



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2020-2021

**El Convenio del Consejo de Europa sobre
prevención y lucha contra la violencia contra
las mujeres y la violencia doméstica y su
cumplimiento por España**

**The Council of Europe Convention on preventing
and combating violence against women and
domestic violence and its implementation in
Spain**

AUTORA: BEATRIZ PÉREZ RUIZ

TUTORA: YAELE CACHO SÁNCHEZ

Julio de 2021

RESUMEN

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica entra en vigor en el año 2014 y se constituye como el primer instrumento internacional en el seno del Consejo de Europa que lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, por separado. La amplia variedad de medidas que incluye para proteger a la mujer se resumen en las 4P (políticas y recogida de datos, prevención, protección y persecución penal), que pretenden luchar contra el fenómeno en los 33 países que lo han ratificado y en concreto, en España, país en el que se centra nuestro estudio. Es por esta razón por lo que la investigación en la implementación del Convenio delimitará cual ha sido el alcance del texto dentro de nuestras fronteras, que si bien ha revelado aspectos positivos, destacan algunos otros negativos que dejan desprotegida a la mujer en algunas parcelas.

Palabras clave: Violencia contra la mujer, violencia doméstica, implementación en España, Convenio de Estambul.

ABSTRACT

The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence came into force in 2014 and became the first international instrument within the Council of Europe to combat violence against women. and domestic violence, separately. The wide variety of measures that it includes to protect women are summarized in the 4Ps (policies and data collection, prevention, protection and criminal prosecution), which aim to fight the phenomenon in the 33 countries that have ratified it and specifically, in Spain, the country in which our study is focused. It is for this reason that the investigation into the implementation of the Agreement will delimit the scope of the text within our borders, which, although it has revealed positive aspects, highlights some other negative aspects that leave women unprotected in some facets.

Keywords: Violence against women, domestic violence, implementation in Spain, Istanbul Convention.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	4
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. UN LARGO CAMINO HASTA UN NUEVO MARCO NORMATIVO EUROPEO: EL CONVENIO DE ESTAMBUL	6
3. EL CONVENIO DE ESTAMBUL.....	11
3.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONVENIO DE ESTAMBUL.	11
3.2. ÁMBITOS DE APLICACIÓN DEL CONVENIO	17
3.3. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DEL CONVENIO DE ESTAMBUL.....	23
3.3.1. Principio de igualdad y no discriminación.....	24
3.3.2. Principio de diligencia debida	25
3.4. MECANISMO DE SEGUIMIENTO ESPECÍFICO.....	26
3.4.1. Órganos que constituyen el mecanismo de seguimiento específico	26
3.4.2. Procedimientos de seguimiento.....	29
3.5. EL CONTENIDO DEL CONVENIO DE ESTAMBUL: LAS 4P.....	32
3.5.1. Las políticas integradas y las recogidas de datos	32
3.5.2. La prevención.....	34
3.5.3. La protección y el apoyo	36
3.5.4. La persecución penal.....	38
4. LA IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA DEL CONVENIO DE ESTAMBUL. ..	41
4.1.1. Políticas integradas y recogida de datos	42
4.1.2. Prevención	44
4.1.3. Protección y apoyo	45
4.1.4. Persecución penal	46
5. CONCLUSIONES.....	47
BIBLIOGRAFÍA.....	49

ABREVIATURAS

CAHVIO	Comité <i>ad hoc</i> para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia de género
DGVG	Delegación del Gobierno de Violencia de Género
GREVIO	Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UE	Unión Europea

LISTADO DE FIGURAS

1. Procedimiento de Evaluación del Convenio de Estambul

1. INTRODUCCIÓN

No queda constancia de la época en la que la mujer comienza a ser discriminada por el mero hecho de serlo, pero se sabe que desde tiempos remotos nos hemos visto sometidas a distintas formas de violencia no sólo a manos de hombres, sino también de otras mujeres, de la sociedad o incluso del propio Estado. Pese a las distintas medidas que se han tratado de adoptar en la actualidad para combatir este fenómeno, en pleno 2021 sigue ejerciéndose violencia sobre las mujeres, que si bien parece ir disminuyendo respecto de los años previos, sigue produciéndose a diario.

Por esa circunstancia nos resultó paradójico que, tras la entrada en vigor del resonado Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, conocido como Convenio de Estambul, seguían produciéndose asesinatos de mujeres a manos de sus parejas o continuaban existiendo violaciones grupales. Parecía extraño que tras la entrada en vigor de un convenio internacional en 2014 de tal envergadura, no se refrenasen de manera más drástica todos esos tipos de violencia que sufre la mujer. Por esta razón decidimos ahondar en el origen y el verdadero alcance en España del último instrumento del Consejo de Europa que ha tratado de erradicar esos tipos de violencia. Con este fin, y antes de centrarnos en el estudio del Convenio de Estambul, hemos considerado oportuno describir siquiera brevemente los antecedentes en el plano internacional de la protección de la mujer frente a la violencia. El análisis posterior del Convenio nos ha llevado a profundizar en aspectos como su forma jurídica, ámbito de aplicación, objetivos y principios, mecanismos de seguimiento y su contenido. Finalmente, nos hemos detenido en el seguimiento que se ha hecho de la implementación en España del Convenio de Estambul. La respuesta a todas las cuestiones no ha sido fácil de responder y ha requerido el estudio de una gran cantidad de documentación y bibliografía. No obstante, la búsqueda de información no ha sido sencilla. Por un lado, porque la gran parte de la documentación oficial está en inglés, lo que ralentiza y dificulta su comprensión. Por otro lado, porque la violencia de género es un tema muy politizado y consecuentemente, nos hemos visto obligados a filtrar algunos aspectos de la escasa información y documentos disponibles acerca del Convenio de Estambul, ya que algunas corrientes feministas han desnaturalizado términos y han subjetivado algunas cuestiones que realmente son fácticas, empíricas y puramente

objetivas. Gracias a esa filtración de información, hemos logrado un trabajo objetivo y realista que aborda este gran problema.

No sólo la curiosidad en el fenómeno nos ha incentivado a hacer esta investigación. También la sensibilización por el hecho de ser mujer, nos han motivado para investigar y poder contribuir así en este tema, el cual afortunadamente está adquiriendo cada día más peso en la sociedad. Confiamos en que, de manera no tardía, este tipo de trabajos sean innecesarios en tanto en cuanto la violencia contra la mujer esté completamente erradicada y sólo forme parte de la historia como un fenómeno arcaico y repudiado por la sociedad.

2. UN LARGO CAMINO HASTA UN NUEVO MARCO NORMATIVO EUROPEO: EL CONVENIO DE ESTAMBUL

El Convenio de Estambul es el primer instrumento internacional que incide directamente en la lucha y prevención en materia de violencia de género y doméstica dentro del ámbito del Consejo de Europa. Este Convenio del Consejo de Europa fue elaborado tras años y ríos de sangre, ya que pese a que de la realidad histórica se deduzca que el maltrato hacia la mujer es una práctica vetusta¹, la persecución jurídica de los delitos cometidos contra la mujer es una medida relativamente nueva en el marco internacional. El Convenio de Estambul se configura, por tanto, como un instrumento fundamental en la lucha contra la violencia de género por haber llenado un vacío significativo que se ha tratado de colmar en Europa, fundamentalmente, desde la década de los 90.

No obstante, existe un importante antecedente en el marco internacional que presenta cierta similitud con el Convenio de Estambul²: la Convención sobre la Eliminación de

¹ Este maltrato a la mujer es un hecho que se puede demostrar hace miles de años y en las distintas civilizaciones que han surgido desde la Antigüedad. Ya en la literatura griega del 2000 a.C, se muestra con naturalidad la violencia que ejercía Zeus sobre su esposa Hera. Distintas modalidades de discriminación se podían observar en las leyes de Bizancio del año 400 a.C, en las que se establecía que el marido era un “Dios” al que la mujer debía de adorar.

² No conviene en este punto destacar como antecedente directo del Convenio de Estambul la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, CEDH) adoptado en 1950 por el Consejo de Europa, ya que su regulación no incide de manera directa en la protección de la mujer. Si bien recoge medidas encaminadas a que los Estados miembros del Consejo de Europa prevengan y protejan a las mujeres y castiguen a los autores de violencia contra éstas, no se constituye como un hito de protección de la mujer por la generalidad con la que aborda el tema; no aborda qué medidas jurídicas y políticas y servicios de apoyo y protección habían de adoptarse por lo que el sistema europeo de derechos humanos requería un convenio dedicado específicamente para proteger a las mujeres

Todas las Formas de Discriminación contra la mujer adoptado en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante, CEDAW)³. Dicho tratado se yergue como un texto que no solo lucha contra la discriminación de la mujer en el plano universal⁴, sino que también dedica su atención a los derechos y las libertades de la mujer que pueden preservar su dignidad y bienestar, y alienta todas las medidas que puedan ofrecer nuevas oportunidades a estas⁵. Uno de los aspectos más importantes de la CEDAW (en el que difiere del Convenio de Estambul) es que no se dirige sólo a los Estados, sino que también se dirige al ámbito privado, en el cual se producen las violaciones más graves de los derechos de las mujeres. Donna Sullivan ha señalado que la Convención *contempla la reestructuración de las relaciones de género dentro de la familia... Requiere que el Estado adopte medidas positivas para proteger a las mujeres contra la discriminación por actores no estatales*⁶. Sin embargo, los mecanismos de protección que ofrece la CEDAW son más débiles que los que ofrecen otros tratados internacionales e incluso no contempla de forma expresa la violencia contra la mujer⁷. Por eso, Meron afirma que la CEDAW se ha convertido en un instrumento con un “*status* de segunda clase dentro de la familia de los tratados de derechos de las Naciones Unidas”⁸.

No obstante, el gran hito que se ha producido dentro de la CEDAW, que es objeto de nuestro interés por verse plasmado a lo largo del Convenio de Estambul, es la Recomendación General N° 19 del año 1992⁹, que declaró que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación dirigida contra las mujeres por su condición de

contra la violencia, que incluyese el alcance de las mujeres a no sufrir violencia, así como la obligación de los Estados parte a hacerlo efectivo. De hecho, el CEDH no reconoce expresamente la violencia contra la mujer como un tipo de violación de derechos humanos. [CONSEJO DE EUROPA, “Panorama y evaluación de las medidas para prevenir y combatir la violencia contra la mujer a nivel nacional e internacional”. *El Consejo de Europa y la Violencia de Género. Documentos en el marco de la Campaña Paneuropea para combatir la Violencia contra mujeres*. Ministerio de Igualdad. Subdirección General de Cooperación y Relaciones Institucionales, 2009. Pp. 62-71].

³ *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer*, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, *Serie de Tratados de las Naciones Unidas*.

⁴ Su carácter universal se debe a que 188 Estados han ratificado el texto.

⁵ GABR, N. “La importancia del Comité de la CEDAW para las mujeres del espacio euromediterráneo”. *Quaderns de la Mediterrània* 22, (2015) pp. 293.

⁶ SULLIVAN, D. “The public/Private Distinction in International Human Rights Law”, en PETERS, J. y WOLPERS, A: *Women’s Rights, Human Rights*.... p.129.

⁷ No será hasta que el Comité CEDAW aprobó la Recomendación General número 19 de 1992 a partir de la cual se considera que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación prohibida por la Convención, y consecuentemente, incluida de manera implícita en el texto.

⁸ MERON, T. “Enhancing the Effectiveness of the Prohibition of Discrimination Against Women”, *American Journal of International Law*, Vol. 84, (1990), p. 213.

⁹ NACIONES UNIDAS, Grupo de expertos, Recomendación general de la CEDAW no.19, de 29 de enero de 1992.

ser mujer y que afecta a las mujeres de manera desproporcionada¹⁰. Además, contribuye a la incorporación de los derechos de las mujeres a los derechos humanos que será posible gracias a una emergente doctrina de las obligaciones estatales¹¹. Afirmar expresamente que los Estados no sólo son responsables de los actos de violencia cometidos contra las mujeres por sus agentes, sino que “[e]n virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, 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”¹². La rígida separación entre lo privado y lo público empieza a erosionarse y se abre la puerta de la responsabilidad estatal por actos cometidos por particulares¹³.

Sin embargo, el interés internacional por la protección de la mujer frente a la violencia no resulta relevante hasta la década de los 90, a raíz fundamentalmente del conflicto de la antigua Yugoslavia. Según Miller, la estrategia que logró llamar la atención internacional consistió en narraciones en primera persona de mujeres en las que se presentaban el daño físico sufrido y se exponía así la imagen de una víctima que requería urgentemente protección. Así, Miller señaló que la conversión de los derechos de las mujeres en derechos humanos “tuvo éxito fundamentalmente adoptando la forma del paradigma mayoritario de los derechos humanos en aquel momento: el foco en el sufrimiento corporal causado por actos cometidos por el Estado”¹⁴.

En este marco, el Consejo de Europa comienza una batalla contra la violencia contra las mujeres, si bien las primeras medidas se enmarcan en el *soft law* y adoptan fundamentalmente la forma de dos Recomendaciones y una Campaña contra la violencia contra la mujer. La Conferencia y la Plataforma de Acción de Beijing, organizada por las Naciones Unidas de 1995¹⁵, servirán de aliciente para la trayectoria

¹⁰ En el artículo 3, relativo a las definiciones, ya se considera la violencia contra la mujer como una forma de discriminación contra las mujeres. Sobre esta base, se consolida todo el Tratado.

¹¹ Así, el primer Tratado Internacional que abordó específicamente la temática y consagró el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia tanto en el ámbito privado como en el público es la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

¹² NACIONES UNIDAS, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general 19*, Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, de 29 de enero de 1992. Párr. 9.

¹³ TRUCHERO J, y ARNAIZ A, “Aproximación al Convenio Europeo de Violencia contra las mujeres y violencia doméstica”. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, num. 19/1 (2012) pp. 123-156.

¹⁴ MILLER, A. “Sexuality, Violence Against Women, and Human Rights: Women Make Demands and Ladies Get Protection”, *Health and Human Rights* (2004) p. 23.

¹⁵ NACIONES UNIDAS, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Beijing Doc A/CONF.177/20/Rev.1., 15 de septiembre de 1995.

que el Consejo de Europa va a comenzar a realizar en materia de protección de la mujer. Por primera vez, se considera la erradicación de la violencia contra la mujer como un objetivo estratégico para lograr la ansiada igualdad de género y, además, se consagra la implantación de principios feministas en el seno del Consejo de Europa a la luz del denominado “*gender-mainstreaming*” – perspectiva de género en español-, produciéndose el triunfo de lo que podríamos calificar como “feminismo de Estado”, consolidado en el compromiso con la igualdad y el proclamo de la transversalidad. Autores como Gil Ruiz admiten que dicho principio parte del compromiso de la comunidad internacional para lograr la igualdad entre los géneros, así como el desarrollo y la paz sobre las mujeres, generando consecuencias en el plano social, jurídico y político¹⁶. Así, en la Declaración de Beijing los gobiernos participantes se comprometieron “*a aplicar la siguiente Plataforma para la Acción, garantizando que en todas nuestras políticas y programas quede reflejada la perspectiva de género*”, e invita a todos los gobiernos y a los demás agentes a “*integrar la perspectiva de género (gender-mainstreaming) —como corriente principal— en las legislaciones, en las políticas, programas y proyectos públicos*”, con el objetivo de analizar sus posibles consecuencias para las mujeres y los hombres, respectivamente, antes de tomar decisiones vinculantes¹⁷. Este *gender-mainstreaming* se observa plasmado en las distintas recomendaciones que ha ido adoptando el Consejo de Europa.

La primera cronológicamente, la Recomendación 1450 (2000) de la Asamblea Parlamentaria sobre la “Violencia contra las mujeres en Europa”, considera la violencia contra la mujer como una violación generalizada de los derechos humanos. En esta línea recomienda al Comité de Ministros la elaboración de un programa europeo dirigido a armonizar la legislación para lograr un sistema de Derecho europeo positivo adecuado, a promulgar disposiciones legislativas que prohíban todas las formas de violencia doméstica, a tipificar como delito la violación marital y a garantizar una mayor protección a las mujeres mediante medidas de protección o una mayor flexibilidad para el acceso a la justicia. En resumen, promueve una protección generalizada de la mujer¹⁸.

¹⁶ GIL RUIZ, J.M. (2011). “El derecho internacional de los derechos humanos y su apertura al principio del Gender Mainstreaming: el caso español”, *Revista del Instituto de ciencias jurídicas de puebla, México*. No. 28 (2011) p. 252.

¹⁷ NACIONES UNIDAS, *Declaración y Plataforma...* op. cit.

¹⁸ CONSEJO DE EUROPA, Comité de Ministros, Recommendation 1450 (2000) on “Violence against women in Europe”, adoptado el 3 de abril del 2000.

La segunda, la Recomendación (2002) 5 del Comité de Ministros a los Estados del Consejo de Europa del 30 de abril de 2002¹⁹, es el texto legal de referencia del Consejo de Europa para la lucha contra la violencia sobre las mujeres. Por primera vez en Europa se propone una estrategia integral para la prevención de la violencia contra la mujer y la protección de las víctimas²⁰. Esta recomendación incide en los mismos puntos que la primera recomendación mencionada, pero insiste de forma más detallada y además, para evaluar su implementación se creó un Grupo de Especialistas en la Implementación y Seguimiento de la Recomendación Rec (2002) 5. De los informes publicados por el grupo en los que evalúa los resultados obtenidos, se supo que los países del Consejo de Europa habían mejorado en distintas parcelas, pero quedaba una larga trayectoria hasta lograr erradicar la violencia contra la mujer.

Para impulsar la erradicación de la violencia contra la mujer y reafirmar de nuevo el objetivo que perseguía el Consejo de Europa en su última recomendación, se decide en la Tercera Cumbre del Consejo de Europa, celebrada en Varsovia los días 16 y 17 de mayo del año 2005, lanzar la Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica²¹. La campaña se lanza el 27 de noviembre de 2006 bajo el eslogan “*Stop Domestic Violence Against Women*” y se lleva a cabo en tres niveles: intergubernamental, local y parlamentario. Este último, es el que más fuerza adquirió ya que los miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa impulsaron reformas legislativas en sus respectivos Estados para proteger a las mujeres de la violencia de género. La Campaña reveló la magnitud del problema en Europa y la consecuente necesidad de una norma legal armonizadora en el seno del Consejo de Europa.

En esta línea, el Grupo de Trabajo que supervisó la campaña²² recomendó en su Informe final de actividad (EG-TFV (2008) 6) la elaboración de una convención de derechos humanos para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres. Esta recomendación, añadida a la postura del Comité Europeo de Problemas Criminales, que afirmaba la necesidad de la convención a la luz de los resultados del “Estudio de viabilidad de una

¹⁹ CONSEJO DE EUROPA, Comité de Ministros, Recommendation (2002) 5 of the Committee of Ministers to member States on “The protection of women against violence”, adoptado el 30 de abril de 2002.

²⁰ CONSEJO DE EUROPA, Informe Explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha de violencia de género y doméstica (2011).

²¹ CONSEJO DE EUROPA, *Campaign Outline Paper*,, Estrasburgo, 2008, EG-VAW-FP (2008)2 rev.

²² El Grupo de trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica.

convención contra la violencia doméstica” de los Ministros de Justicia europeos, condujo a la constitución de un Comité *ad hoc* para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia de género: el CAHVIO, conformado por representantes de ministerios de Justicia y de Igualdad. El mandato de este grupo era elaborar uno o varios instrumentos vinculantes para “*prevenir y combatir la violencia doméstica, incluidas las formas específicas de violencia contra la mujer, otras formas de violencia contra la mujer, y proteger y apoyar a las víctimas de dicha violencia y enjuiciar a los perpetradores*”²³.

Con el fin de lograr una rápida elaboración del futuro Convenio de Estambul, el Consejo de Europa solicitó que CAHVIO “*presente, no más tarde del 30 de junio de 2009, un informe intermedio sobre su posición sobre los temas y contenidos del (los) instrumento(s) propuesto(s), sus métodos de trabajo y el cronograma de su trabajo, a fin de permitir al Comité de Ministros que tomen una decisión, cuando sea necesario, sobre estos asuntos*”²⁴. Dicho comité se reunió en varias ocasiones desde el 4 de mayo de 2009 hasta diciembre de 2010, cuando aprobó el texto del proyecto de Convención y los comunicó al Comité de Ministros, quien pidió dictamen consultivo a la Asamblea Parlamentaria. El Convenio quedó finalmente abierto a la firma el 11 de mayo de 2011.

3. EL CONVENIO DE ESTAMBUL

3.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONVENIO DE ESTAMBUL.

El Convenio de Estambul es, en primer lugar, un tratado internacional, ya que, independientemente de la terminología empleada²⁵, nos encontramos con una *manifestación concordante de voluntades, imputable a dos o más sujetos de Derecho Internacional, destinada a producir efectos jurídicos entre las partes, y regida por el ordenamiento jurídico internacional*²⁶.

²³ CONSEJO DE EUROPA, *Final activity report* (2008). P. 79.

²⁴ CONSEJO DE EUROPA, Informe Explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha de violencia de género y doméstica (2011). párr. 19.

²⁵ BARBERIS, Julio A. “El concepto de tratado internacional”. *Anuario español de derecho internacional*, N° 6 (1982) p. 4.

²⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C., *Derecho Internacional Público*, Madrid, Troya, 1995, p. 259.

En segundo lugar, el Convenio de Estambul es un tratado multilateral de vocación universal, ya que pueden llegar a ser parte en el mismo los Estados Miembro del Consejo de Europa, los Estados no miembros que hayan participado en su elaboración y la Unión Europea (art. 75), pero también cualquier Estado no miembro del Consejo de Europa que, no habiendo participado en la elaboración del Convenio, sea invitado a hacerlo de conformidad con lo dispuesto en su artículo 76. Por el momento, sólo son Parte en el Convenio de Estambul 33 Estados²⁷, todos miembros del Consejo de Europa, entre los que se encuentra España²⁸. No han prestado su consentimiento en obligarse ninguno de los 5 Estados no miembros participantes en la elaboración del Convenio (Canadá, Estados Unidos, Japón, México y Santa Sede), ni la Unión Europea (a pesar de que esta última sí lo firmó)²⁹. Y todavía no se le ha dado continuidad a la invitación cursada en 2020 a Túnez y Kazajistán para que se adhiriesen al Convenio³⁰.

Por otro lado, se está produciendo un fenómeno muy preocupante, por lo que significa en sí mismo y por su posible capacidad expansiva. Turquía, que fue el primer país en ratificar el Convenio de Estambul, también ha sido el primero y único, hasta el momento, en abandonarlo por considerar que algunos artículos del Convenio impactan negativamente sobre la estructura familiar y además, van en contra de los valores nacionales, ya que promueve la homosexualidad y ataca los valores familiares, por describir las relaciones de personas que viven juntas sin especificar si están casadas. Su denuncia ha entrado en vigor el 1 de julio de 2021³¹. La misma pretensión de abandono persigue Polonia, que considera el texto como contrario al sistema de valores del sistema legal polaco y a los

²⁷ Estos países son: Albania, Alemania, Andorra, Austria, Bosnia y Herzegovina, Bélgica, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Montenegro, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza.

²⁸ En el caso de España, esta participación se produjo mediante la aprobación del Consejo de Ministros de la firma *ad referendum* del Convenio de Estambul y posteriormente su remisión a las Cortes Generales. El 19 de febrero de 2014, el cuerpo legislativo concedió la autorización con la que España puede prestar el consentimiento para obligarse por medio del Convenio y el 10 de abril de 2014, España deposita el Instrumento de Ratificación del Convenio ante el Secretario General del Consejo de Europa, que es el depositario de estos documentos. Se publica en el Boletín Oficial del Estado el día 6 de junio de 2014, entrando en vigor, de forma general y para España, el 1 de agosto de 2014.

²⁹ Datos obtenidos del Portal de la Oficina de Tratados del Consejo de Europa:

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures?p_auth=kfirhNDd.

³⁰ CONSEJO DE EUROPA, Consejo de Ministros (2020), *1374th meeting of the Minister's Deputies*, de 22 de abril de 2020.

³¹ Bianet, agencia de prensa turca, registró 284 mujeres asesinadas por violencia contra las mujeres. Dicha estadística está en manos del sector privado ya que no existen en dicho país estadísticas oficiales por el momento.

derechos humanos cuando, por ejemplo, se otorga el derecho de los padres a criar a sus hijos de acuerdo con sus creencias religiosas³².

A pesar de todo, en tercer lugar, dada esa vocación de universalidad y la materia que regula, nos planteamos si el Convenio de Estambul podría ser considerado un “tratado de protección de intereses generales de la Comunidad Internacional”. Siguiendo a Rodrigo y a Abegón, un tratado de protección de intereses generales es aquel que *tiene por objeto la regulación y protección de intereses generales de la comunidad internacional mediante la creación de algunas normas de interés público de las que se derivan obligaciones de estructura integral que tienen una vocación universal*. Los principales rasgos que caracterizan a este tipo de tratados son tres: su objeto y fin vinculados a la regulación y protección de intereses generales de la comunidad internacional; la estructura integral de las obligaciones derivadas de las normas de interés público en ellos contenidas, vinculada a su consideración de tratados normativos; y su vocación de universalidad, derivada de su condición de tratados multilaterales y, en especial, de las normas de interés público³³. Nos interesa ahora verificar si efectivamente el Convenio de Estambul cumple las condiciones que enumeran Rodrigo y Abegón.

En primer lugar, el Convenio de Estambul será un Tratado de intereses generales siempre y cuando su objeto y fin, la protección de los derechos de la mujer frente a la violencia contra esta y la violencia doméstica, esté considerado por la comunidad internacional como intereses generales de esta. Los intereses generales son, a la luz de la doctrina de Rodrigo y Abegón, una construcción social resultado de la interacción entre todos los miembros de la comunidad internacional, entre normas jurídicas e instituciones ya existentes, entre ideas socialmente compartidas y entre las identidades de dichos miembros.

Desafortunadamente no se puede afirmar que la protección de los derechos de la mujer recogidos en el Convenio de Estambul sea un interés general de la comunidad internacional ya que no concurren en éste los rasgos indicados por Rodrigo y Abegón:

³² REDACCIÓN. 27/07/2020, “Ministro polaco pide abandonar el tratado contra la violencia de género” [en línea] en La Vanguardia. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20200727/482552537452/ministro-polaco-pide-abandonar-el-tratado-contra-la-violencia-de-genero.html>. [Última fecha de consulta: 20/06/2021].

³³ RODRIGO J. Á. y ABEGÓN, M., “El concepto y efectos de los tratados de protección de intereses generales de la comunidad internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69, 2017, p. 171.

porque la dimensión comunitaria que ha de poseer como interés general es relativa, ya que la comunidad internacional no se reduce al Consejo de Europa (todas las Partes del Convenio de Estambul lo son también de éste) y además, se está disgregando; porque la protección de los derechos de la mujer no es una preocupación intergeneracional, ya que históricamente el machismo ha estado plenamente integrado en la sociedad hasta la actual remodelación social que se pretende hace escasos treinta años; y porque la protección de estos derechos de la mujer no se encuentran regulados a través de una gran diversidad de técnicas jurídicas, sino que se reducen a dos Tratados Internacionales.

Si bien es cierto que Rodrigo y Abegón consideran que la protección de los derechos humanos en líneas generales es un interés general de la comunidad internacional, mi postura se distancia de la suya en lo relativo a los derechos humanos de la mujer con respecto a la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Consideramos que, pese a que los derechos humanos sean intereses generales de la comunidad internacional, los derechos mencionados de la mujer no lo son por la ausencia de los rasgos que he enumerado anteriormente. Aun así, prevemos que la evolución legislativa y social que se está produciendo en lo relativo a la protección de los derechos de la mujer desde el principio del milenio culminará en una inclusión de estos en los intereses generales de la comunidad internacional. Esta se producirá progresivamente a través de un diálogo inclusivo en distintos planos (social, político, mediático, etc, tanto en el ámbito privado como público) orientado a alcanzar un consenso intercultural e intersocial que culmine con una regulación más completa que el que tiene en la actualidad el Convenio de Estambul. La regulación que merecería un interés general como habría de serlo los derechos de las mujeres.

El segundo rasgo definitorio de los tratados de protección de intereses generales (y que habría de poseer el Convenio de Estambul para ser considerado como tal) es que éstos contienen obligaciones de estructura integral³⁴. Fitzmaurice, Relator especial de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, indica que este tipo de obligaciones existen en los tratados multilaterales integrales, un tipo de normas internacionales que difieren de los bilaterales por la ausencia de reciprocidad y de los multilaterales de naturaleza interdependiente porque el cumplimiento de las obligaciones por una de las partes no depende del correspondiente cumplimiento por el resto.

³⁴ Esto no significa que se requiera que todas las obligaciones del Convenio posean una estructura integral.

Contienen obligaciones *erga omnes partes*³⁵, es decir, obligaciones que *derivan de un tratado multilateral a las que un Estado está sometido en todas las circunstancias hacia los demás Estados parte del tratado, en razón de valores que les son comunes y de su interés en que estas obligaciones sean respetadas, de tal manera que su violación autoriza a los demás Estados a reaccionar*³⁶.

No obstante, no se puede predicar del Convenio de Estambul una naturaleza integral, ya que la noción de obligaciones *erga omnes* simplemente expresa el interés legal de la comunidad internacional en el cumplimiento de estas obligaciones, y como he dicho antes, la protección de los derechos de la mujer en lo relativo a la violencia contra la mujer y la violencia de género no constituye por el momento un interés general de la comunidad internacional³⁷. Además, una característica distintiva de esas normas es el carácter inderogable de las mismas, aspecto que no concuerda, por ejemplo, con el reciente abandono de Turquía del Convenio de Estambul.

La última característica de los tratados de protección de intereses generales y, en especial, de las normas de interés público en ellos contenidas es su vocación de universalidad. Dicha universalidad se materializa en tratados con una aspiración a la participación universal y la consecuente pretensión de las normas de interés públicos de tener un alcance igualmente universal. Rodrigo y Abegón consideran que la universalidad ha de verse estimulada por diversas técnicas: la flexibilización en la participación y apertura de los tratados, la interacción con las normas consuetudinarias y la ampliación de los ámbitos de ampliación subjetivo y territorial de los Tratados. Iremos estudiando individualmente si los mencionados recursos se han ido promoviendo en el Convenio de Estambul.

En primer lugar, la flexibilización en la participación se demuestra mediante una ampliación del grado de apertura del Convenio de Estambul. El grado de apertura

³⁵ La sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 5 de febrero de 1970, relativa al Asunto *Barcelona Traction Light and Power Company Limited*, señaló la distinción esencial entre efectos *erga omnes* u "obligaciones de los Estados con la comunidad internacional en su conjunto" y obligaciones "que nacen con respecto a otro Estado". La sentencia añade que, *por su misma naturaleza, las primeras conciernen a todos los Estados. Dada la importancia de los intereses en juego, puede considerarse que todos los Estados tienen un interés jurídico en que esos derechos sean protegidos; por tanto, las obligaciones en este caso son obligaciones erga omnes*.

³⁶ Resolución «Les obligations et les droits erga omnes en Droit International», Institut de Droit International, Cracovia, 27 de agosto de 2005, art. 1.b).

³⁷ SIMMA, B. en GAJA, G. "Obligations Erga Omnes, International Crimes and Jus Cogens: A tentative Analysis of Three Related Concepts", en Weiler, Joseph, Cassese, Antonio y Spinedi, Marina (edits.), *International Crimes of States*, Walter de Gruyter, Berlin, 1989, pp. 158.

necesario en un Tratado para ser considerado como universal ha generado diversas discusiones doctrinales³⁸, para finalmente culminar con una opinión generalizada de que el grado de apertura ha de consistir en la más *absoluta generosidad en cuanto a la posibilidad de adhesión de nuevos Estados [...] la naturaleza legislativa de un tratado colectivo impone la posibilidad de su apertura a todos los Estados, de su vocación universal*³⁹. Dicha generosidad es evidente en el artículo 75 que afianza un Convenio abierto a la firma tanto de los Estados Miembros del Consejo de Europa, los Estados no miembros que hayan participado en su elaboración, de la Unión Europea y de cualquier Estado no miembro del Consejo de Europa que no haya participado en la elaboración del convenio (previa invitación). No obstante, resulta evidente que la ampliación del grado de apertura es una aspiración frustrada y no exitosa del tratado.

En segundo lugar, un tratado universal ha de estar caracterizado por su contribución a la creación de normas jurídicas de alcance universal de Derecho internacional general y, en particular, con las normas consuetudinarias. Supondría así, una consolidación del Convenio de Estambul como una costumbre internacional, aspecto que no se da en absoluto ya que las disposiciones del tratado no suponen una práctica constante y uniforme, ni arropada por la convicción de que esta resulta jurídicamente vinculante. De considerarse el Convenio de Estambul como una costumbre internacional, no se producirían situaciones tales como las de Turquía y Polonia y tampoco se produciría la falta de compromiso real que se da en algunos países miembro del Consejo de Europa por su falta de ratificación⁴⁰.

En tercer lugar, la universalidad se ve promovida por la ampliación subjetiva y territorial de sus efectos. Por un lado, la ampliación subjetiva pretende aumentar el número de Estados o actores no estatales sobre los que el Tratado despliega sus efectos⁴¹. La ampliación subjetiva se puede promover mediante distintas técnicas, tales como la

³⁸ GUTIÉRREZ ESPADA, C., *Derecho...* op. cit., p. 313-315.

³⁹ RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. J., "Un supuesto de superación del contractualismo en Derecho internacional: los tratados colectivos", *VVAA, Política y Sociedad. Estudios en Homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, Madrid, CIS/CEC, 1987, pp. 336-337

⁴⁰ 14 Estados no han ratificado el Convenio. Estos son Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovaquia, Hungría, Irlanda, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Moldavia, Ucrania, Reino Unido y Rusia.

⁴¹ No podemos considerar un signo de ampliación subjetiva el artículo 77.1, por el que se permite que las Partes puedan ampliar la ampliación del presente Convenio a terceros puesto que se refiere a la extensión de la aplicación de la Convención a los territorios (no Estados ni actores no estatales) de cuyas relaciones internacionales las Partes son responsables o en cuyo nombre están autorizadas a contraer compromisos. Por ejemplo, sería Dinamarca con las Islas Feroe.

aplicación del principio de integración sistémica⁴² y la integración de cláusulas condicionales que intentan salvaguardar el núcleo esencial del tratado frente a anteriores o posteriores acuerdos que puedan celebrar las partes, las cuales no posee el Convenio de Estambul. De hecho, el artículo 71 incluye una cláusula que no salvaguarda en absoluto el núcleo del Convenio de Estambul, sino que lo debilita aún más. Por último, la ampliación subjetiva se produce mediante la estimulación de actores no estatales⁴³. El articulado del Convenio de Estambul contiene disposiciones referidas a este tipo de actores⁴⁴, pero los mandatos del tratado no van dirigidos a estos, si no a las Partes, que son quienes tendrán que incentivar a éstas.

Por otro lado, la ampliación territorial de los efectos de los tratados de intereses generales se consolida a través de la aplicación extraterritorial. Esta tendencia no se observa en absoluto en el Convenio de Estambul y así se recoge en el Informe Explicativo⁴⁵. Primeramente, porque el artículo 44 relativo a la competencia no dedica ninguna línea a la afirmación de ese aspecto y, en segundo lugar, porque el 77 limita la aplicación territorial a territorios sobre los que se sea responsable.

En definitiva, como hemos visto, es cierto que el Convenio de Estambul comparte ciertos rasgos con los tratados de intereses generales, pero lamentablemente no se puede considerar a éste como tal por no concurrir la totalidad de ellos. Posiblemente, mediante la latente evolución social y el paso del tiempo, los derechos de la mujer se irán consolidando como intereses generales y, consecuentemente, se podrá dotar al Convenio de Estambul de la fuerza que éste debiera de tener por la materia que regula, o mejor, se podrá elaborar un nuevo Tratado Internacional que esté a la altura de uno de intereses generales.

3.2. ÁMBITOS DE APLICACIÓN DEL CONVENIO

El ámbito de aplicación del Convenio de Estambul se encuentra expuesto en el artículo 2 del Tratado, distinguiendo algunos autores como Lousada Arochena un ámbito de

⁴² Consiste en el estudio del Tratado teniendo en cuenta “toda forma pertinente de Derecho internacional aplicable a las relaciones de las partes” (art. 31.3.c).

⁴³ Los actores no estatales son entidades que no son ni Estados ni Organizaciones Internacionales, pudiendo ser así empresas, ONGs...

⁴⁴ Como ejemplo, se hace referencia al sector de tecnologías de la información en el artículo 17. De igual manera, en el artículo 23 se hace alusión a las casas de acogida.

⁴⁵ CONSEJO DE EUROPA. Informe explicativo... op. cit., párr.379.

aplicación objetivo, subjetivo y otro contextual⁴⁶. Dicha distinción resulta totalmente adecuada a la hora de estudiar el Convenio puesto que la clasificación tradicional⁴⁷ no se acomoda en un tratado en el que el ámbito geográfico coincide con el subjetivo, ya que como hemos visto no es un texto de alcance extraterritorial. Es por eso, momento de estudiar cada ámbito de aplicación del Convenio de Estambul.

Por lo que al ámbito subjetivo se refiere, como vimos en el apartado anterior, se reconduce a las 33 partes que lo han ratificado. Si bien es cierto que ha sido firmado por 46 países, la firma de un tratado no establece el consentimiento de obligarse en conformidad con el artículo 12 del Convenio de Viena⁴⁸. De este modo, el artículo 2.2 establece que *se alienta a las Partes a aplicar el presente Convenio a todas las víctimas de violencia doméstica... (con) especial atención a las mujeres víctimas de violencia basada en el género*.

Por otro lado, el ámbito objetivo se encuentra recogido en el primer apartado del artículo 2. Hemos considerado necesario alterar el orden del artículo en nuestra explicación para su mejor argumentación. El primer punto del artículo segundo determina que el Convenio de Estambul *se aplicará a todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, que afecta a las mujeres de manera desproporcionada* y el segundo punto del artículo aclara que se aplicará el texto *con especial atención a las mujeres víctimas de violencia basada en el género*. La relación entre ambos puntos aclara que, en definitiva, el ámbito objetivo del Convenio de Estambul son las mujeres⁴⁹ que sean víctimas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica. No obstante, resulta adecuado hacer dos precisiones en este momento: la primera, es que el ámbito de aplicación no se circunscribe en exclusiva a las mujeres, sino que se extiende a los hombres y niños que sean víctimas de este último tipo de violencia. Así, el informe explicativo señala que corresponde a las Partes decidir si extienden la aplicabilidad de la Convención a estos, teniendo en cuenta la situación nacional específica y la evolución de

⁴⁶ LOUSADA AROCHENA, J.F. “El convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia de género”. *Aequalitas*, nº 35, (2014) p. 8.

⁴⁷ Esta es la que distingue entre ámbito de aplicación objetivo, subjetivo y territorial.

⁴⁸ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Viena, 3 de mayo de 1969, Serie de Tratados de Naciones Unidas.

⁴⁹ El Convenio de Estambul sigue un concepto amplio de mujer debido a que los redactores son conscientes de que muchas de las formas de violencia cubiertas por el Convenio de Estambul se perpetran tanto contra mujeres como contra niñas. Por tanto, el término “mujeres” incluye a personas del género femenino menores y mayores de dieciocho años, como explica el artículo 3.f del tratado.

su sociedad⁵⁰. Esta voluntariedad a la hora de aplicar el texto al género masculino ha sido susceptible de críticas doctrinales, entre ellas Thill, que reprueba que mientras los Estados Parte tienen la obligación de aplicar las disposiciones del Convenio respecto de todas las formas de violencia contra las mujeres, solamente son exhortados a extenderlas a la violencia doméstica, dejando a su discreción la inclusión o no de los casos de violencia intrafamiliar sufrida por varones⁵¹.

No obstante, el TEDH abala que el Convenio de Estambul centre su atención en las mujeres porque, como se advierte a lo largo del articulado, la violencia de género y doméstica afecta de manera desproporcionada a éstas. El hecho de que el tratado se centre primordialmente en las medidas adoptables en aras de protección de la mujer no es considerado por el TEDH como una proyección de la discriminación, ya que dicha incidencia en la protección de la mujer tiene su justificación en que la violencia recae mayormente en mujeres⁵², como confirma, por ejemplo, en el caso *Abdulaiz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido*⁵³. Lo mismo ocurre con el TC, que introduce la perspectiva de género para justificar la diferencia de trato de las normas⁵⁴. De igual manera, el artículo 4.4 del Convenio de Estambul ya advierte que *las medidas necesarias para prevenir y proteger a las mujeres contra la violencia de género no se consideran discriminatorias en el presente Convenio*.

La segunda precisión es que, si bien es cierto que no se hace referencia a las mujeres transexuales a lo largo del texto, estas están protegidas por el mismo. Dicho sector no se encontraba protegido por la Ley 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra las

⁵⁰ CONSEJO DE EUROPA, Informe explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (2011) parr. 37

⁵¹ THILL, M. “El Convenio de Estambul: un análisis crítico y contextualizado”, *Labrys, Études féministes/Estudios feministas*, n. 31, julio 2017-junio 2018.

⁵² BOUAZZA ARIÑO, O. “La mujer ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Reclamos de mujeres en defensa de sus derechos y diversas Resoluciones del máximo Tribunal Europeo” (2018). *Revista argentina de derecho público*, n° 3.

⁵³ En esta sentencia el TEDH destaca que no todas las diferencias de trato son un tipo de discriminación en el sentido de que una distinción es discriminatoria si *carece de justificación objetiva y razonable*, es decir, *si no existe relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido*. (TEDH, Sentencia del caso *Abdulaiz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido*, (n° 9214/80; 9473/81; 9474/81) de 28 de mayo de 1985). De esta forma, afirma el Informe explicativo que el hecho de que las mujeres experimenten violencia de género, incluida la violencia doméstica, en un grado significativamente mayor que los hombres puede considerarse una justificación objetiva y razonable para emplear recursos y tomar medidas especiales en beneficio de las mujeres víctimas únicamente (CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011). Informe explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre la protección y lucha contra la violencia de género y la violencia doméstica párr. 55).

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2008, de 14 de mayo de 2008.

Violencia de Género, que circunscribe su ámbito de aplicación a las mujeres cisgénero, dejando fuera cualquier manifestación femenina distinta a éstas. Ahora, la protección del Convenio de Estambul se extiende de igual manera a las mujeres transexuales, ya que la definición de género que otorga el propio texto deja de circunscribir el género a la biología, como sí hacía la ley estatal⁵⁵.

Habiendo aclarado que las mujeres cisgénero y transexuales, y en ocasiones los hombres y niños pueden verse protegidos por el Convenio de Estambul ante la violencia contra las mujeres y doméstica, resulta inevitable pararse a comprender el alcance de estos tipos de violencia entorno a los que gira el tratado, que comprende dos realidades distintas.

Primeramente, la violencia contra las mujeres es resultado de variadas causas, entre ellas de un fenómeno que ha acompañado a la sociedad desde sus inicios: el patriarcado⁵⁶. Su comprensión resulta inexcusable para entender la de la violencia contra las mujeres y se puede estudiar desde dos ópticas. Por un lado, una óptica general que define el patriarcado como un modo de dominación de los varones sobre las mujeres que tiene efectos sistémicos⁵⁷. Por otro lado, una óptica concreta que entiende el patriarcado como el poder mediante el cual los hombres, usando presión directa o por medio de símbolos (tales como las leyes, los ritos tradicionales, la heterosexualidad obligatoria, la división sexual del trabajo) determinan qué funciones pueden desempeñar las mujeres. Así, considera a las mujeres una casta subordinada a la de los hombres, sin perjuicio de que algunas gocen de poderes en mayor o menor medida⁵⁸. Esta definición resulta interesante puesto que permite advertir que este poder se puede utilizar de todas las formas posibles para lograr

⁵⁵ Véase a este respecto el artículo 3.c del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, y el artículo 1.1 de la Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, sobre Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, BOE nº 313, de 29.12.2004.

⁵⁶ Resulta interesante definir el concepto de patriarcado como realidad histórica y presente, ya que las distintas corrientes feministas han ido desnaturalizando el término mediante el cuestionamiento del patriarcado como sistema de dominación incompatible con los sistemas democráticos. (VENTURA FRANCH, A. “El convenio de Estambul y los sujetos de la violencia de género. El cuestionamiento de la violencia doméstica como categoría jurídica”. *UNED: Revista de Derecho Público*, 97, pp. 186).

⁵⁷ AMORÓS PUENTE, . “Conceptualizar es politizar” en LAURENZO, P., MAQUEDA, M.L., RUBIO, A.M., (coordinadores). *Género, violencia y derecho*. Tirant lo Blanch, 2008. Pp. 18

⁵⁸ FACIO, A. “El derecho como producto del patriarcado” en FACIO, A, y CAMACHO, R (editoras). *Sobre patriarcas, jerarcas, patrones y otros varones (Una mirada de género sensitiva del derecho)*. Lugar: San José, Costa Rica. Ilanud, 1993. pp 20-21. Alda Facio no duda en que en ocasiones el poder puede ser máximo, como en el caso de una reina mujer. En otras, el poder es mínimo pero existe. Es el caso de las madres ante sus hijos.

ese sometimiento: incluida la violencia⁵⁹. Es ahí donde surge la violencia contra la mujer⁶⁰.

El artículo 3.a del Convenio indica que *por “violencia contra las mujeres” se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y designará todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada*. En virtud de la definición que facilitan los redactores, se identifican claramente a los sujetos, los cuales no son intercambiables: el varón será sujeto activo debido a su posición de poder y la mujer ostentará una posición de subordinación como sujeto pasivo⁶¹. Es por esto, que parte de la doctrina aplaude esta conceptualización⁶². De igual manera, la definición acoge una gran variedad de formas y tipologías que caracterizan a la violencia contra las mujeres como una violencia multidisciplinar: violencia física, económica, psicológica... en esta última destaca un tipo de violencia en la cual nos vamos a detener: la violencia vicaria.

Para ahondar en la comprensión del término, hago referencia a la conceptualización de Guiralt, Fiscal delegada de violencia sobre la mujer de la Fiscalía Provincial de Valencia, que consideran que, si bien está plagada de términos subjetivos, estos no se pueden obviar por los elementos emocionales que componen el delito: *La Violencia Vicaria o por interpósita persona, es la forma más grave de hacer daño psicológico, a la mujer que sufre violencia de género, cuántas veces hemos oído en nuestra experiencia profesional, “comienza a discutir conmigo y le da una patada a mi perro, en muchas ocasiones me amenaza con tirarlo por el balcón”, “rompe mis objetos personales que no son valiosos; pero para mí tienen un valor sentimental”. Pues cuanto más dolor puede hacer a una*

⁵⁹ VENTURA FRANCH, Asunción. “El convenio de Estambul... op. cit., p. 186.

⁶⁰ Finalmente se acabó por seleccionar el término violencia contra la mujer para nombrar la violencia generada por el sistema sexo/género. No obstante, es un concepto criticado puesto que no permite identificar a los sujetos que participan en esta y de esta manera, parecen ser intercambiables. Afortunadamente, hemos evolucionado desde el término violencia doméstica, con el que se designaba cualquier tipo de violencia contra la mujer, hasta el que recoge el Convenio de Estambul.

⁶¹ Esta idea no excluye la posibilidad de que las mujeres puedan ejercer la violencia en términos generales contra los varones y deban de recibir una pena por ello, pero nunca podrá ser considerada como violencia contra la mujer (o en su caso, de género) porque el rasgo esencial para ser agresor es la pertenencia al grupo dominante, que es lo que agrava la circunstancia.

⁶² USHAKOVA, T, “La aportación del nuevo Convenio del Consejo de Europa al debate sobre la violencia de género”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 1, núm. 4, University Press, octubre-diciembre de 2013, p. 9.

madre cuando le dicen “te voy a dar dónde más te duele”. Esta frase genérica que puede pasar por desapercibida para el operador jurídico, es la que subyuga a la mujer a su maltratador, la madre soporta todo por sus hijos/as y esto el maltratador lo sabe y se aprovecha de estas circunstancias, las cuales quedan patente en los procesos de separación o divorcio, que consiguen el sometimiento para evitar que él no solicite la guarda y custodia de los/as menores, la custodia compartida, o un régimen de visitas tan amplio que se asemeje a ésta⁶³. La violencia vicaria es uno de los tipos de violencia contra la mujer más reprobables por la mayor cuantía de sujetos y bienes jurídicos protegidos que lesiona.

Por otro lado, la violencia doméstica es definida en el 3.b como *todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima*. El concepto de violencia doméstica no es tan aplaudido doctrinalmente como el anterior. De un lado, porque pese a incluir que las víctimas pueden ser hombres o mujeres, no determina si las mujeres pueden ser sujetos activos de este tipo de violencia⁶⁴. Por otro lado, esta noción de violencia doméstica en el Convenio de Estambul se aparta considerablemente del concepto de violencia contra la mujer y queda definida como una realidad diferenciada de la violencia contra la mujer, al incluir a cualquier tipo de violencia doméstica⁶⁵ y no únicamente la violencia contra la mujer en el ámbito doméstico. Esta diferenciación en el Convenio de Estambul trae consigo varias consecuencias negativas: porque supone la eliminación del sesgo de género en la violencia doméstica al no considerarla una manifestación de la violencia contra la mujer, en la que el género es un elemento fundamental; porque da así cabida a la violencia doméstica no calificable de violencia machista, aspecto que parece contradictorio con que el Convenio de Estambul sea un instrumento de protección de la mujer y sobre la base de esta distinción, este tratado crea la *obligación* a los Estados parte de seguir las disposiciones del Convenio respecto de la violencia contra la mujer, mientras que solamente son *exhortados* a aplicarlas a la violencia doméstica. La diferenciación entre

⁶³ GUIRALT MARTÍNEZ, R. “La violencia vicaria. Una grave manifestación de violencia sobre la mujer”. Disponible en: <https://www.cej-mjusticia.es/sede/repertorio-juridico-cientifico/ver/12742>

⁶⁴ Dispone el artículo 3 que la víctima es “toda persona física”, lo que incluye también a los hombres e induce a dudar respecto de si las mujeres pueden ser también agresoras. (VENTURA FRANCH, A. “El convenio de Estambul... op. cit., p. 202)

⁶⁵ VENTURA FRANCH, A. “El convenio de Estambul... op. cit., p. 205.

violencia contra la mujer y violencia doméstica tiene esta última consecuencia⁶⁶. De esta manera, si se hubiese definido en el Convenio de Estambul únicamente por lo que se refiere a su forma de violencia contra la mujer, la eficacia del tratado hubiese sido mayor en este punto. La distinción terminológica parece producir como resultado una menor protección de la violencia doméstica contra la mujer que respecto del resto de formas de violencia contra las mujeres.

Por esta razón, el Convenio de Estambul ha supuesto un retroceso ya que tanto Naciones Unidas⁶⁷ como el Consejo de Europa⁶⁸ se habían limitado a ocuparse de la violencia doméstica en su forma específica de violencia contra la mujer cuando abordaban esta cuestión⁶⁹.

Por último, el ámbito contextual se recoge en el último apartado del artículo 2 al determinar que *el presente Convenio se aplicará en tiempos de paz y en situación de conflicto armado*. Ya desde el Preámbulo del Convenio de Estambul se ha advertido de las *violaciones constantes de derechos humanos en situación de conflictos armados*, como ocurrió en Yugoslavia, circunstancia que obligó a los redactores a incorporar este apartado.

3.3.OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DEL CONVENIO DE ESTAMBUL

Los redactores del texto recogieron en el artículo 1 los objetivos del Convenio de Estambul, que básicamente se sintetizan en la erradicación de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica o concretamente, la creación de una Europa libre de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Para ello, el texto se fundamenta en dos principios básicos que deben formar parte estructural del Convenio y que se incorporan a este en sus artículos 4 (“Derechos fundamentales, igualdad y no discriminación”) y 5 (“Obligaciones del Estado y diligencia debida”).

⁶⁶ THILL, M. “El Convenio de Estambul: análisis iusfeminista del primer instrumento europeo vinculante específico sobre violencia de género”. *IgualdadES* nº2 p. 170.

⁶⁷ Véase la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Violencia contra las Mujeres, las Recomendaciones generales del Comité CEDAW (Comité CEDAW, 1992), la Plataforma de Acción de Beijing, el Estudio a fondo del secretario general de Naciones Unidas sobre todas las formas de violencia contra la mujer.

⁶⁸ Véase la Recomendación (2002) 5 del Consejo de Europa sobre la Protección contra la Violencia contra las Mujeres.

⁶⁹ THILL, M. “El Convenio de Estambul... op. cit., p. 172

3.3.1. Principio de igualdad y no discriminación

Miller advierte que trabajar para poner fin al sufrimiento individual no lleva automáticamente a trabajar para lograr justicia social, es decir, no necesariamente conduce a modificar las relaciones de poder ni la sociedad que posibilitan ese sufrimiento⁷⁰. Este parece ser el tratamiento del Convenio de Estambul, ya que no sólo abarca la protección de la víctima y la persecución del perpetrador, sino que hace referencia a medidas tales como reformas legales⁷¹, sanciones ante actos de discriminación o reformas constitucionales que puedan contribuir a lograr la igualdad *de iure y de facto*, mediante técnicas tales como la interiorización de lo denominado como “perspectiva de género”⁷². Consecuentemente, la incorporación de la perspectiva de género dentro del sistema legal de los Estados miembros tiene como consecuencia la integración del principio de igualdad en los textos constitucionales o leyes, la prohibición de la discriminación combatible mediante sanciones y la derogación de normas que discriminan a la mujer⁷³.

Además, el Convenio de Estambul adopta una concepción amplia de “no discriminación”, prohibiendo no sólo la discriminación por razón de sexo, sino por causas comprendidas en un elenco ejemplificativo bastante amplio y no cerrado. Dicha amplitud es notablemente superior a la del artículo 14 del CEDH, que si bien es lógico porque en 1950 (año en el que se firma éste) la evolución social en el campo de la discriminación era mínima, resulta igualmente satisfactorio ya que se evidencia una transformación paulatina pero existente a la hora de reconocer los motivos de discriminación. Se evidencia, de nuevo, la gran variedad de formas de discriminación a los que se ve sometida la mujer.

Cabe recordar en este punto que el TEDH distingue entre dos modos de discriminación: de un lado, la discriminación directa, y de otro lado, la discriminación indirecta. La

⁷⁰ MILLER, A. “Sexuality, Violence Against Women, and Human Rights: Women Make Demands and Ladies Get Protection”, *Health and Human Rights* (2004) p. 23.

⁷¹ Esto no es una novedad del Convenio de Estambul; ya la Directiva de Refundición 2006/54/CE, de 5 de julio de 2006 obligó a los Estados a a “adoptar las medidas necesarias para garantizar que [...] se derogue cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa contraria al principio de igualdad de trato”, es decir, que provocase discriminación. (Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición)).

⁷² La perspectiva de género supone comprender que sexo y género son dos características diferentes. La primera consiste en la diferencia sexual entre los distintos individuos, y la segunda son las atribuciones, ideas, representaciones y prescripciones sociales que se construyen tomando como referencia esa diferencia sexual.

⁷³ Véase a este respecto el artículo 4 del Convenio de Estambul.

primera modalidad se puede observar en normas que expresamente establecen un trato diferente y desfavorable para la mujer en este caso, como ocurre en el caso *Emel Boyraz c. Turquía*⁷⁴. La segunda se produce cuando una norma emplea un criterio que, pese a ser aparentemente neutro, perjudica de un modo desproporcionado a la mujer. Hasta la fecha, la única sentencia en la que el TEDH ha considerado la existencia de discriminación indirecta es en el caso *Di Trizio c. Suiza*⁷⁵.

3.3.2. Principio de diligencia debida

El principio de diligencia debida tiene su origen en las observaciones 8 y 9 de la Recomendación nº 19 de la CEDAW, de la que se nutre el artículo 5 del Convenio de Estambul, que consagra dicho principio, aunque es en los capítulos V y VI donde se enumerarán las medidas normativas cuyo fin es garantizar el cumplimiento este principio mediante distintas y diversas alternativas.

De este modo, el artículo 5 dispone que los Estados son responsables por actos u omisiones que supongan violencia por razón de género contra la mujer efectuadas por el propio Estado o por sus agentes, pero también deben adoptar medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar o bien reparar por los actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a la violencia contra la mujer, incluyendo los casos que pudieran haberse visto involucradas empresas que operan de manera extraterritorial⁷⁶. También quedarán incluidos los actos de particulares, ya que *“en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, 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*

⁷⁴ La demandante había aprobado un examen para un puesto de agente de seguridad en una empresa pública, pero se la consideró “no apta” por el hecho de no ser un hombre y no haber cumplido el servicio militar. El TEDH consideró insuficientes los motivos que alegó el Estado para no permitir a la demandante que ocupase dicho puesto, produciéndose una discriminación directa ya que una diferencia de trato a personas en situaciones similares es discriminatoria cuando no persigue un fin legítimo o no hay una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende realizar. Además, estableció pese que el Estado tiene un margen de apreciación, en el caso de las distinciones por sexo este es muy limitado, y el principio de proporcionalidad no solo requiere medios apropiados a los fines, sino que estos sean necesarios en las circunstancias del caso. (TEDH, *Emel Boyraz c. Turquía* (nº 61960/08), de 2 de diciembre de 2014).

⁷⁵ Tras la solicitud de la demandante a la Oficina suiza de Seguros de Incapacidad para obtener una pensión por discapacidad, el Estado lo negó. El Estado alegó el “método mixto”, que se aplicaba al 98% de las mujeres que redujeron su trabajo tras ser madres, alegando el TEDH por esta causa la existencia de discriminación indirecta. (TEDH, *Di Trizio c. Suiza* (nº 7186/09), de 2 de noviembre de 2010).

⁷⁶ FERNÁNDEZ VIVAS, Y. “Normativa internacional sobre violencia de género” en GARRIDO M. I, CARMONA, E. (coordinadoras). *La violencia de género en el derecho internacional, europeo y español. Especial referencia a la legislación castellano-manchega*. Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha p.18

indemnizar a las víctimas”⁷⁷. La rígida separación entre lo privado y lo público empieza a erosionarse y se abre la puerta de la responsabilidad estatal por actos cometidos por particulares⁷⁸. Un buen ejemplo de esta evolución vino ya representada por la Sentencia *Opuz c. Turquía* de 9 de junio de 2009⁷⁹, por la que se sanciona por primera vez al Estado por omitir una acción necesaria para preservar la integridad y derechos de la mujer frente a situaciones de violencia doméstica⁸⁰, es decir, por no tener la debida diligencia (artículo 5).

Otra importante evolución en el texto del Convenio de Estambul es la mención expresa a la obligación de prevención que corresponde a los Estados ya que, como señaló Yakin Ertürk en su informe de 2006: “Hasta la fecha, la aplicación de la norma de la debida diligencia ha tendido a limitarse a responder a la violencia contra la mujer una vez que se ha producido, y en este contexto se ha concentrado en las reformas legislativas, el acceso a la justicia y la provisión de servicios. Se ha hecho relativamente poco en lo que se refiere a la obligación más general de prevención, en particular la obligación de transformar las estructuras y los valores patriarcales que perpetúan y consolidan la violencia sexista⁸¹”.

3.4.MECANISMO DE SEGUIMIENTO ESPECÍFICO.

3.4.1. Órganos que constituyen el mecanismo de seguimiento específico

La idea de un mecanismo de seguimiento específico se comienza a gestar desde el primer artículo del Convenio de Estambul, dándosele un peso muy relevante: éste se constituye con el fin de garantizar la aplicación específica de las disposiciones del tratado. La primera mención relativa al GREVIO se hace en el capítulo II relativo a las Políticas

⁷⁷ NACIONES UNIDAS, *Recomendación general 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 11º periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, 1994 párr. 9.

⁷⁸ TRUCHERO J, y ARNÁIZ A, “Aproximación al Convenio... op. cit., p. 138.

⁷⁹ TEDH, *Opuz c. Turquía* (nº 33401/02), sentencia de 9 de junio de 2009.

⁸⁰ Nahide Opuz fue víctima de violencia de género y doméstica por parte de su marido y su suegro. El marido de la demandante asesina a la madre de ésta, razón por la cual presenta varias denuncias ante los Tribunales de su país. La sentencia nacional reduce la condena a 10 años alegando el Tribunal que la fallecida – la madre - provocó la agresión. Es por eso que, agotadas las vías internas, Nahide opta por acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y éste por primera vez en la historia del Tribunal condena a un Estado en un asunto de violencia doméstica, encontrándolo culpable por haber dado una respuesta manifiestamente inadecuada, vulnerando así el derecho a la vida, a vivir libre de tortura y la prohibición de la discriminación por el género. Así, confirma que la discriminación contra la mujer no es un asunto privado, sino que los Estados pueden ser parte del asunto si han incurrido en omisión de la debida diligencia.

⁸¹ NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social, *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk*, de 20 de enero de 2006.

integradas y recogidas de datos para ser la última y definitiva, los artículos 66 (capítulo IX) y siguientes bajo el título de mecanismo de seguimiento.

El propio CAHVIO señaló en su informe provisional que *“el Comité opina que un mecanismo de seguimiento sólido e independiente es de suma importancia para asegurar que se dé una respuesta adecuada a este problema en toda las Partes de la Convención”*. Consecuentemente, los redactores del Convenio de Estambul consideraron que el mecanismo de seguimiento habría de ser uno de sus puntos fuertes⁸². Así, se crea un sistema de seguimiento bipartita, conformado por un Grupo de expertos en acción contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (GREVIO), y por un Comité de las partes.

Empezando por el GREVIO, su normativización se fundamenta en el artículo 66, que determina que dicho organismo habrá de adoptar su propio reglamento interno. Así, el día 23 de septiembre del año 2015 se aprueba el reglamento interno del GREVIO⁸³. Éste órgano *ad hoc* tiene como función monitorear la implementación del Convenio de Estambul en los Estados Parte. Para ello, se dota de entre 10 y 15 expertos multidisciplinares elegidos por el Comité de las Partes y cuyo mandato tendrán una duración máxima de cuatro años. Los miembros del GREVIO serán elegidos⁸⁴ *entre personas de alto carácter moral, reconocidas por su reconocida competencia en los campos de los derechos humanos, la igualdad de género, la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, la asistencia y protección a las víctimas, o habiendo demostrado experiencia profesional en los ámbitos cubiertos por el Convenio del Consejo de Europa*

⁸² CONSEJO DE EUROPA, Informe explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (2011) párr. 337.

⁸³ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2015), Reglamento interno del GREVIO, aprobado el 23 de septiembre de 2015.

⁸⁴ Dicha elección ha de estar presidida por el principio de igualdad, indicando el texto que la participación ha de ser “equilibrada entre hombres y mujeres” y ha de haber una “distribución geográficamente equilibrada”. Además, conforme a la Resolución 1923 (2013) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la credibilidad de éste depende de la eficacia y la calidad de sus mecanismos clave de seguimiento de los derechos humanos, de modo que de acuerdo con las convenciones respectivas y otros textos que establezcan estos órganos de control, sus miembros deben ser elegidos únicamente por su competencia y experiencia relevante. Por tanto, para que dichos mecanismos de seguimiento mantengan la alta calidad de su trabajo, es fundamental un cuidadoso proceso de selección de sus miembros. (CONSEJO DE EUROPA, Asamblea Parlamentaria (2013), *Resolution 1923 (2013) on enforcing the election processes of experts of key Council of Europe human rights mechanisms*, de 8 de marzo de 2013).

*sobre el Convenio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica*⁸⁵.

Por lo que al Comité de las Partes se refiere, está regulado en el corto artículo 67 del Convenio de Estambul y el Reglamento Interno adoptado por éste. Resulta evidente que el Comité de las Partes está compuesto por representantes de las Partes en el Convenio y concretamente por los expertos de más alto rango posible en el campo de prevención y combate de violencia contra la mujer y doméstica. Se escogerá a un presidente y vicepresidente cuyo mandato durará un año⁸⁶. El Comité podrá autorizar a Estados para enviar representantes en calidad de observadores que podrán participar en algunas reuniones no restringidas a organizaciones intergubernamentales siempre que sea necesario⁸⁷ y a representantes de la sociedad civil, en particular a las organizaciones no gubernamentales con actividad en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Su primera reunión se celebró el 4 de mayo del año 2015, en la que venía obligado de conformidad con el artículo 67 del Convenio de Estambul a elegir a los miembros del GREVIO, que es una de sus funciones en virtud de los artículos 1 y 21 del Reglamento Interno del Comité de las Partes. En consecuencia se adoptó la Resolución (2014) 43 sobre las reglas de elección de los miembros del Grupo de Expertos en Acción contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica⁸⁸.

Otra de sus funciones es la emisión de recomendaciones a las Partes del Convenio de Estambul.

Por último, y en virtud del mismo artículo, tiene la función de examinar las conclusiones de las investigaciones especiales del GREVIO. De igual manera, para desempeñar correctamente sus funciones se darán una serie de reuniones periódicas con el presidente

⁸⁵ CONSEJO DE EUROPA, Comité de Ministros (2014), *Resolution (2014) on rules on the election procedure of the member of the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)*, Doc. CM/Res(2014)43, de 19 de noviembre de 2014, regla 2.

⁸⁶ Cabe la posibilidad de que las partes nombren a más de un representante, pero sólo uno de ellos tendrá derecho a voto.

⁸⁷ En particular, cabe la posibilidad de que acudan en calidad de observadores las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización de Estados Americanos (OEA) y otras organizaciones intergubernamentales y cualquier otra entidad autorizada a participar.

⁸⁸ CONSEJO DE EUROPA, Comité de Ministros, *Resolution CM/Res (2014) 43...* op. cit.

del GREVIO para ser informado sobre el estado de trabajo del GREVIO y también con el Comité de Ministros.

3.4.2. Procedimientos de seguimiento

Dado que el Convenio de Estambul obliga a la evaluación de la implementación del Convenio de Estambul en cada Estado parte, desde que el texto entró en vigor se ha ido evaluando la aplicación del tratado. Para ello en un primer momento, se realizó una evaluación general, para la que cada Parte presentó ante la Secretaría General del Consejo de Europa un informe sobre las medidas legislativas y prácticas que hicieran efectivas las disposiciones del Convenio de Estambul.

De manera prolongada en el tiempo, resulta obligado seguir estudiando la implementación del Convenio de Estambul para lo que se dota de dos mecanismos: de un lado, el procedimiento de evaluación común y de otro lado, el procedimiento especial de investigación que se incoará cuando exista una información fidedigna que revele una situación que requiera atención inmediata.

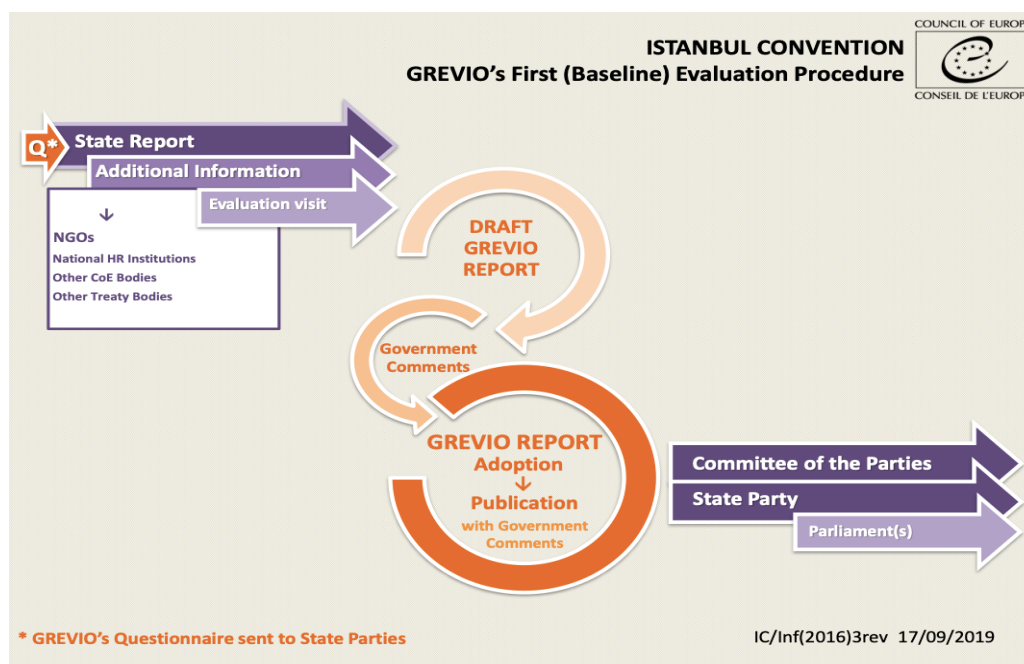
No merece la pena detenerse en exceso en los procedimientos especiales por su carácter extraordinario⁸⁹. No ocurre lo mismo con el procedimiento de evaluación común, que comienza con la elaboración por parte del GREVIO de un cuestionario. Además, el GREVIO puede solicitar información accesoria al propio Estado e invitar a organizaciones no gubernamentales, otros miembros de la sociedad civil y a instituciones nacionales de protección de los derechos humanos a que aporten datos que aumenten la información recabada en los informes. La investigación del GREVIO no culmina aquí. Puede realizar una visita a los Estados Partes, que según el Informe Explicativo del Convenio de Estambul, tiene carácter subsidiario y sólo se realizará si la información obtenida es insuficiente⁹⁰.

⁸⁹ No obstante, sí que cabe destacar que para corroborar la verosimilitud de la información, la Secretaría Ejecutiva del GREVIO puede verificar la fiabilidad de la información y/o de las fuentes y obtener información adicional para confirmar los hechos y así solicitar la presentación urgente de un informe especial sobre las medidas adoptadas y además, organizará una investigación dirigida por uno o varios miembros. Es cierto que sólo en casos excepcionales la investigación incluirá una visita al país en cuestión y cuando se realice, seguirá la tónica del procedimiento común. También podrán recurrir a los medios empleados en el procedimiento anteriormente señalado. Lo mismo ocurre con las conclusiones de la investigación; se examinan en sesión plenaria, se permiten observaciones y finalmente, se harán públicas.

⁹⁰ Dicha visita se realizará por una Delegación del GREVIO – de la cual no podrá formar parte el miembro nacional del Estado en cuestión –, que puede estar acompañada por uno o dos expertos nacionales

Posteriormente a esta recogida de información, el GREVIO nombrará a los ponentes que se encargarán de elaborar un proyecto de informe en el que se conteste la aplicación que ha hecho el Estado parte del Convenio. El informe, de carácter confidencial, será discutido por el pleno del GREVIO y se abrirá una fase de consultas e intercambios de información con las autoridades competentes dándose traslado al Estado parte para que pueda hacer las observaciones que considere oportunas. Si el Estado parte presentase observaciones, el órgano del Consejo de Europa las tendrá en cuenta en su informe final que será aprobado por consenso y en su caso, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Este informe final y sus conclusiones se enviará al Estado para que haga observaciones en el plazo de un mes y al Comité de las Partes con el fin de que emitan recomendaciones para la Parte en relación con las medidas que deban adoptarse para poner en práctica las conclusiones del GREVIO⁹¹. El informe final y conclusiones del GREVIO se hacen públicas desde su adopción, junto con los comentarios del Estado⁹².

Figura 1: Procedimiento de Evaluación del Convenio de Estambul



independientes en el momento de la visita. Tras esta, la delegación presentará un informe que tendrá carácter de confidencial.

⁹¹ Véase el artículo 68.12 del Convenio de Estambul y el artículo 1.2 del Reglamento del Comité de las Partes.

⁹² No ocurre así con la información obtenida de instituciones, organizaciones o agentes de la sociedad civil, de carácter confidencial, a no ser que se decida otra cosa.

Fuente: CONSEJO DE EUROPA, The Ustanbul Convention – a powerful tool to end gender – based violence, del 17 de septiembre de 2019, página 22 disponible en: <https://bit.ly/2WdMj7m>

Por lo que al seguimiento de España se refiere, el calendario fijado para el mismo fue el siguiente. Por un lado, España tenía que responder al cuestionario antes de septiembre de 2018, enviar los informes antes del 18 de febrero de 2019, la visita de evaluación se realizaría en octubre del mismo año y el informe del GREVIO tras el estudio de la situación española se habría de publicar en noviembre de 2020. Las recomendaciones del Comité de las Partes deberían adoptarse para diciembre de 2020 y el informe estatal sobre la implementación de estas recomendaciones en diciembre de 2023 y las conclusiones definitivas en 2024. Por el momento, se están cumpliendo diligentemente las fechas acordadas⁹³. Además, es necesario destacar que el GREVIO evaluó la situación de España en base no sólo al cuestionario emitido por España, sino que también contó con el informe sombra elaborado por la Plataforma Estambul Sombra, surgida en 2018⁹⁴.

Por último, cabe destacar que el GREVIO, para asegurar el cumplimiento del Convenio de Estambul, puede adoptar en el seno de cualquiera de los dos procedimientos, recomendaciones generales sobre la aplicación del Convenio. Esta idea, recogida en el artículo 53 del Reglamento interno, se inspira en el artículo 21 de la CEDAW⁹⁵, que prevé que se adopten recomendaciones generales sobre la aplicación del Tratado. Si bien es cierto que las recomendaciones no son jurídicamente vinculantes, sí que ofrecen una posible línea de actuación para los países en términos generales⁹⁶. No es hasta la 21ª reunión del GREVIO, cuando el organismo se decidió a la preparación de la primera

⁹³ El GREVIO publicó el informe con fecha de 25 de noviembre de 2020 e igualmente el Comité de las Partes cumplió la previsión publicando su recomendación el día 18 de diciembre de 2020, ambos dentro de la fecha prevista. (CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011), *Provisional timetable for the first (baseline) evaluation procedure: 2016-2023*. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/timetable>).

⁹⁴ Toda esta documentación está disponible en la página web del Consejo de Europa: www.coe.int/en/web/istanbulconvention/spain.

⁹⁵ *Convención sobre todas las formas de Discriminación de la Mujer* (CEDAW), Nueva York, 18 de diciembre de 1979

⁹⁶ En este caso hablamos de recomendaciones generales puesto que el GREVIO las dirigirá al total de los países miembros para la aplicación del Convenio de Estambul y no se dirigirán específicamente a un país.

Recomendación General, cuya materia es la violencia contra la mujer y doméstica en el ámbito digital⁹⁷ y que a día 26 de julio de 2021 no ha sido publicada.

3.5.EL CONTENIDO DEL CONVENIO DE ESTAMBUL: LAS 4P.

No consta si de manera casual o intencionada, los redactores del Convenio de Estambul seleccionaron cuatro trayectorias de despliegue de obligaciones de los Estados cuya letra inicial sería la “P”, de ahí que este grupo sea conocido como las 4P del Tratado⁹⁸: políticas integradas (capítulo II), prevención (capítulo III), protección (capítulo IV) y persecución penal (capítulo V)⁹⁹. Cada una de las obligaciones se encuentra comprendida en un capítulo del Tratado y conforman la mayor parte de la extensión de éste.

Aparentemente estos cuatro ámbitos parecen adecuados para luchar contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, pero en la práctica resulta necesario estudiar si gozan de una amplitud suficiente para culminar con una Europa libre de violencia contra la mujer y violencia doméstica, un objetivo muy ambicioso ante tipos de violencia tan multidisciplinarios y extendidos en la actualidad. No obstante, Truchero y Arnáiz critican que los estándares en cada una de sus 4P y los recursos previstos para las víctimas se dirigen mayoritariamente a la violencia doméstica. Esto se debe a que este ámbito es el más extendido a nivel mundial y además, tradicionalmente los Estados han sido más reacios a intervenir¹⁰⁰.

3.5.1. Las políticas integradas y las recogidas de datos

Aunque la noción de 4P no es la estructura tradicional de los Convenios¹⁰¹, los redactores consideraron necesario incluir una cuarta P para poder luchar contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en toda su extensión: las políticas integradas y las

⁹⁷ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO, *List of decisions adopted at the 21st meeting*, GREVIO/Inf(2020)LD21, del 25-25 de junio del año 2020

⁹⁸ Esta nomenclatura es empleada por autores como López de Zubiría de manera muy acertada, ya que permite distinguir materialmente las obligaciones, pero las recoge en un mismo grupo puesto que todas ellas tienen como objetivo último e idéntico la eliminación de la violencia contra la mujer y la violencia de género. (LOPEZ DE ZUBIRÍA DIAZ, S. “El Convenio de Estambul en la lucha contra la violencia de género: análisis crítico”. *Letras Jurídicas: revista de los Investigaciones de Investigaciones Jurídicas*. Num 39 (2019). Pp. 203-218).

⁹⁹ De la traducción oficial del Convenio de Estambul no se puede predicar esta idea de las 4P, puesto que literalmente está conformado por prevención, protección, políticas integradas y derecho material. No obstante, la doctrina denomina a esta última como persecución penal para poder hacer ese juego de palabras.

¹⁰⁰ TRUCHERO, Javier y ARNÁIZ, Amaya, Aproximación al convenio... op. cit., p.148.

¹⁰¹ La estructura tradicional de los tratados suele seguir la estructura 3P, compuesto por la Prevención, Protección y Persecución.

recogidas de datos. Pese a que ambas medidas se encuentren recogidas en un mismo capítulo, hemos optado por dividirlos para su mejor análisis.

Por un lado, las políticas integradas suponen tanto la implementación de políticas como la dedicación de recursos financieros para luchar contra estos tipos de violencia¹⁰², mediante la financiación de actividades realizadas por las ONGs y la sociedad civil¹⁰³. En cuanto a las política integradas, resalta el Informe Explicativo que los ejemplos de buenas prácticas en algunos Estados miembros muestran que los resultados mejoran cuando los organismos encargados de hacer cumplir la ley, el poder judicial, las organizaciones no gubernamentales, los organismos de protección infantil y otros sujetos relevantes unen sus fuerzas en cualquier caso particular¹⁰⁴. Es por eso que la unión de fuerzas habrá de materializarse en la financiación de ciertas entidades que participen activamente en la protección de la mujer.

En relación con la efectiva recogida de datos, la ausencia de datos fiables es considerada por algunos expertos como la principal dificultad para investigar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica¹⁰⁵. Es evidente que estos tipos de violencia se producen en mayor medida en las personas más vulnerables de la sociedad, por lo que se necesitan medidas para poner a disposición datos más sólidos, fiables y desglosados sobre la violencia de género y en particular, sobre cómo afecta a los grupos más vulnerables para poder desarrollar leyes o políticas basadas en evidencias que permitan responder más eficazmente a las necesidades de estas mujeres¹⁰⁶.

Para poder hacer efectiva la recogida de datos, el Convenio de Estambul lo articula en torno a diferentes figuras: por un lado, la relevante actuación de las ONG y de la sociedad civil, cuya participación será útil para estudiar la eficacia del Convenio de Estambul. Por otro lado, la actuación de un órgano de coordinación oficial que, a grandes rasgos, coordine la recogida de datos y los analice y auxilie al Grupo de Expertos en la lucha

¹⁰² Afortunadamente el redactor señala que “las Partes dedicarán recursos financieros y humanos adecuados”. El término “adecuados” es relevante a la luz de las distintas circunstancias económicas de los Estados miembros ya que, mediante esta limitación, el alcance de la obligación abarca los recursos necesarios para lograr el objetivo, y no recursos accesorios que podrían provocar un tambaleo de las economías de alguna de las Partes

¹⁰³ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011). Informe explicativo... op. cit., párr. 66

¹⁰⁴ Ibidem, párr. 64.

¹⁰⁵ TRUCHERO, J. y ARNÁIZ, A, Aproximación al convenio... op. cit., p.150.

¹⁰⁶ CONSEJO DE EUROPA, Preventing violence against women: article 12 of the Istanbul Convention, preparado por Marianne Hester y Sarah-Jane Lilley.

contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. En la página oficial del Convenio de Estambul figura un listado en el que se recogen los diferentes órganos de coordinación oficiales, siendo el de España la Delegación del gobierno para la Violencia de Género (en adelante, DGVG)¹⁰⁷, que aporta datos administrativos y demográficos para una mejor información de estos tipos de violencia¹⁰⁸. Señala el informe explicativo que el órgano de coordinación tiene cuatro tareas: garantizar que las medidas adoptadas estén bien coordinadas, estudiar la eficacia del Convenio de Estambul a nivel nacional, regional y local, realizar la evaluación científica de una determinada política o medida con el fin de evaluar si satisface las necesidades de la víctima y, por último, coordinar la recogida de datos necesarios y difundir sus resultados¹⁰⁹.

No podemos negar lo evidente: el órgano de coordinación coopera directamente con el GREVIO, lo que le dota de una mayor importancia que la de las organizaciones no gubernamentales. No obstante, estas no se quedan muy atrás: las ONG activas en la prevención y lucha contra la violencia contra la mujer son actores claves en la aplicación del Convenio de Estambul, por lo que las Partes tienen la obligación de reconocer, alentar y apoyar su trabajo¹¹⁰, en tanto en cuanto se interrelacionan con el GREVIO.

3.5.2. La prevención

Es mejor evitar los delitos que castigarlos. He aquí el fin principal de toda buena legislación, que es el arte de conducir a los hombres al punto mayor de felicidad o al menor de infelicidad posible, para hablar según todos los cálculos de bienes y males de la vida afirmó Beccaria¹¹¹, no alejado de la realidad. Los redactores del Convenio de Estambul adoptaron una posición muy similar al regular en el Capítulo III la prevención, en el sentido amplio del término. En este sentido, el informe explicativo ya se hace eco de la importancia de los cambios sociales, como la superación de los estereotipos de género, para romper las estructuras sociales. De manera similar, Truchero y Arnáiz aplauden que el Convenio de Estambul no se centre exclusivamente en la protección de la mujer, sino también en la prevención de los delitos contra éstas, cuya culminación se

¹⁰⁷ CONSEJO DE EUROPA, Órganos de coordinación oficiales. [en línea], [consulta 1 Julio 2021]. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/list-of-official-co-ordinating-bodies>

¹⁰⁸ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011). Informe explicativo... op. cit., párr. 71.

¹⁰⁹ Ibidem, párr. 71.

¹¹⁰ CONSEJO DE EUROPA *The role of NGOs in the first (baseline) evaluation procedure of the implementatios of the Istanbul Convention*, Doc IC/inf(2016)4 de 25 de noviembre de 2016

¹¹¹ BECCARIA, C. *Tratado de los delitos y de las penas*. Universidad Carlos III de Madrid, 2015, p. 8

logrará mediante el necesario cambio social que solicita este fenómeno¹¹². En suma, la defensa de la sociedad frente al delito se ha de iniciar en donde éste mismo nace y no en la propia sentencia¹¹³, por lo que el Convenio se dota de distintas técnicas para lograr la prevención.

Por un lado, las medidas generales otorgan una amplia perspectiva en el artículo 12 que, como afirma el Informe Explicativo, comprende una serie de medidas preventivas generales que sientan las bases y representan principios generales para obligaciones más específicas contenidas en los artículos posteriores de este capítulo¹¹⁴. Las medidas generales de prevención presentan distintas formas, pasando por medidas legislativas, reformas sociales y culturales y políticas, pero incidiendo de nuevo en que la piedra angular de la prevención de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica es el cambio social. Resalta dentro de este artículo 12 el apartado 6, que pide la promoción de programación y actividades para el empoderamiento de la mujer, un empoderamiento en todos los aspectos de la vida, incluido el empoderamiento político y económico. Esta medida es un reflejo del objetivo de lograr la igualdad de género mediante el aumento de poder de las mujeres y la reducción de su vulnerabilidad¹¹⁵.

Por otro lado, y de manera más extensa, figuran las medidas específicas, las cuales son recogidas en los artículos 13-17 del Convenio. Así, el redactor considera la sensibilización, la educación, la formación de profesionales, los programas preventivos de intervención y tratamiento y la participación del sector privado y los medios de comunicación como piedras angulares para la prevención de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Realmente se está incidiendo en la sociedad desde distintas perspectivas: la sensibilización trabajará sobre la información veraz recibida que se manifestará en un mayor apoyo entre unos y otros y en un mayor conocimiento de estas cuestiones que algunos grupos sociales desconocen¹¹⁶; la educación procurará un mejor

¹¹² TRUCHERO, J. y ARNÁIZ, A., Aproximación al convenio... op. cit., 138.

¹¹³ GARCÍA RAMÍREZ, S. "La prevención del delito: una asignatura pendiente." *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 38 N° 112 (2005) pp. 199.

¹¹⁴ CONSEJO DE EUROPA, GREVOP (2011). Informe explicativo.... op. cit., prr. 84.

¹¹⁵ Ibidem, párr. 90.

¹¹⁶ En este punto hay que hacer un matiz muy relevante: la concienciación o mayor conciencia no es lo mismo que el cambio de actitud y comportamiento. Si bien la mayor conciencia es un precursor a los cambios en las actitudes y el comportamiento, y puede contribuir a la creación de un entorno propicio para el cambio y la implementación de políticas, no se puede suponer que un mayor nivel de conciencia y de conocimiento en en sí misma conducirá a un cambio de actitud con respecto a la violencia contra la mujer. Así, cambiar actitudes, con el objetivo de cambiar en última instancia el comportamiento, requiere más medidas educativas y un compromiso más profundo y a largo plazo.

futuro de los estudiantes, tanto si adoptan un papel de víctima o de agresores y procura la promoción de valores tales como la igualdad de género, el respeto mutuo de las relaciones interpersonales y la no violencia¹¹⁷; la formación de profesionales conllevará a la mayor concienciación de éstos con la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y la reducción de la reincidencia, a la vez que promoverá la concienciación en cascada para promover el conocimiento y magnitud de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica¹¹⁸; los programas de tratamiento e intervención preventiva tratarán de evitar nuevos actos de violencia mediante programas en centros médicos o sociales y tanto dentro como fuera de prisión para lograr una reinserción exitosa del agresor¹¹⁹; y la participación del sector privado y los medios de comunicación incidirá en todos los estratos sociales a nivel masivo, *sin perjuicio del principio fundamental de la independencia de los medios de comunicación, [...] que deben incorporar el principio de presentación equitativa y trato justo de varias personas con sus identidades específicas en sus códigos profesionales y mecanismos de autorregulación y combatir los estereotipos como práctica cotidiana*¹²⁰.

Desde nuestro punto de vista, la prevención es el elemento de las 4P más relevante puesto que si se lograra prevenir correctamente estos tipos de violencia, el resto de elementos tendrían un carácter subsidiario. Consideramos, de esta forma, sumamente importante la incidencia en la prevención: posiblemente los informes del GREVIO y las recomendaciones del Comité de las Partes tengan un papel importante a la hora de imposibilitar la comisión de estos delitos en los distintos Estados; de igual manera, la inversión estatal en las medidas generales y específicas anteriormente mencionadas contribuiría a una reducción evidente de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Esto supondría un beneficio para todos los extremos de la sociedad.

3.5.3. La protección y el apoyo

Si bien la prevención de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica es una tarea sumamente relevante, la protección ante estos delitos goza de un peso similar a la medida

(CONSEJO DE EUROPA, Karin Heisecke, *Raising awareness of violence against women: article 13 of the Istanbul convention*, Septiembre de 2012).

¹¹⁷ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011). Informe explicativo... op. cit., párr. 94.

¹¹⁸ CONSEJO DE EUROPA, Preventing violence against women: article 12 of the Istanbul convention.

¹¹⁹ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011). Informe explicativo... op. cit., párr. 104 y 105.

¹²⁰ Comité Directivo de Medios y Nuevos Servicios de Comunicación (CDMC)

antes mencionada, ya que permite a las víctimas reconstruir sus vidas y ser asistidas de las terribles consecuencias que acarrear esos tipos de violencia. Dicha protección *ex post* ha de ser configurada por el Estado adoptando distintas técnicas, que pueden ser generales o específicas al igual que en la prevención.

Las obligaciones generales, recogidas en el artículo 18 se sintetizan en su primer apartado: *Las Partes tomarán las medidas legislativas u otras necesarias para proteger a todas las víctimas contra cualquier nuevo acto de violencia*, entre las que figuran medidas para proteger a las víctimas en todas las parcelas en las que pueden verse atacadas nuevamente: la victimización secundaria, la autonomía e independencia económica, las necesidades específicas incluso de los hijos de las víctimas... Un aspecto interesante es que beneficiarse de *estos servicios no debe depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra cualquier autor del delito*¹²¹. Si la víctima, por motivos de miedo, confusión emocional o apego, decide no presentar cargos o no testificar, recibirá asesoramiento y los servicios necesarios para ella, aspectos que en muchos países se ha visto negado¹²².

Por otro lado, las obligaciones específicas conforman un elenco de medidas singularizadas orientadas a proteger a la víctima, entre las que cabe destacar las siguientes¹²³. En primer lugar, deben existir servicios de apoyo generales, que es la ayuda ofrecida por las autoridades públicas, tales como los servicios sociales, los servicios de salud, los servicios de empleo y que han de tener los recursos adecuados (de ahí la medida relativa a los recursos financieros) para responder a sus necesidades, ya que suelen ser los primeros en ponerse en contacto con las víctimas¹²⁴. En segundo lugar, destacan las casas de acogida para las mujeres, que no pueden ser viviendas estrictamente temporales, puesto que no proporcionan el apoyo y empoderamiento necesarios. Los refugios han de estar colocados estratégicamente en un lugar donde se garantice la seguridad técnica y además, es indispensable la cooperación con la policía en cuestiones de seguridad¹²⁵. Por último, cabe destacar la protección y apoyo a los menores expuestos, lo que engloba tanto a los niños testigos de los actos de violencia como a aquellos que estén expuestos a gritos

¹²¹ En relación con todo este párrafo se puede ver el artículo 18 del Convenio de Estambul.

¹²² CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011). Informe explicativo... op. cit., párr. 121.

¹²³ Por ejemplo, destacan la información, servicios de apoyo generales, apoyo en materia de denuncias, guardias telefónicas, apoyo a las víctimas de violencia sexual, garantías procesales... No obstante, he seleccionado esas tres por su estrecha relación con la violencia vicaria a la que se ven sometidas muchas mujeres.

¹²⁴ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011). Informe explicativo... op. cit., párr. 125 y 127.

¹²⁵ Ibidem. 132, 133 y 134.

y otros sonidos de violencia mientras se esconden o que estén expuestos a las consecuencias a largo plazo de estos tipos de violencia sobre la mujer¹²⁶.

Todas estas medidas, generales y específicas, adquieren un carácter transfronterizo, cuya importancia trasciende, ya que muchas formas de violencia se materializan en varios Estados a la vez, como son los matrimonios forzados. Es por eso que Mercado considera que esta característica del Convenio de Estambul constituye un *valor añadido* por la *eliminación de la regla habitual de la doble incriminación como condición de la persecución de las formas de violencia consideradas más graves, esto es, la violencia sexual, los matrimonios forzados, la mutilación genital femenina, el aborto y la esterilización forzosa*. De esta forma, la perspectiva transnacional de la que se dota el Convenio de Estambul obliga a que los tribunales de las Partes en el tratado amplíen su competencia respecto a los delitos cometidos en el extranjero por sus nacionales y hace posible que se persiga a sus residentes¹²⁷.

Además, se ha observado un error estructural dentro del Convenio de Estambul en lo relativo a este apartado, de protección y apoyo. El capítulo séptimo, dedicado a la protección de las mujeres extranjeras, bajo el título de migración y asilo, se encuentra diferenciado de este capítulo IV, lo que resulta incongruente ya que las medidas relativas a la migración y asilo están sustancialmente ligadas por su naturaleza con la protección y apoyo, como se puede observar al entender que son el estatuto de residente, solicitudes de asilo basadas en el género y el principio de no devolución, por lo que autores como Truchero y Arnáiz consideran que debería incluir este capítulo séptimo en el relativo a la protección¹²⁸.

3.5.4. La persecución penal

Para entender todo lo relativo a la persecución penal parece necesario partir del Informe del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 6 de julio de

¹²⁶ Ibidem, párr. 143 y 133.

¹²⁷ MERCADO CARMONA, C. “La erradicación de la violencia contra la mujer <<por tratado>>: un análisis comparado del Convenio de Estambul y de la Convención de Belém Do Pará”. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 30 (2017) pp. 222

¹²⁸ TRUCHERO J, y ARNÁIZ A, “Aproximación al Convenio... op. cit., p. 149.

2006¹²⁹, que va clasificando los distintos tipos de violencia contra la mujer y violencia doméstica que se pueden sufrir. Con esta clasificación se observa como la violencia contra la mujer y la violencia doméstica se puede materializar en un gran variedad de delitos penales a los que la mujer se ve sometida y cómo los distintos tipos de delitos no son exclusivos de un solo ámbito, pudiendo la integridad de la mujer peligrar en cada uno de ellos.

De acuerdo con la clasificación del Secretario General, el Informe señala un ámbito de violencia contra la mujer en el ámbito de la pareja. En este primer grupo se podrán observar delitos tales como la violencia psicológica (artículo 33), la violencia física (artículo 34) e incluso la violencia sexual (artículo 36). En segundo lugar, se señala la violencia contra la mujer dentro de la familia, que se puede materializar en las mutilaciones genitales femeninas (artículo 38)¹³⁰, los abortos forzados (artículo 39), el acoso sexual (artículo 40), y los delitos cometidos supuestamente en nombre del “honor”(artículo 42). El tercer ámbito es la violencia contra la mujer en la comunidad, que comprende diversos tipos delictivos tales como como el acoso (artículo 34), el acoso sexual (artículo 40), todos los tipos de violencia, los crímenes mencionados anteriormente bajo el rótulo de crímenes de honor, los matrimonios forzados (artículo 37) y de nuevo, la mutilación genital femenina. El siguiente ámbito es la violencia contra la mujer cometida o tolerada por el Estado, que trasciende sobre todo en el ámbito del aborto y la esterilización forzosa (artículo 39). El quinto y último ámbito es la violencia contra la mujer en conflictos armados.

Empezando por este último, y como se ha señalado al examinar los ámbitos de aplicación del Convenio de Estambul, su artículo 2.3 afirma que este tratado se aplicará en tiempo de paz y en situación de conflicto armado, lo que significa que el resto del articulado será de aplicación *sine die*. En cambio, y pese a estar considerada esta P como el centro neurálgico del Convenio de Estambul¹³¹, saltan a la vista algunas deficiencias. En primer

¹²⁹ YUGUEROS GARCÍA, A.J. “La violencia contra las mujeres: conceptos y causas”. *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 18. Pp. 147-159.

¹³⁰ Si bien es cierto que de la trayectoria religiosa de España se sobreentiende que estas prácticas no pertenecen a la costumbre española, existen en nuestro país personas inmigrantes de los países donde se lleva a cabo la práctica, en la cual subyace un sometimiento de la mujer al hombre. Cataluña, Andalucía y Madrid encabezan las lista de comunidades autónomas donde reside más población procedente de países donde se realiza la mutilación genital femenina. Estas personas sufren un mayor riesgo de sufrir esta lesión.

¹³¹ Esta puntualización se debe a que la adopción de todo tipo de medidas afecta al Derecho material con el fin de perseguir y castigar los actos violentos que aparecen en el texto. (MERCADO CARMONA, C. “La erradicación... op. cit., p. 226).

lugar, la ausencia de regulación en el Convenio de Estambul de alguno de los tipos de violencia clasificados en el Informe. De esta forma asombra la falta de medidas contra la trata con fines de explotación sexual, que no figura en el tratado ya que, según los redactores del Informe Explicativo, evita abarcar la misma conducta ya tratada en otros textos del Consejo de Europa como el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos (CETS núm. 197) y el Convenio sobre la protección de los niños contra Explotación y abuso sexual (CETS No. 201)¹³². También sorprende la ausencia de los malos tratos (o maltrato continuado) en el capítulo V del Convenio de Estambul que impide que los sistemas jurídico-penales de los Estados partes mejoren la comprensión y respuesta de esta forma de violencia tan extendida, según afirma Thill¹³³. Esta autora subraya también la ausencia de otros tipos de violencia tales como la violencia económica, el feminicidio, la prohibición de la planificación familiar y la prohibición de la interrupción voluntaria del embarazo.

La ausencia de estos tipos de violencia no es el único error que observa Thill a lo largo del Convenio de Estambul: critica el abordaje neutral ante el género de las previsiones penales del tratado¹³⁴, perspectiva que sí que se consolida como una exigencia en otras partes del tratado¹³⁵. De esta idea deriva que en algunas conductas delictivas el sexo del autor y el de la víctima sean irrelevantes a efectos penales y consecuentemente, algunas conductas recogidas en el Convenio de Estambul son descritas sin tener en cuenta la desigualdad de género y dominación masculina. Thill señala a modo de ejemplo el artículo 33 del Convenio de Estambul relativo a la violencia psicológica, en el que se evidencia esta circunstancia¹³⁶ al obviar los redactores del texto que esta forma de violencia es una línea de conducta tendente a controlar, dominar y humillar a la víctima que se manifiesta a través de una serie de hechos que, tomados individualmente, pueden no constituir delito, pero que de forma acumulada, llegan a atentar gravemente contra la integridad psicológica de las víctimas¹³⁷. Este abordaje ciego de la persecución penal no

¹³² CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011). Informe explicativo... op. cit., párr. 154.

¹³³ THILL, M. “El Convenio de Estambul... op. cit., p. 173.

¹³⁴ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011). Informe explicativo... op. cit., párr.153.

¹³⁵ En las medidas de protección y apoyo el artículo 18.3 del Convenio de Estambul requiere que *se apoyen en una comprensión de género* y también, en el artículo 49.2, se insta a que los Estados tengan en cuenta el enfoque de género en materia de investigación, procedimientos, derecho procesal y medidas de protección.

¹³⁶ El artículo reduce la violencia psicológica al “hecho, cuando se cometa intencionadamente, de atentar gravemente contra la integridad psicológica de una persona mediante coacción o amenazas”.

¹³⁷ THILL, M. “El Convenio de Estambul.. op. cit., p. 175.

se evidencia sólo en las formas de violencia, sino también en los agravantes del artículo 46.

4. LA IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA DEL CONVENIO DE ESTAMBUL.

El estudio de la implementación del Convenio de Estambul por España exige trabajar fundamentalmente sobre la base de tres fuentes: el primer informe de evaluación del GREVIO sobre las medidas legislativas y de otra índole que dan efecto a las disposiciones del Convenio de Estambul en España¹³⁸, la recomendación del Comité de las Partes sobre la implementación en España del Convenio de Estambul¹³⁹ y el Informe Sombra de la plataforma Estambul Sombra¹⁴⁰, siendo la procedencia de esta última de carácter no oficial. No obstante, parece oportuno primar la información ofrecida por los organismos oficiales del Consejo de Europa, aunque sin olvidar el Informe Sombra dado que, pese a tener un origen no oficial, su minuciosidad es mayor a la que proviene de los organismos oficiales.

Entrando ya en su análisis, aunque la implementación en España del Convenio de Estambul no haya sido perfecta, el GREVIO ha señalado algunos aspectos positivos como la voluntad política demostrada por las autoridades españolas intensificando el nivel de cumplimiento del Convenio de Estambul¹⁴¹, los diversos esfuerzos específicos tendentes a ampliar las políticas y la legislación española con el fin de facilitar la implementación, sobre todo con la revisión continua del Código Penal y con el Pacto de Estado aprobado por el parlamento español¹⁴², señalando también como satisfactoria la evolución en el marco jurídico legal de la violencia contra la mujer y doméstica que se ha producido en España¹⁴³. Por su parte, el Comité de las Partes, además de incidir en los mismos aspectos

¹³⁸ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación del GREVIO sobre las medidas legislativas y de otra índole que dan efecto a las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, GREVIO/Inf(2020)19 de 25 de noviembre de 2020.

¹³⁹ CONSEJO DE EUROPA, Comité de las Partes, Recomendaciones sobre la implementación en España del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, IC-CP/Inf(2020)10, de 18 de diciembre de 2020.

¹⁴⁰ Informe sombra del Convenio de Estambul de la Plataforma Estambul Sombra, publicado el 14 de marzo de 2019, disponible en: www.organizacióndemujeres.org/informe-sombra-convenio-de-estambul/

¹⁴¹ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 306.

¹⁴² Ibidem, párr. 304.

¹⁴³ Ibidem, párr. 303.

que señala el informe de evaluación del GREVIO, apunta la buena actuación de España en la ampliación del mandato de la DGVG y de los recursos destinados a este organismo con el fin de abarcar todas las formas de violencia contra la mujer. Indica también el reconocimiento específico en la ley de asilo de la persecución por motivos de género y orientación sexual y el reconocimiento por parte de España de recopilar datos, con sus consecuentes estudios e investigaciones para poder abordar de mejor manera estos tipos de violencia.

En definitiva, la intención de España ha estado encaminada al cumplimiento del Convenio de Estambul y de esta forma ha comenzado a materializar su intención, pese a que no ha acabado su tarea. De hecho, el Informe del GREVIO y las recomendaciones del Comité de Expertos señalan algunos aspectos esenciales que dejan concentrar los esfuerzos de España para su mejora. El Informe Sombra también se centra en estos aspectos, por lo que no señala nada positivo. Para el examen de los principales aspectos negativos señalados, seguiremos la estructura del Convenio de Estambul, que es además la también utilizada por el Informe del GREVIO.

4.1.1. Políticas integradas y recogida de datos

Por lo que la primera P se refiere, el GREVIO insta a que toda la legislación de España se ajuste al contenido del Convenio de Estambul, así como sus políticas¹⁴⁴, ya que estas han de abarcar sendos tipos de violencia mediante una cooperación eficaz entre organismos públicos y privados. Este aspecto evidencia que la legislación vigente en el año 2020 era mejorable a los ojos del GREVIO. No obstante, el Comité de las Partes señala la buena labor con la intención de ampliar políticas y leyes para abordar de manera global todas las demás formas de violencia, ejemplificándolo en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género¹⁴⁵. El Pacto de Estado ni siquiera está considerado positivamente por el Informe Sombra por diversas causas, entre ellas, la escasa participación de organizaciones feministas y por el poco cumplimiento práctico de la totalidad de las medidas¹⁴⁶.

En el marco de las políticas integradas, el GREVIO sostiene que los recursos financieros siguen un régimen incompleto sobre todo en el ámbito local y autonómico¹⁴⁷, pese al

¹⁴⁴ Ibidem, párr. 35.

¹⁴⁵ CONSEJO DE EUROPA, Comité de las Partes (2020) *Recomendaciones...* op. cit., p. 2.

¹⁴⁶ Informe sombra del Convenio de Estambul.. op. cit., p. 2.

¹⁴⁷ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 41.

notable aumento de financiación en el área nacional¹⁴⁸. El Informe Sombra admite que efectivamente sí se ha producido un aumento de los recursos financieros, pero que este crecimiento no se ha dado hasta el año 2018 por el Pacto de Estado, por lo que achaca el aumento de recursos financieros al Pacto de Estado y no al Convenio de Estambul¹⁴⁹.

En cuanto al órgano de coordinación, el primer informe de evaluación del GREVIO insta a la Delegación del Gobierno a la *definición de marcos legislativos y políticas nacionales y autonómicos en materia de Violencia de Género* para cumplir plenamente el Convenio de Estambul¹⁵⁰. Por su parte, el Comité de las Partes alaba que el mandato de la DGVG se haya ampliado para abarcar todas las formas de violencia del Convenio, además de que haya sido dotado de los suficientes recursos financieros¹⁵¹.

En lo relativo a la recogida de datos e investigación, el Informe de evaluación del GREVIO analiza la implementación por parte de España dividiendo los datos e investigación en tres campos¹⁵². El primer ámbito en el que se centra es la recogida de datos administrativos, cuyo cumplimiento por parte de la DGVG es correcto, pese a que se esté centrando en exclusiva en la violencia cometida en el ámbito de la pareja o expareja, haciendo caso omiso a las otras formas de violencia que recoge el Convenio de Estambul. El segundo ámbito son las encuestas de población, las cuales son tareas relativamente comunes de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género¹⁵³ y son valoradas positivamente por el GREVIO, pero vuelve a insistir en que se han de recoger todas las formas de violencia contra las mujeres con el fin de formular políticas públicas basadas en estas evidencias¹⁵⁴. El último ámbito es la investigación, materializada en publicaciones académicas e investigaciones, que según el GREVIO reciben baja atención. Señala que habría de priorizarse la investigación centrada en la violencia sexual, el matrimonio forzado, la mutilación genital femenina, la esterilización forzada y los efectos en los hijos e hijas de presenciar la violencia doméstica¹⁵⁵. No

¹⁴⁸ Ibidem, párr. 36.

¹⁴⁹ Informe sombra del Convenio de Estambul.. op. cit., p. 3.

¹⁵⁰ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 53.

¹⁵¹ CONSEJO DE EUROPA, Comité de las Partes (2020) *Recomendaciones*... op. cit., p.3.

¹⁵² CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 56.

¹⁵³ Las encuestas mas recientes de cuestiones específicas son la encuesta sobre la percepción social de la violencia de género en la adolescencia y la juventud (2014) y la encuesta sobre la percepción social de la violencia sexual (2018).

¹⁵⁴ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 70.

¹⁵⁵ Ibidem, párr. 74.

obstante, considera el Informe sombra, los datos siguen siendo insuficientes para la sensibilización social¹⁵⁶.

4.1.2. Prevención

En materia de educación, el GREVIO invita a las autoridades españolas a incidir en que el alumnado cuente con un mayor número de conocimientos acerca de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, ya que pese a que los principios de la LOMCE prediquen la igualdad, realmente no incluyen material didáctico sobre este tema¹⁵⁷. El Informe Sombra resulta más tajante en este tema y afirma que el sistema educativo español no cumple en absoluto con las previsiones del Convenio de Estambul, ya que consideran que la LOMCE ha supuesto un retroceso en igualdad respecto de la LOE de 2006, cuyos estándares sí iban mas encaminados a los principios afines al tratado¹⁵⁸.

En lo relativo a la formación de profesionales, el GREVIO sigue una doble línea de recomendación. Por un lado, insta a enriquecer la formación del poder judicial en materia de violencia contra la mujer y violencia doméstica¹⁵⁹ y, por otro lado, anima a aumentar la formación de los profesionales mediante la incorporación de módulos obligatorios y de formación continua¹⁶⁰. A este respecto, señala el Informe Sombra que menos del 3% del personal del Sistema Nacional de Salud recibe anualmente formación en materia de violencia de género¹⁶¹.

En lo relativo a los programas de tratamiento e intervención preventiva, el GREVIO recomienda que insistan en sus esfuerzos sobre prevención en personas tanto privadas de libertad como los que no lo están¹⁶², aspecto que señala también el Comité de las Partes al recomendar fortalecer las medidas para prevenir la violencia que afecta a las mujeres que están expuestas a discriminación interseccional¹⁶³. También el GREVIO valora

¹⁵⁶ Por ejemplo, critican que los datos relativos al acoso sexual no se diversifican en los distintos ámbitos en los que se dan (el ámbito laboral, a modo ejemplificativo). (Informe sombra del Convenio de Estambul.. op. cit., p.3).

¹⁵⁷ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 92.

¹⁵⁸ Informe sombra del Convenio de Estambul.. op. cit., p. 5.

¹⁵⁹ El GREVIO reconoce que los jueces pertenecientes a juzgados especializados en violencia contra la mujer han de recibir, previa a su incorporación a estos órganos judiciales, una formación específica al respecto. No obstante, el aspecto que he señalado se refiere al resto de sujetos pertenecientes al poder judicial. (CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 96).

¹⁶⁰ Ibidem, párr. 98.

¹⁶¹ Informe sombra del Convenio de Estambul.. op. cit., p. 7.

¹⁶² CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr.. 112 y 115.

¹⁶³ CONSEJO DE EUROPA, Comité de las Partes (2020) *Recomendaciones*... op. cit., p.3.

positivamente los programas destinados a los sujetos activos de la violencia doméstica¹⁶⁴, que son valorados en sentido negativo por el Informe Sombra¹⁶⁵.

Por último, en cuanto a la participación del sector privado y los medios de comunicación, el GREVIO insta a frenar el enfoque sensacionalista de algunos medios a la hora de cubrir la violencia doméstica o contra la mujer¹⁶⁶, que en ocasiones produce una revictimización de la víctima. En una línea similar, el Informe Sombra admite también que según la Evaluación del Plan de Igualdad de la Corporación Radio Televisión Española 2012-2016 no se ha vigilado la “no utilización de una imagen ni un lenguaje no sexista tanto en el ámbito interno como en el externo”¹⁶⁷.

4.1.3. Protección y apoyo

El cumplimiento por España de las obligaciones específicas del ámbito de protección y apoyo son elogiadas por el GREVIO, que alaba el reconocimiento oficial de la victimización de los niños gracias a la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género¹⁶⁸. Pese a poder ser considerados los menores como víctimas, el Comité de las Partes se ve obligado a instar a garantizar la seguridad de las mujeres y los niños incluso limitando o suspendiendo los derechos de custodia y visita de los autores de violencia doméstica, mejorando la coordinación y cooperación, la financiación y la dotación de personal de los puntos de encuentro familiar¹⁶⁹. En la misma línea, el Informe Sombra señala que no se tienen en cuenta los incidentes de violencia a la hora de estipular los derechos de custodia y visita, aspecto que genera la desprotección del menor¹⁷⁰.

Incluyendo en este capítulo la protección y apoyo relativo a la migración y asilo, también ha recibido críticas por parte del GREVIO: el estatuto del residente, porque los umbrales de suficiencia probatoria para solicitar el estatuto de residencia son altos¹⁷¹; las solicitudes de asilo basadas en el género, porque el número de datos relativos a las solicitudes de

¹⁶⁴ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 112.

¹⁶⁵ Informe sombra del Convenio de Estambul.. op. cit., p. 7.

¹⁶⁶ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 130.

¹⁶⁷ Informe sombra del Convenio de Estambul.. op. cit., p.5.

¹⁶⁸ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 177.

¹⁶⁹ CONSEJO DE EUROPA, Comité de las Partes (2020), Recomendación... op. Cit. Recomendación A.11 p. 4.

¹⁷⁰ Informe sombra del Convenio de Estambul.. op. cit., p.21.

¹⁷¹ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., Párr. 283.

asilo es inexistente y porque el procedimiento de asilo ordinario y acelerado es sensible al género¹⁷²; y el principio de no devolución, porque en España no se realizan valoraciones de situaciones de vulnerabilidad con miras a detectar quienes son víctimas de violencia, lo que produce un mayor número de devoluciones¹⁷³.

De igual manera, el Comité de las Partes, recomienda al Gobierno de España que adopte las medidas necesarias para *garantizar un acceso rápido al procedimiento de asilo y a un alojamiento seguro y adecuado para cualquier mujer que lo solicite, independientemente de que llegue por mar o por tierra, garantizando al mismo tiempo que el procedimiento de asilo ordinario se desarrolla de forma rápida y siendo sensible al género, así como la detección de situaciones de vulnerabilidad relacionadas con experiencias o riesgo de violencia de género*¹⁷⁴. El apartado de migración y asilo está llamado a ser uno de los más polémicos habida cuenta de la especial sensibilidad existente con el derecho de extranjería en Europa¹⁷⁵. Es por eso, que el Informe Sombra critica detalladamente con dureza las disposiciones de migración, asilo y protección internacional: la insuficiente diligencia a la hora de proteger a víctimas con agresor extranjero¹⁷⁶, mencionando expresamente el caso de Juana Rivas; la lentitud de los procedimientos¹⁷⁷; la discriminación de mujeres extranjeras en territorio español¹⁷⁸;

4.1.4. Persecución penal

El GREVIO, considera que las autoridades españolas han de considerar la violencia psicológica como una manifestación de la violencia doméstica¹⁷⁹. El Informe Sombra ahonda en esta idea al afirmar que la violencia psicológica no se condena judicialmente en España pese a que su tipificación conste en el Código Penal.

Aunque el Comité de las partes valora positivamente los esfuerzos realizados para alinear el Código Penal con los requisitos del Convenio de Estambul, el GREVIO insta también a la modificación de este código en algunos aspectos de suma relevancia. Por un lado, anima a la modificación en lo relativo a la falta de consentimiento, que debe constituirse como un elemento esencial de la violencia sexual y la violación. Por otro lado, insta a la

¹⁷² Ibidem, párr. 295.

¹⁷³ Ibidem, párr. 302.

¹⁷⁴ CONSEJO DE EUROPA, Comité de las Partes (2020) *Recomendaciones*.. op. cit., p.4.

¹⁷⁵ TRUCHERO J, y ARNÁIZ A, “Aproximación al Convenio... op. cit., p. 150.

¹⁷⁶ Informe sombra del Convenio de Estambul.. op. cit., p. 22.

¹⁷⁷ Ibidem, p. 23.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 24.

¹⁷⁹ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., párr. 38.

modificación de nuestra definición de acoso sexual por considerar que su aplicabilidad práctica es escasa, ya que difícilmente se van a dar los requisitos de intimidación, hostilidad o humillación que recogen nuestro Código Penal. El Informe Sombra subraya que, como la carga de la prueba recae en la persona acosada y la prueba suele ser su propio testimonio, la mayoría de los juzgados la consideran inconsistente: exigen sangre para probar la intimidación y revictimizan a la víctima. El GREVIO también insta a que revisen el nivel de gravedad requerido para que una conducta sea calificada como acecho o *stalking*¹⁸⁰. Esto es que, incluso cuando la víctima no se resista y simplemente no otorgue su consentimiento, pueda llegar a tipificarse como acecho.

El GREVIO observa también la ausencia de algunas formas de violencia en nuestro Código Penal, tales como la coacción para que una mujer se someta a la mutilación genital femenina, además de la cooperación o proporción de medios en ese delito (sólo está tipificada la producción de la mutilación genital femenina)¹⁸¹. El Informe Sombra considera además que, pese a que la mutilación genital femenina esté tipificada en la LO 3/2005, no se acompaña de medios suficientes ni protocolos escolares para detectarlas¹⁸². Por último, el GREVIO también anima a las autoridades españolas a tomar medidas legislativas para que las medidas de protección sean aplicables a las víctimas de matrimonios forzados, los cuales según la plataforma Estambul Sombra no figuran en datos oficiales¹⁸³.

5. CONCLUSIONES

I. Los derechos de la mujer no han sido reconocidos como derechos humanos en Europa hasta que las violaciones de estos alcanzaron su máximo exponente y gravedad en los crímenes de guerra ocurridos en la guerra de Yugoslavia, en los años 90. Hasta ese momento, la violencia ejercida contra las mujeres no había preocupado a la comunidad internacional pese a la magnitud, lesividad y antigüedad del fenómeno, por lo que no era regulado de manera específica por ningún texto internacional jurídicamente vinculante, hasta culminar finalmente en el actual Convenio de Estambul. Si bien supone una intensificación en los esfuerzos para proteger jurídicamente

¹⁸⁰ CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación... op. cit., Párr. 39

¹⁸¹ Informe sombra del Convenio de Estambul... op. cit., p. 32

¹⁸² Ibidem, p. 6.

¹⁸³ Ibidem, p. 14.

a las mujeres de estas formas de violencia, estamos en el principio de un largo camino cuyo culmen es la equiparación de la protección de los derechos de la mujer con el resto de derechos humanos.

II. Es España existía, desde 2004, la pionera Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral, lo que suponía que, previamente al Convenio de Estambul, ya había un instrumento legal para la protección de la mujer que si bien era insuficiente, protegía a las mujeres ante la violencia ejercida contra ellas. Tras la entrada en vigor del tratado internacional, la protección legal de la mujer ha aumentado y mejorado notablemente en España gracias a cada una de las previsiones del Convenio de Estambul, como ocurre con los innovadores mecanismos de seguimiento, cuya existencia es fundamental a la hora del estudio del fenómeno. De hecho, se puede observar un descenso paulatino en las víctimas de violencia contra la mujer desde 2014, achacable a la entrada en vigor del tratado internacional. No obstante, sigue existiendo violencia contra la mujer, lo que exige nuevas medidas, la correcta readaptación de nuestra legislación al contenido del tratado internacional o una mejor implementación del tratado.

III. La implementación del Convenio de Estambul no es suficiente a la vista de los distintos informes. Para mejorar la implementación del tratado en España resulta necesario adaptar toda la legislación interna existente al articulado del tratado internacional. Gracias a la existencia del Pacto de Estado desde 2017, se están introduciendo numerosas reformas y medidas cuyo fin es avanzar en España en el cumplimiento del Convenio de Estambul. Pese a no estar haciéndose efectivas todas, se puede observar que la existencia del Pacto de Estado es un punto de inflexión en esta materia ya que, paulatinamente, estamos orientados a la perfecta implementación del texto.

No obstante, la perfecta implementación del texto es un objetivo ambicioso que se logrará gracias al transcurso del tiempo y la evolución y concienciación social en el fenómeno, ya que éste está muy arraigado en la sociedad. Por esta razón, las medidas de prevención resultan las más relevantes: educar para no crear maltratadores y tratar a aquellos para que no reincidían se constituyen como las tareas más importantes de España para reducir los datos de violencia contra la mujer. La inversión del Estado en estas supondrá, a la larga, una reducción evidente de los datos de violencia contra la mujer.

IV. Definitivamente el Convenio de Estambul supone un importante paso adelante en la lucha contra la violencia contra la mujer puesto que ha contribuido a una primera regulación del fenómeno en el seno del Consejo de Europa. Resulta muy relevante el mecanismo de seguimiento que instaura, que contribuirá a la lucha contra estas formas de violencia aunque todavía queda mucho por hacer. Una vez mejorada esta implementación, la comunidad internacional podría estar más cerca de un nuevo convenio que regule separadamente la violencia contra la mujer de la violencia doméstica y que no deje en el olvido algunas de las tantas formas de violencia contra la mujer.

BIBLIOGRAFÍA

a) Documentación

Naciones Unidas

Convención sobre todas las formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW), Nueva York, 18 de diciembre de 1979

NACIONES UNIDAS, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general 19*, Doc. HRI\GEN\1\Rev.1. Párr.. 9.

NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social, *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertük*, de 20 de enero de 2006.

NACIONES UNIDAS, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Beijing Doc A/CONF.177/20/Rev.1., 15 de septiembre de 1995, *Serie de Tratados de Naciones Unidas*.

NACIONES UNIDAS, Grupo de expertos,, Recomendación general de la CEDAW no.19, de 29 de enero de 1992.

NACIONES UNIDAS, *Recomendación general 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11º periodo de sesiones*, Doc. HRI\GEN\1\Rev.1, 1994 parr. 9.

Consejo de Europa

CONSEJO DE EUROPA, Asamblea Parlamentaria (2013), *Resolution 1923 (2013) on enforcing the election processes of experts of key Council of Europe human rights mechanisms*, de 8 de marzo de 2013]

CONSEJO DE EUROPA, *Campaign Outline Paper*, , Estrasburgo, 2008, EG-VAW-FP (2008)2 rev.

CONSEJO DE EUROPA, Comité de las Partes, Recomendaciones sobre la implementación en España del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, IC-CP/Inf(2020)10, de 18 de diciembre de 2020.

CONSEJO DE EUROPA, Comité de Ministros (2014), *Resolution (2014) on rules on the election procedure of the member of the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)*, Doc. CM/Res(2014)43, de 19 de noviembre de 2014, regla 2.

CONSEJO DE EUROPA, Comité de Ministros, Rec (2002) 5 of the Committee of Ministers to member States on “The protection of women against violence”, adoptado el 30 de abril de 2002.

CONSEJO DE EUROPA, Comité de Ministros, Recommendation 1450 (2000) on “Violence against women in Europe”, adoptado el 3 de abril del 2000.

CONSEJO DE EUROPA, Consejo de Ministros (2020), *1374th meeting of the Minister’s Deputies*, de 22 de abril de 2020.

CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2011), *Provisional timetable for the first (baseline) evaluation procedure: 2016-2023*. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/timetable.>]

CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2015), Reglamento interno del GREVIO, aprobado el 23 de septiembre de 2015.

CONSEJO DE EUROPA, GREVIO (2020). Primer informe de evaluación del GREVIO sobre las medidas legislativas y de otra índole que dan efecto a las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, GREVIO/Inf(2020)19 de 25 de noviembre de 2020.

CONSEJO DE EUROPA, Grevio, *List of decisions adopted at the 21st meeting*, GREVIO/Inf(2020)LD21, del 25-25 de junio del año 2020

CONSEJO DE EUROPA, GREVIO's First (baseline) Evaluation Procedure, IC/INF(2016)3rev del 17 de septiembre de 2019

CONSEJO DE EUROPA, Informe Explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha de violencia de género y doméstica (2011).

CONSEJO DE EUROPA, Informe Explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha de violencia de género y doméstica (2011). párr. 19.

CONSEJO DE EUROPA, Informe explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (2011) párr. 337.

CONSEJO DE EUROPA, Karin Heisecke, *Raising awareness of violence against women: article 13 of the istanbul convention*, Septiembre de 2012]

CONSEJO DE EUROPA, Órganos de coordinación oficiales. [en línea], [consulta 1 Julio 2021]. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/list-of-official-co-ordinating-bodies>

CONSEJO DE EUROPA, Preventing violence against women: article 12 of the Istanbul Convention, preparado por Marianne Hester y Sarah-Jane Lilley.

CONSEJO DE EUROPA, *The role of NGOs in the first (baseline) evaluation procedure of the implementatios of the Istanbul Convention*, Doc IC/inf(2016)4 de 25 de noviembre de 2016

TEDH, *Abdulaiz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido*, (nº 9214/80; 9473/81; 9474/81) de 28 de mayo de 1985

TEDH, *Di Trizio c. Suiza* (nº 7186/09), de 2 de noviembre de 2010.

TEDH, *Emel Boyraz c. Turquía* (nº 61960/08), de 2 de diciembre de 201.

TEDH, *Opuz c. Turquía* (nº 33401/02), sentencia de 9 de junio de 2009.

Unión Europea

Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TEDH, *Abdulaiz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido*, (nº 9214/80; 9473/81; 9474/81) de 28 de mayo de 1985

TEDH, *Opuz c. Turquía* (nº 33401/02), sentencia de 9 de junio de 2009.

TEDH, *Emel Boyraz c. Turquía* (nº 61960/08), de 2 de diciembre de 201.

TEDH, *Di Trizio c. Suiza* (nº 7186/09), de 2 de noviembre de 2010.

Legislación estatal

Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, sobre Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, BOE nº 313, de 29.12.2004.

Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2008, de 14 de mayo de 2008.

b) Monografías, capítulos de libros y artículos de revistas

AMORÓS PUENTE, C. “Conceptualizar es politizar” en LAURENZO, P., MAQUEDA, M.L, RUBIO, A.M (coordinadores). Género, violencia y derecho. Tirant Lo Blanch, 2008. Pp. 15-26.

BECCARIA, C. *Tratado de los delitos y de las penas*. Universidad Carlos III de Madrid, 2015.

BOUAZZA ARIÑO, O., “La mujer ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Reclamos de mujeres en defensa de sus derechos y diversas Resoluciones del máximo Tribunal Europeo” (2018). *Revista argentina de derecho público*, nº 3.

FACIO, A. “El derecho como producto del patriarcado”, en FACIO, A. y CAMACHO, R (editorias) *Sobre patriarcas, jerarcas, patronos y otros varones (Una mirada de género sensitiva del derecho)*, San José de Costa Rica, Ilanud: Programa Mujer, Justicia y Género, pp. 7-29.

GARCÍA RAMÍREZ, S. “La prevención del delito: una asignatura pendiente.” *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 38 Nº 112 (2005).

GIL RUIZ, J.M. “El derecho internacional de los derechos humanos y su apertura al principio del Gender Mainstreaming: el caso español”, *Revista del Instituto de ciencias jurídicas de Puebla, México*. No. 28 (2011) pp. 243-277.

GUIRALT MARTÍNEZ, R. “La violencia vicaria. Una grave manifestación de violencia sobre la mujer”. Disponible en: <https://www.cej-mjusticia.es/sede/repertorio-juridico-cientifico/ver/12742>

GUTIÉRREZ ESPADA, C., *Derecho Internacional Público*, Madrid, Trola, 1995

LOPEZ DE ZUBIRÍA DIAZ, S. “El Convenio de Estambul en la lucha contra la violencia de género: análisis crítico”. *Letras Jurídicas: revista de los Investigaciones de Investigaciones Jurídicas*. Num 39 (2019). Pp. 203-218.

LOUSADA AROCHENA, J.F. “El convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia de género”. *Aequalitas*, nº 35, (2014) pp.6-15.

MERCADO CARMONA, Carmen. “La erradicación de la violencia contra la mujer <<por tratado>>: un análisis comparado del Convenio de Estambul y de la Convención de Belém Do Pará”. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, num 30 (2017) pp. 213-239.

MILLER, A. “Sexuality, Violence Against Women, and Human Rights: Women Make Demands and Ladies Get Protection”, *Health and Human Rights* (2004) p. 23.

RODRIGO J. Á. y ABEGÓN, M., “El concepto y efectos de los tratados de protección de intereses generales de la comunidad internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69, 2017, pp. 168-193.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. J., “Un supuesto de superación del contractualismo en Derecho internacional: los tratados colectivos”, *VVAA, Política y Sociedad. Estudios en Homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, Madrid, CIS/CEC, 1987, pp. 336-337.

SIMMA, B. en GAJA, G. “Obligations Erga Omnes, International Crimes and Jus Cogens: A tentative Analysis of Three Related Concepts”, en Weiler, Joseph, Cassese, Antonio y Spinedi, Marina (edits.), *International Crimes of States*, Walter de Gruyter, Berlin, 1989.

THILL, M. “El Convenio de Estambul: un análisis crítico y contextualizado”, *Labrys, Études féministes/Estudios feministas*, n. 31, julio 2017-junio 2018.

THILL, M.. “El Convenio de Estambul: análisis iusfeminista del primer instrumento europeo vinculante específico sobre violencia de género”. *IgualdadES* nº2 pp. 157-196.

TRUCHERO J, y ARNÁIZ A, “Aproximación al Convenio Europeo de Violencia contra las mujeres y violencia doméstica”. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, num 19/1 (2012) pp. 123-156.

USHAKOVA, T, “La aportación del nuevo Convenio del Consejo de Europa al debate sobre la violencia de género”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 1, núm. 4, University Press, octubre-diciembre de 2013.

VENTURA FRANCH, Asunción. “El convenio de Estambul y los sujetos de la violencia de género. El cuestionamiento de la violencia doméstica como categoría jurídica”. *UNED: Revista de Derecho Público*, 97, pp. 179-208.

YUGUEROS GARCÍA, A.J. “La violencia contra las mujeres: conceptos y causas”. *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 18. Pp. 147-159.

c) Otros documentos

Informe sombra del Convenio de Estambul de la Plataforma Estambul Sombra, publicado el 14 de marzo de 2019, disponible en: www.organizacióndemujeres.org/informe-sombra-convenio-de-estambul/

REDACCIÓN. 27/07/2020, “Ministro polaco pide abandonar el tratado contra la violencia de género” [en línea] en La Vanguardia. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20200727/482552537452/ministro-polaco-pide-abandonar-el-tratado-contra-la-violencia-de-genero.html>.