe un seguimiento periódico del cumplimiento de las órdenes de protección y por que estas tengan ejecutoriedad automática en todas las jurisdicciones.

113. Asimismo, los Estados deberían garantizar que todos los casos de violencia de género se juzguen de manera oportuna e imparcial, que se ejerza debidamente el procesamiento de oficio y que el procedimiento pueda continuar aunque la víctima retire su denuncia.

114. Además, los Estados deberían evitar la reconciliación obligatoria en los casos de violencia contra la mujer.

B. Recomendaciones generales a los Estados

115. Los Estados deberían considerar la posibilidad de formular indicadores adicionales sobre la consecución de la meta 5.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a la eliminación de la violencia contra la mujer, en particular indicadores acerca de los centros de acogida y las órdenes de protección.

116. Los Estados deberían recopilar datos sobre todas las formas de violencia contra la mujer y establecer un “observatorio contra el feminicidio” u “observatorio sobre el asesinato de mujeres por razones de género”, y recopilar y publicar datos anuales sobre el número de feminicidios y analizar cada caso de feminicidio a fin de prevenir futuros casos.

C. Recomendaciones generales a ONU-Mujeres y otras partes interesadas pertinentes

117. ONU-Mujeres, en el marco de su labor relativa a la violencia contra la mujer y la administración del Fondo Fiduciario para las Víctimas de la Violencia contra las Mujeres, y en cooperación con la Relatora Especial y otras partes interesadas, podría establecer y mantener una base de datos mundial sobre el número y los tipos de centros de acogida existentes en los Estados y proporcionar un apoyo adecuado para su establecimiento.
