

El Convenio de Estambul y las implicaciones jurídicas de una posible adhesión de la UE

Albena Koycheva



Este seminario está financiado por el Programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía 2014-2020» de la Comisión Europea.

Prevalencia de la violencia contra las mujeres en la UE

- ▶ 1 de cada 3 mujeres: violencia física y/o sexual a partir de los 15 años.
- ▶ La mitad de las mujeres evitan determinados lugares y situaciones por miedo.
- ▶ 1 de cada 20 mujeres ha sido violada.
- ▶ El 75 % de las mujeres con un trabajo profesional o que forman parte del personal directivo han experimentado acoso sexual.
- ▶ 1 de cada 10 mujeres ha experimentado acoso sexual o acoso a través de las nuevas tecnologías.

Los datos se pueden consultar en

<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

- ▶ El coste de la violencia de género en la UE asciende aproximadamente a 226 000 millones de euros al año. Tanto el público como el sector privado pagan el precio de la tolerancia continua.

El número de denuncias por violencia de género está muy por debajo de la realidad

- ▶ Aproximadamente, solo un 30 % de las víctimas denuncian los incidentes más graves que han vivido.
- ▶ 1 de cada 4 mujeres que no denuncia la violencia sexual a la policía decide no hacerlo por vergüenza.
- ▶ 1 de cada 5 no quiere que nadie se entere.
- ▶ 1 de cada 10 cree que la policía no podría o no querría hacer nada.

Entre las mujeres que lo denuncian a la policía, aproximadamente la mitad de ellas quedan satisfechas con la asistencia recibida.

La violencia contra las mujeres como concepto en el Derecho en materia de derechos humanos

- ▶ Documentos jurídicos internacionales: PIDCP, Convención CEDAW, etc.
- ▶ Recomendaciones generales n.º 19, 28 y 33 del Comité CEDAW.
- ▶ Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y sus protocolos.
- ▶ Jurisprudencia del TEDH sobre casos de violencia contra las mujeres y violencia doméstica: artículos 2 (apartado 3), 6 (apartado 1), 8, 13 y 14, junto con los artículos 2, 3 u 8.
- ▶ La Convención Interamericana de Belém do Pará de 1994.

¿Qué es la violencia de género (VG)?

- ▶ La violencia de género se define jurídicamente como:
 - una forma brutal de discriminación por motivos de sexo y género;
 - una violación de los derechos fundamentales de la víctima;
 - tanto una causa como una consecuencia de las desigualdades entre las mujeres y los hombres.
- ▶ La violencia de género es un patrón de conducta o un solo acto que sucede en cualquier lugar, en cualquier sociedad y país de la UE, independientemente del origen social, tanto en casa como en el trabajo, en la escuela, en la calle y en línea.
- ▶ No afecta únicamente a la salud y al bienestar de las mujeres, sino que puede obstaculizar el acceso de las mujeres al empleo, teniendo así consecuencias negativas para su independencia económica y para la economía en general.

El Convenio de Estambul

- ▶ El texto del Convenio de Estambul fue elaborado por un grupo de expertos (CAHVIO), que incluía a representantes de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, la UE, Canadá, EE. UU., México, Japón y la Santa Sede.
- ▶ **Convenio n.º 210 del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la mujer y la violencia doméstica se**
 - abrió para su firma el 11 de mayo de 2011 en Estambul y
 - Entró en vigor el 1 de agosto de 2014.
- ▶ A 5 de abril de 2017 cuenta con 44 firmas, 22 ratificaciones, 15 reservas y 4 objeciones.

Objetivos del Convenio de Estambul: prevenir, proteger, castigar y compensar

Artículo 1

- ▶ *Proteger* a las mujeres contra todas las formas de violencia, y *prevenir, perseguir y eliminar* la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.
- ▶ Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer y promover la igualdad real.
- ▶ Concepción de un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas.
- ▶ Promover la cooperación internacional.

El Convenio de Estambul:

- ▶ Preámbulo
- ▶ **Texto:** Derecho material detallado en el capítulo V, artículos 29 al 58.
- ▶ **Informe explicativo:** traducido a las lenguas nacionales.
- ▶ **Ámbito de aplicación**
 - aborda todas las formas de violencia contra las mujeres y violencia doméstica (que afecta de manera desproporcionada a las mujeres);
 - se aplica en tiempos de paz y en situaciones de conflicto armado.

Definiciones: artículo 3

- ▶ Violencia contra la mujer: una *violación de los derechos humanos y una forma de discriminación* contra las mujeres... *en la vida pública y privada*.
- ▶ Violencia doméstica
- ▶ Género: se entenderán los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones **socialmente construidos** que una sociedad concreta considera propios de **mujeres o de hombres**.
- ▶ Violencia contra la mujer por razones de género
- ▶ Víctima
- ▶ Mujer: incluye a las niñas menores de 18 años.

Obligaciones del Estado y diligencia debida: artículo 5

- ▶ Los Estados son responsables de la comisión de dichos actos por parte de las autoridades estatales y las personas privadas, y deberán actuar de conformidad con esta obligación.
- ▶ ... para *prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización* por los actos de violencia incluidos en el ámbito de aplicación de este Convenio.
- ▶ Políticas y medidas sensibles al género; planteamiento coordinado; recursos financieros y humanos; recopilación de datos e investigación.

La prevención incluye (artículos 12 - 17):

- ▶ Cambios en los modos de comportamiento socioculturales... con vistas a erradicar los prejuicios, costumbres, tradiciones y cualquier otra práctica basada en la idea de la inferioridad de la mujer o en un papel estereotipado de las mujeres.
- ▶ Las medidas deberán ser específicas y flexibles.
- ▶ ...velar por que no se considere que la cultura, las costumbres, la religión, la tradición o el supuesto "honor" justifican actos de violencia.
- ▶ Educación y formación de profesionales.
- ▶ Programas preventivos de intervención y tratamiento.
- ▶ Participación del sector privado y los medios de comunicación.

Protección y apoyo: artículos 18 - 28

- ▶ Protección de las víctimas contra cualquier nuevo acto de violencia.
- ▶ Cooperación eficaz entre todas las agencias, incluidas las agencias estatales y las organizaciones civiles.
- ▶ Planteamiento centrado en las víctimas, concentrado en los derechos humanos y las necesidades de las víctimas, con una evaluación de la relación entre la víctima y el autor del delito, los niños y el entorno social.
- ▶ Servicios de apoyo a las víctimas, en especial para las víctimas de violencia sexual y sus hijos.
- ▶ Disponibilidad de información y asistencia administrativa.
- ▶ Normas de confidencialidad y obligación de denunciar a las autoridades competentes que se ha cometido un acto grave.

Derecho material: artículos 29 - 48

- ▶ **Acciones y recursos civiles contra:**
 - el autor del acto de violencia;
 - las autoridades estatales que hubieran incumplido su deber de tomar medidas preventivas.
- ▶ Derecho de las víctimas a solicitar una indemnización por parte del autor del delito o una indemnización del Estado.
- ▶ Custodia, derechos de visita y seguridad de las víctimas: se debe tener en cuenta el historial de violencia (evaluación de riesgos y planificación de la seguridad, la seguridad es lo primero).
- ▶ Matrimonios forzosos: deberán facilitarse los procedimientos para su disolución y anulación, sin que ello suponga para la víctima cargas económicas o administrativas excesivas.

Derecho material: delitos

- ▶ Artículo 33: ...la *comisión intencionada* o un *atentado grave* contra la **integridad psicológica** de una persona *mediante coacción o amenazas* están tipificados como delitos.
- ▶ Artículo 34: **Acoso** ...la *comisión intencionada* o la *adopción*, en varias ocasiones, de un comportamiento amenazador contra otra persona que lleve a esta a temer por su seguridad, están tipificadas como delito (presencia, seguimiento en el mundo real y virtual, comunicación no deseada, destroz de propiedades, dejar huellas sutiles, ataques a animales domésticos, creación de identidades falsas, divulgación de información falsa); se trata de un modo de conducta, una cadena de actos graves repetidos, dirigidos únicamente a la víctima y que generan en la persona un sentimiento de miedo (si se consideran por separado, estos actos no siempre constituirían un delito).
- ▶ **Violencia física:** en todas sus formas.

Penalización de la violencia sexual y la violación: artículo 36

- ▶ El consentimiento debe prestarse voluntariamente como manifestación del libre arbitrio de la persona considerado en el contexto de las condiciones circundantes.
- ▶ Las Partes velarán por que... las disposiciones del apartado 1 se apliquen también contra los **cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales**, de conformidad con su derecho interno.

Requisitos específicos:

- ▶ Justificación inaceptable (circunstancias atenuantes), basada en la cultura, la costumbre, la religión, la tradición o el supuesto "honor": artículo 42.
- ▶ Los delitos... se sancionarán con independencia de la relación existente entre la víctima y el autor del delito: artículo 43.
- ▶ Competencia: artículo 44.
- ▶ Sanciones: se incluyen la privación de libertad, que puede dar lugar a la *extradición*; seguimiento y *vigilancia* de las personas condenadas; pérdida de los *derechos dimanantes de la patria potestad*.
- ▶ Circunstancias agravantes: artículo 46.
- ▶ Condenas en otra Parte.
- ▶ Prohibición de modos alternativos obligatorios de resolución de conflictos o mediación: artículo 48.

Requisitos especiales: medidas de protección

- ▶ Los derechos humanos de la víctima: **evaluación de riesgos y gestión de riesgos**, en especial el riesgo de letalidad.
- ▶ **Órdenes urgentes de prohibición**, mandamientos u órdenes de protección: artículos 52 y 53, y medidas de protección, art. 56
- ▶ Acceso a asistencia jurídica, incluida la ayuda legal gratuita.
- ▶ Los casos continúan aunque la víctima retire la denuncia por los delitos previstos en los art. 35 a 39: *ex parte* y *ex officio*.
- ▶ *Prescripción razonable*, en particular para los delitos previstos en los artículos 35 a 39.
- ▶ Estatuto de residente, solicitudes de asilo basadas en el género y no devolución (en países en los que la vida pudiera estar en peligro).

¿Quién se asegurará de que las partes estatales cumplan sus obligaciones?

- ▶ El mecanismo de vigilancia del Convenio de Estambul: un sistema de dos pilares.
- ▶ **Un organismo de expertos independientes**, el Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (GREVIO), compuesto inicialmente por 10 miembros y que, posteriormente, se ampliará a 15 miembros, tras la ratificación número 25. Adopta su propio reglamento interno.
 - Supervisará la aplicación del Convenio.
 - Podrá adoptar recomendaciones sobre los temas y conceptos del Convenio.
- ▶ **Un organismo político**, el Comité de las Partes, compuesto por representantes de las Partes en el Convenio de Estambul. Reglamento interno.
 - Hace el seguimiento de los informes y las conclusiones de GREVIO.
 - Adopta las recomendaciones de las Partes implicadas.

Procedimientos de seguimiento

- ▶ Procedimiento de evaluación de país por país
- ▶ Procedimiento de investigación
- ▶ Participación de los **parlamentos nacionales** (artículo 70), ya que:
 - Se les invita a participar en el seguimiento de las medidas adoptadas para aplicar este Convenio.
 - Los informes de conclusiones de GREVIO se presentarán a los parlamentos.
- ▶ Se invitará a la **Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa** a hacer balance, con regularidad, de la aplicación del presente Convenio.

¿Qué está haciendo la UE?

- ▶ **Derechos de las víctimas:** tratamiento respetuoso y reconocimiento, protección, apoyo, acceso a la justicia e indemnización y restauración a costa del autor del delito, o del Estado; apoyo para los familiares de las víctimas fallecidas; acceso a asistencia para las víctimas; revisión de la decisión de no iniciar acciones judiciales; servicios de apoyo de especialistas.

La Directiva [2012/29/UE](#) por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, adoptada el 25 de octubre de 2012, entró en vigor el 15 de noviembre de 2012 y deberá transponerse, a más tardar, el 16 de noviembre de 2015.

- ▶ Concienciación.
- ▶ Formación del personal judicial, policial y fuerzas de seguridad.
- ▶ Facilita el intercambio de buenas prácticas y la búsqueda de soluciones comunes entre los Estados miembros.
- ▶ Se trabaja para combatir la mutilación genital femenina.

Algunas implicaciones jurídicas de una posible adhesión de la UE al Convenio de Estambul

- ▶ Precedentes: la UE se adhirió a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2010.
- ▶ Las consideraciones de los requisitos que se deben satisfacer y las soluciones que se deben crear corresponden a nuevos ámbitos y perspectivas en el Derecho de la UE.
- ▶ La aplicación tendría lugar en áreas de competencia compartida.

Diferencias conceptuales

Derecho de la UE:

- Utiliza los términos “hombres y mujeres” y “discriminación por razón de sexo”.
- Normas y políticas de financiación no vinculantes.

Convenio

- Utiliza los términos “género”, “violencia contra la mujer” y “violencia doméstica”.
- Es un documento jurídicamente vinculante.

Derecho de la UE vinculante

- ▶ La Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección y la Directiva 2011/93/UE relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, establecen los requisitos mínimos de la legislación de los Estados miembros.
- ▶ La Directiva 2012/29/UE sobre las víctimas establece los requisitos mínimos de los Estados miembros en relación con cuestiones muy relevantes para el Convenio de Estambul.
- ▶ El Reglamento n.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil presta atención a la violencia de género.

Competencia de la UE para adherirse al Convenio de Estambul

- ▶ El mandato de la UE para adherirse, que solamente es posible dentro de los límites de la competencia general de la UE para celebrar acuerdos internacionales en nombre propio. En virtud del artículo 216, apartado 1, del TFUE, la UE tiene competencia externa para celebrar acuerdos internacionales cuando así lo prevean los Tratados o se haya previsto en un acto jurídicamente vinculante de la UE, o el acuerdo sea necesario para alcanzar alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.
- ▶ La lucha contra los delitos de violencia y el establecimiento de la igualdad de género están definidos claramente como objetivos de la UE.
- ▶ De acuerdo con el artículo 216, apartado 2, del TFUE, los acuerdos celebrados por la UE vincularán a todas las instituciones de la UE y a sus Estados miembros. Los Estados miembros también quedarán obligados por las políticas de la UE en lo que respecta a la aplicación del Convenio de Estambul junto con sus obligaciones derivadas de la ratificación.

Competencia de la UE para luchar contra la discriminación

- ▶ Existe una sólida competencia de la UE para erradicar la discriminación por determinados motivos, incluidos el sexo y el género.
- ▶ El artículo 19 del TFUE permite a la UE actuar para luchar contra la discriminación.
- ▶ El artículo 157, apartado 3, del TFUE permite medidas para garantizar la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato para hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.
- ▶ El artículo 157, apartado 4, del TFUE contempla también la posibilidad de adoptar medidas positivas para el sexo menos representado.

Otras competencias y funciones de la UE

- ▶ Competencia de la UE en el ámbito del derecho penal.
- ▶ Competencia en cooperación judicial en cuestiones de derecho penal y reconocimiento mutuo de sentencias y decisiones judiciales.
- ▶ Función de la UE en la formación de personal judicial y policial.
- ▶ Derecho no vinculante de la UE e introducción de políticas y medidas.

Principales dificultades: argumentos jurídicos

- ▶ La competencia limitada de la UE en el ámbito del derecho penal se presenta como principal argumento jurídico contra la adhesión de la UE.
- ▶ El proceso de firma y ratificación se encuentra en fases distintas en los Estados miembros.
- ▶ Ya hay un gran número de reservas formuladas por los Estados que han ratificado el Convenio de Estambul.
- ▶ Se requiere un gran compromiso financiero por parte de los gobiernos nacionales y la UE (en caso de una posible adhesión).
- ▶ Falta o insuficiencia constante de servicios de especialistas para las víctimas, en particular para las víctimas de violencia sexual.
- ▶ Hay muchas dificultades en la aplicación de las disposiciones relativas a las víctimas (inmigrantes y solicitantes de asilo); permiso de residencia y normas y procedimientos administrativos.
- ▶ Las medidas de protección de pruebas relativas a antecedentes sexuales son esporádicas.

Otras dificultades:

- ▶ Otras objeciones basadas en los factores siguientes:
- Temor por el destino de la sociedad tradicional sobre la base de la afirmación cultural de que el género es rigurosa y constantemente binario.
- La tendencia del enfoque tradicionalista a justificar el sexismo.
- Menoscabo de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (contra las mujeres y los niños).
- Discrepancias a la hora de entender qué constituye una familia.
- No reconocimiento de la igualdad de género.
- Reticencia a desafiar los roles sexuales tradicionales por medio de la educación y la concienciación.

¡Gracias por su
atención!