

## EL CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA (ESTAMBUL 2011) Y LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN ESPAÑA

Más de tres años después de acordado, el 1 de agosto de 2014 entrará en vigor –de momento en 11 países- el “Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica” -conocido como “Convenio de Estambul”- una vez ratificado por el 10º país, Andorra, al que se sumó como undécimo Dinamarca el 23 de abril de 2014. Lo han ratificado Albania, Austria, Bosnia-Herzegovina, Italia, Montenegro, Portugal, Serbia, Turquía y España, (B.O.E. el 6 de junio de 2014). Dinamarca. Francia. Malta. Mónaco. Suecia.

También puede ser ratificado (art. 75) por la Unión Europea.

Es el primer tratado europeo que aborda específicamente la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia sexual, física, psicológica y económica, la mutilación genital y el acoso, que establece estándares mínimos de prevención, protección, persecución penal y servicios, obligando a los países que lo ratifiquen a establecer servicios como líneas de asistencia telefónica, centros de acogida, servicios médicos, orientación y asistencia legal.

Fue firmado en Estambul el 11 de mayo de 2011 por 25 países, más de la mitad de los 47 miembros del Consejo de Europa, que se están demorando en ratificarlo y aplicarlo. Antes de agosto de 2015 debe constituirse el Comité de Expertos independientes que velará por su aplicación, realizando visitas y examinando los informes periódicos de cada país. Como señaló la Sra Van Gulik, de Human Rights Watch, la aplicación del Convenio de Estambul debe *generar cambios prácticos* frente a la inacción policial, la ineficacia de las órdenes de protección y la falta de políticas y servicios en Hungría, frente al temor de numerosas mujeres migrantes víctimas de violencia en Bélgica a ser deportadas, frente a la inseguridad en la respuesta de policías, jueces y otros funcionarios en Turquía, que en marzo 2012 aprobó una nueva ley, etc.

Según la encuesta de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, una de cada tres mujeres mayores de 15 años en la Unión Europea ha sufrido algún tipo de agresión física y/o sexual.

Es un porcentaje similar al 35% de mujeres del mundo víctimas de violencia física o sexual por parte de sus parejas o de extraños, una proporción epidémica según la Organización Mundial de la Salud, y contra la que la Asamblea General de Naciones Unidas, recogiendo parte de la Recomendación General 19 sobre Violencia contra las Mujeres aprobada del Comité CEDAW en 1992, aprobó en 1993 la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*<sup>1</sup>, frente a la que todos los Estados deben disponer normas y medidas para castigar a los maltratadores, reparar, resarcir y rehabilitar a las víctimas, hacer planes de prevención y atención dotados económicamente y cooperar con el movimiento feminista.

El Convenio de Estambul se titula ‘sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica’. Esta última denominación, que no nos entusiasma por aparentar que la casa es actora de la violencia, se define en el artículo 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’, y añade en los 3.c), d) y f) que por «género» se entenderán los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres; por «violencia contra la mujer por razones de género» toda violencia contra una mujer por serlo o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada y que el término «mujer» incluye a las niñas menores de 18 años.

Coincide con los 10 años de vigencia en España de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género que entre otras medidas instauró los Juzgados de Violencia sobre la

---

<sup>1</sup> que define como ‘todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada’, y enumera algunas de sus manifestaciones, como la violación por el marido, la mutilación genital, la violencia relacionada con la explotación, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo o en los centros educativos, la trata y la prostitución forzada. Entre las medidas que deben adoptar los Estados está, en el art.4 j) Adoptar todas las medidas apropiadas, especialmente en el sector de la educación, para modificar las pautas sociales y culturales de comportamiento del hombre y de la mujer y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias o de otra índole basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer;

Mujer, en los que apreciamos con preocupación la reducción del número de denuncias, el incremento del número de mujeres que desisten en mitad del proceso judicial y el crecimiento de las resoluciones judiciales de archivo de las denuncias y de denegación de órdenes de protección, sin que se haya hecho evaluación pública, transparente y con la participación de las afectadas y las organizaciones de mujeres.

Algunos puntos en los que el Convenio de Estambul puede ayudarnos a mejorar en España son:

**1.- La erradicación de la violencia exige promover la igualdad.** El Convenio de Estambul, y en particular sus artículos 4 al 6, parten de que la igualdad legal y real es el 'elemento clave de la prevención de la violencia contra la mujer' y vinculan desigualdad y violencia, lo que es **importante para España**, donde convergen su recorte y su separación. De 2009 a 2014 el Estado central ha recortado un 23% (de 28,3 a 21,2 millones) el Presupuesto del programa 232C contra la Violencia de Género y un 49% (de 37,7 a 19 millones) el del programa 232B para igualdad, que en las Comunidades Autónomas en conjunto también se ha reducido el 32%. Sólo Andalucía y País Vasco mantienen su gasto en 'igualdad', mientras que otras, además de desvirtuarlo hacia 'mujer y familia', recortan el 74% en Murcia, Galicia 67%, Cantabria 66% Navarra el 63,85%, Asturias 55%, Madrid el 49%, Castilla y León el 44%, o Baleares 42%, cerrando 9 de las 10 Oficinas de Ayuda a Víctimas del Delito, como se explica en el Informe Sombra al CEDAW.

## **2.- Incluye más formas de violencia que la ley española, como la violencia sexual**

- *Violencia sexual*, incluida la violación incluso dentro del matrimonio (art 36) tipificar como delito la penetración vaginal, anal u oral no consentida, con carácter sexual, con un objeto o con cualquier parte del cuerpo de otra persona; otros actos de carácter sexual no consentidos; obligar a otra persona a prestarse a actos de carácter sexual no consentidos con un tercero, y crear centros de emergencia (art. 25) para víctimas de violaciones y de violencias sexuales, apropiados, accesibles y suficientes, para realizarles reconocimiento médico y médico forense y darles un 'apoyo vinculado al traumatismo y consejos'
- *Matrimonios forzados* (art. 37) tipificar como delito obligar a un adulto o un menor a contraer matrimonio, o engañarle para llevarlo a un Estado distinto del que reside con esa intención.
- *Mutilaciones genitales femeninas* (art. 38) tipificar como delito la escisión, infibulación o cualquier otra mutilación de la totalidad o parte de los labios mayores o menores o clítoris; obligar a una mujer a someterse o proporcionarle los medios para dicho fin; incitar u obligar a una niña a someterse a ellas.
- *Aborto y esterilización forzados* (art. 39) tipificar como delito practicar a una mujer un aborto sin su consentimiento previo e informado o esterilizar sin su entendimiento y consentimiento previo e informado
- *Acoso sexual* (art. 40) castigado con sanciones penales o de otro tipo legal toda forma de comportamiento no deseado, verbal, no verbal o físico, de carácter sexual, que tenga por objeto o resultado violar la dignidad de una persona, en particular cuando dicho comportamiento cree un ambiente intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.
- *Asistencia o complicidad y tentativa* (art. 41) tipificar como delito, cuando sea intencionada, la asistencia o la complicidad en la comisión de los delitos previstos en los artículos 33, 34, 35, 36, 37, 38 a) y 39 y la tentativa de comisión de los previstos en los artículos 35, 36, 37, 38 a) y 39.
- *No justificar los delitos de violencia hacia la mujer por la cultura, la costumbre, la religión o el «honor»*, (art. 42) ni porque la víctima transgrediera normas o costumbres culturales, religiosas, sociales o tradicionales, ni porque se realicen incitando a un menor de edad a que los cometa.
- sancionar los delitos previstos en el Convenio *con independencia de la relación entre la víctima y el autor*.

**3.- Para proteger a TODAS las víctimas, luchar contra la discriminación múltiple.** El art. 4 destaca que en su aplicación se debe combatir la discriminación por sexo, género, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento, orientación sexual, identidad de género, edad, estado de salud, discapacidad, estado civil, estatuto de emigrante o de refugiado, o cualquier otra situación (20 supuestos).

Afecta a la exclusión de las inmigrantes sin permiso de residencia de la atención sanitaria en España, que junto con la educativa, judicial y de servicios sociales es una de las 4 bases de detección y atención.

Tienen especial importancia los artículos que instan a reconocer a mujeres de nacionalidad no española:

- un permiso de residencia autónomo de su cónyuge o pareja, en caso de disolución del matrimonio o relación, y la suspensión del procedimiento de expulsión, si su estancia es necesaria por su situación personal, o para cooperar con las autoridades en una investigación o procedimientos penales o si es víctima de un matrimonio forzado (art. 59).
- el estatuto de refugiada de 1951 por persecución y daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria, a aplicar con sensibilidad de género todo el Convenio y los

procedimientos y servicios de acogida a solicitantes de asilo, refugio o protección internacional (art. 60).

- la no devolución de las víctimas de violencia contra la mujer, con independencia de su condición o de su lugar de residencia, a un país en el que su vida pudiera estar en peligro o en el que pudieran ser víctimas de tortura o de penas o tratos inhumanos o degradantes (art. 61).

#### **4.- Fomento del trabajo de las ONGs de mujeres.** Los Estados deben:

- reconocer, fomentar y apoyar, a todos los niveles, el trabajo de las ONGs pertinentes y de la sociedad civil y establecer una cooperación efectiva con ellas (art.9).
- la financiación de las actuaciones de las ONGs debe formar parte de los recursos financieros para aplicación de políticas integradas para prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas en el Convenio (art.8).

El Comité recibe los Informes de ONGs en la evaluación de la aplicación en su país del Convenio.

#### **5.- La Educación como sistema más extenso de prevención**

El art 14 compromete a incluir en los programas de estudios oficiales a todos los niveles de enseñanza:

- la igualdad entre mujeres y hombres, la lucha contra los estereotipos de género y la violencia de género
- la integridad personal, el respeto mutuo, la solución no violenta de conflictos interpersonales

Que no se han incluido en la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa.

Promover esos principios en las estructuras educativas informales, deportivas, culturales y de ocio, y en los medios de comunicación.

#### **6.- Servicios de apoyo generales y especializados (arts. 18 al 24)** con recursos adecuados y profesionales formados:

- servicios de asesoramiento jurídico y psicológico, asistencia financiera, alojamiento, educación, formación y asistencia en la búsqueda de empleo.
- servicios de apoyo especializado inmediatos, a corto o largo plazo. Reparto geográfico adecuado
- apoyo a denuncias individuales o colectivas
- acceso de las víctimas servicios de salud y sociales.
- Basados en un enfoque integrado de derechos humanos y seguridad de la víctima; que tome en cuenta la relación entre las víctimas, los autores de los delitos, los niños y su entorno social más amplio;
  - Eviten la victimización secundaria;
  - Se dirijan al empoderamiento e independencia económica de las mujeres víctimas de violencia;
  - Permitan, establecer un conjunto de servicios de protección y apoyo en los mismos locales;
  - Se adecúen a las necesidades específicas de las mujeres vulnerables y sus hijos (idioma...)
- Casas de acogida apropiadas y seguras, fácilmente accesibles, en número suficiente.
- Servicio telefónico gratuito, accesible las 24 horas del día, siete días por semana, confidencial o anónimo.
- Tener en cuenta los derechos, necesidades y el interés superior de los menores, consejos psicosociales

**7.- Respecto a las denuncias,** destacamos el art.18.4, que prohíbe supeditar la prestación de servicios a las víctimas a que hayan presentado denuncia o testimonio contra cualquier autor de delito, el 21, que prevé las denuncias colectivas y los arts 27 y 28 sobre denuncias de profesionales y testigos, de interés en este momento de nuestro país, en que mientras los asesinatos y agresiones crecen, las denuncias han bajado un 4% en 2012.

#### **8.- Un marco europeo de recogida y publicidad de datos.**

Su art. 11 establece, en los ámbitos determinados por el art. 3 -violencia de género física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas y coacciones, violencia física, sexual, psicológica o económica en la familia, en el hogar o entre cónyuges o parejas o ex parejas, con independencia de que compartan o no domicilio; y toda violencia que afecte a las mujeres de manera desproporcionada- y que se desarrollan en los arts. 33 al 42.

**9.- Los hijos e hijas.** El art. 31 compele a tomar “medidas legislativas u otras necesarias para que, en el momento de estipular los *derechos de custodia y visita* relativos a los hijos (de maltratadores), se tengan en cuenta los incidentes de violencia”, para que “ningún derecho de visita o custodia ponga en peligro los derechos y la seguridad de la víctima y de los niños” como en el caso Bretón de Córdoba.

#### **10.- La cooperación entre autoridades locales, regionales y centrales y la reforma del Régimen Local.**

Para ella, el art.18.2 del Convenio exige medidas legales y otras (como las presupuestarias). El artículo 7.3 dice que 'Las medidas tomadas conforme al presente artículo deberán implicar a... las autoridades nacionales, regionales y locales'.

En España, la supresión por la Ley 27/2013 del artículo 28 de la Ley de Régimen Local, elimina la competencia municipal en la promoción de la igualdad de las mujeres, y afecta al sostenimiento en un futuro breve de la red de asistencia social integral en todo el territorio que establece el art. 19 de la L.O.1/2004 contra la Violencia de Género.

### 11.- Obligaciones del Estado, diligencia debida, recursos...

El artículo 7.3 dice que las medidas contra la violencia hacia las mujeres deben implicar a las agencias gubernamentales, los parlamentos y las autoridades nacionales, regionales y locales.

El art. 8 exige recursos financieros y humanos adecuados para la correcta aplicación de políticas integradas.

El art. 29.2 proporciona a las víctimas recursos civiles contra las autoridades que incumplan su deber de tomar medidas preventivas o de protección.

Debe haber un **Órgano de coordinación en cada Estado**, (para coordinación interna e internacional, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas y medidas tomadas y difusión pública de resultados, art 10).

Concibe las estadísticas como una herramienta para la sensibilización pública y la mejora de las políticas.

El art. 70 sobre participación de los parlamentos en el seguimiento, exige que los gobiernos 'sometan' los Informes del GREVIO a sus parlamentos. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa hará balances periódicos.

### 12.- Sobre la protección judicial

El art. 27 alienta a las personas testigos de la comisión de cualquier acto de violencia o que revele riesgo de que se produzca para que lo denuncie a las organizaciones u autoridades competentes, y el 28 a ciertos profesionales sometidos a normas de confidencialidad.

El 30 establece la Responsabilidad subsidiaria del Estado de indemnizar graves daños en la integridad o la salud, en un plazo razonable.

El artículo 46 enumera 9 *Circunstancias agravantes* de los delitos previstos en el Convenio.

El art 47 la apreciación para fijar la pena, de condenas firmes dictadas en otro Estado parte.

El 48 prohíbe la mediación y la conciliación en la resolución de conflictos por violencia y combina el pago de multas por el autor del delito con sus obligaciones económicas con la víctima.

El art. 52 sobre Órdenes urgentes de prohibición permite que 'las autoridades competentes' ordenen, en situaciones de peligro inmediato, que el autor del acto de violencia doméstica conviva, visite o conecte con la víctima por un tiempo.

El 53, sobre órdenes de protección<sup>2</sup> inmediata y sin carga económica o administrativa excesiva para la víctima, en su caso se dicten sin oír a la otra parte y puedan disponerse de forma independiente o acumulable a otros procedimientos judiciales.

El 54 prohíbe admitir pruebas sobre antecedentes sexuales y comportamiento de la víctima en cualquier procedimiento civil o penal, salvo que sean pertinentes y necesarias.

El 55 permite que la investigación y enjuiciamiento de los delitos no dependan totalmente de la denuncia o demanda de la víctima y puedan continuar si se retracta o retira la denuncia, y que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales especializadas en violencia puedan asistir y/o apoyar a víctimas que lo pidan.

El art 56 vela por la protección de víctimas y testigos frente a la intimidación, represalias y nueva victimización; la advertencia de peligro cuando el autor del delito se evada o salga en libertad temporal o definitiva; la información sobre el curso de la demanda, los cargos imputados, el desarrollo general de la investigación o el procedimiento, de su papel en el mismo, y de la resolución recaída; la audiencia, la protección de la vida privada y la imagen de la víctima; evitar su contacto con los autores en tribunales o locales policiales; proporcionar a las víctimas intérpretes independientes y competentes...

El art. 57 **afirma el** derecho a asistencia jurídica y ayuda legal gratuita

El art 58 establece que el plazo para presentar denuncia sea suficiente y proporcional a la gravedad del delito, después de que la víctima alcance la mayoría de edad.

<sup>2</sup> En España, por la Ley 27/2003 la Orden judicial de protección ante indicios de violencia puede conllevar medidas penales (Privación de libertad, Orden de alejamiento, prohibición de comunicación, prohibición de volver al lugar del delito o residencia de la víctima, retirada de armas u otros objetos peligrosos), medidas civiles (atribución del uso y disfrute de la vivienda, régimen de custodia, visitas y comunicación con los hijos, prestación de alimentos y medidas de protección al menor para evitar un peligro o perjuicio) y medidas de asistencia y protección social establecidas en el ordenamiento estatal o autonómico.

### 13.- Cooperación internacional

El art 62 obliga a los Estados partes a celebrar acuerdos de cooperación en materia civil y penal, para prevenir, combatir y perseguir todas las formas de violencia hacia las mujeres, proteger y asistir a las víctimas; investigar los delitos, aplicar las sentencias y las órdenes de protección, denunciar desde su país de residencia hechos cometidos en otro Estado parte, y dar asistencia judicial en materia de extradición o de ejecución de sentencias civiles o penales dictadas en otro Estado.

Los arts 63 y 64 obligan a transmitir sin demora al país de situación el riesgo de una persona y asegurarse de que toma las medidas de protección apropiadas.

Anima a incluir la lucha contra la violencia de género en los programas bilaterales y multilaterales de ayuda al desarrollo.

### 14.- El GREVIO (Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica) como principal mecanismo de aplicación

El art. 66, para velar por la aplicación del Convenio, crea este Grupo de Expertos:

- compuesto por un mínimo de 10 miembros y máximo de 15, de composición equilibrada de mujeres y hombres, geográfica y multidisciplinar.
- Mandato 4 años, prorrogable una vez.
- elegido por el Comité de las Partes entre candidatas/os de los Estados partes
- el Comité de Ministros del Consejo de Europa establecerá el procedimiento antes del 1 de marzo 2015.
- se elegirán 10 miembros antes de agosto 2015. Los otros 5 tras producirse la 25ª ratificación o adhesión.
- la elección de los miembros del GREVIO se basará en los principios:
  - a) personalidades de alta moralidad con experiencia profesional reconocida en materia de derechos humanos, igualdad entre mujeres y hombres, violencia contra la mujer y violencia doméstica.
  - b) máximo de un nacional del mismo Estado;
  - c) representar a los principales sistemas jurídicos;
  - d) representar a los actores e instancias de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica;
  - e) Participan a título individual, independiente e imparcial en su mandato. Disponibles de forma efectiva
- adoptará su propio reglamento interno.
- tendrá inmunidad en sus visitas a los países.

El Comité de las Partes (art. 67) estará compuesto por representantes de los Estados partes del Convenio. Convocado por el Secretario General del Consejo de Europa.

1ª reunión antes de agosto 2015 para elegir GREVIO y Presidente. Posteriormente, reglamento interno, se reunirá a solicitud de 1/3 de las Partes, del Comité de las Partes, del Presidente o del Secretario General.

Cada Estado presentará un informe de datos sobre las medidas legislativas y de otro tipo sobre un cuestionario.

El GREVIO lo examinará junto con los representantes del Estado, y luego evaluará sus medidas por ciclos. También podrá recibir Informes de ONGs, sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos. Podrá recibir Informes del Comisario de Derechos Humanos, la Asamblea parlamentaria y otros organismos especializados del Consejo de Europa, y los establecidos por otros instrumentos internacionales, que incorporarán las denuncias presentadas ante ellos y sus resultados.

Podrá visitar los países, en cooperación con las autoridades nacionales y con asistencia de expertos nacionales independientes, si las informaciones recibidas son insuficientes, o para una investigación urgente y necesaria, cuyas conclusiones presentará al Estado parte, y, en su caso, al Comité de las Partes y al Comité de Ministros del Consejo.

Como conclusión, hará un Proyecto de informe de evaluación, sugerencias y propuestas al Estado evaluado, que puede aportar sus comentarios antes de la aprobación del Informe, que se hará público desde que se adopte, junto con los comentarios que pueda hacer la Parte afectada.

Además, podrá hacer Recomendaciones al Estado parte de medidas a adoptar para poner en práctica las Conclusiones, fijando una fecha para la presentación de Informe de su aplicación.

Ante informaciones fiables de violaciones graves del Convenio que requieren una atención inmediata podrá solicitar con urgencia un *informe especial*.

*Recomendaciones Generales:* el GREVIO las podrá adoptar (art. 69) para la aplicación del Convenio.