

DERECHO INTERNACIONAL.
DERECHO DEL CONSEJO DE EUROPA

AEQUALITAS 2014 (nº 35), pp. 6-15, ISSN: 1575-3379

**El convenio
del Consejo de Europa
sobre prevención y lucha
contra la violencia contra
las mujeres y la violencia
de género**

JOSÉ FERNANDO LOUSADA AROCHENA.

Magistrado especialista de lo social – Tribunal Superior de Justicia de Galicia.
Doctor en Derecho / Graduado Social.



RESUMEN

Con ocasión de la entrada en vigor en España del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia de género, que se firmó el 11 de mayo de 2011 en Estambul, el estudio aborda un comentario del Convenio, destacando sus características generales (es un convenio de derechos humanos, sobre igualdad de los sexos y asume la perspectiva de género), y los conceptos que utiliza (violencia contra las mujeres, violencia doméstica y violencia de género), y analizando su contenido (políticas integradas y recogida de datos; medidas de prevención; protección y apoyo; derecho material; investigación, procedimientos, derecho procesal y medidas de protección; migración y asilo; cooperación internacional), y el organismo de vigilancia que instaura (el Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica).

Palabras clave: Violencia de género; convenios internacionales.

A 1 de agosto de 2014 ha entrado en vigor en España el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia de género que se firmó el 11 de mayo de 2011 en Estambul –de ahí que se suele denominar como el Convenio de Estambul–. Si bien el derecho español vigente cubre con bastante solvencia sus exigencias, con lo cual, en principio, no existe mucho campo para su aplicación directa, el análisis de su contenido resulta necesario. En primer lugar, porque el contenido del convenio aporta una serie de definiciones y principios que servirán para la interpretación y recta aplicación de las normas internas del derecho español, de conformidad con lo establecido en el artículo 10, apartado 2, de la Constitución Española. Y, en segundo lugar, porque la posibilidad de aplicación directa, que se sustenta en el artículo 96 de la Constitución Española, no se descarta, más aún en un momento como el actual de recesión económica donde hay importante riesgo de involución, de manera que la existencia de un estándar internacional asegura unos mínimos que nunca podrían ser superados a la baja en el derecho interno.

I. CARACTERÍSTICAS MÁS DESTACADAS: DERECHOS HUMANOS, IGUALDAD Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

Hay tres características destacadas del Convenio de Estambul. La primera característica destacada es que se trata de un texto de derechos humanos, una característica que, aún siendo evidente, no debe ser acallada. Tal circunstancia explica que, al enunciar sus fundamentos normativos en los párrafos iniciales de su Preámbulo, se aluda a un buen número de textos de derechos humanos tanto europeos –y entre ellos el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) y la Carta Social Europea (1961, revisada en 1996)– como internacionales –y entre ellos los Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos (1966) y de derechos económicos, sociales y culturales (1966) y la Convención sobre la elimi-

ABSTRACT

On the occasion of his entry into force in Spain, this study analyzes the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, which was signed on May 11, 2011 in Istanbul, highlighting their general characteristics (it's a convention on human rights, sex equality and assumed gender perspective), and the concepts used (violence against women, gender violence and domestic violence), and analyzing their content (integrated policies and data collection, prevention, protection and support, substantive law, investigation, prosecution, procedural law and protective measures, migration and asylum, international co-operation), and their surveillance agency (Group of Experts on action against violence against women and domestic violence).

Keywords: Gender violence; international conventions.

nación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)–, para acabar esa enumeración con una condena expresa de todas las formas de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica, demostrando así que estamos ante otro episodio más en la lucha por los derechos humanos. Sin salir todavía del Preámbulo, se reconoce explícitamente en dos ocasiones la vinculación con los derechos humanos. De un lado, cuando se reconoce “con profunda preocupación que las mujeres y niñas se exponen a menudo a formas graves de violencia como la violencia doméstica, el acoso sexual, la violación, el matrimonio forzoso, los crímenes cometidos supuestamente en nombre del honor y las mutilaciones genitales”, para concluir que dichas violencias “constituyen una violación grave de los derechos humanos de las mujeres y las niñas”. De otro lado, cuando se reconoce la existencia de “violaciones constantes de los derechos humanos en situación de conflictos armados que afectan a la población civil, y en particular a las mujeres”.

Ya dentro del articulado del Convenio de Estambul, donde mejor se aprecia esta característica es en sus artículos 4, sobre “derechos fundamentales, igualdad y no discriminación”, y 5, sobre “obligaciones del Estado y diligencia debida”. En el artículo 4.1 se reconoce, como auténtico derecho fundamental, “el derecho de todos, en particular de las mujeres, a vivir a salvo de la violencia tanto en el ámbito público como en el ámbito privado”. Por ello, en el artículo 5 se establecen, como obligaciones de las partes, la de que “se abstendrán de cometer cualquier acto de violencia contra las mujeres y se asegurarán de que las autoridades, los funcionarios, los agentes y las instituciones estatales, así como los demás actores que actúan en nombre del Estado se comporten de acuerdo con esta obligación”, y la de que “tomarán las medidas legislativas y otras necesarias para actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del presente Convenio cometidos por actores no estatales”.



La segunda característica destacada es la integración entre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la lucha contra la discriminación sexista. En el Preámbulo se reconoce tanto que “la realización de jure y de facto de la igualdad entre mujeres y hombres es un elemento clave de la prevención de la violencia contra las mujeres”, como que “la violencia contra las mujeres es uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación con respecto a los hombres”. O sea, la discriminación y la violencia se retroalimentan. Igualmente dentro del Preámbulo del Convenio de Estambul se reconoce “con profunda preocupación que las mujeres y niñas se exponen a menudo a formas graves de violencia como la violencia doméstica, el acoso sexual, la violación, el matrimonio forzado, los crímenes cometidos supuestamente en nombre del honor y las mutilaciones genitales”, para concluir que dichas violencias “constituyen (además de) una violación grave de los derechos humanos de las mujeres y las niñas... (también constituyen) un obstáculo fundamental para la realización de la igualdad entre mujeres y hombres”.

Por ello, en el articulado del Convenio de Estambul aparecen numerosas referencias a la igualdad entre mujeres y hombres, y, en especial, en su artículo 4.2 se establece que “las Partes condenan todas las formas de discriminación contra las mujeres y tomarán, sin demora, las medidas legislativas y otras para prevenirla, en particular: indicando en sus constituciones nacionales o en cualquier otro texto legislativo adecuado el principio de la igualdad entre mujeres y hombres, garantizando la aplicación efectiva del mencionado principio; prohibiendo la discriminación contra las mujeres, recurriendo incluso, en su caso, a sanciones; (y) derogando las leyes y prácticas que discriminan a la mujer”.

Acaso porque la igualdad de género no se puede conseguir con desigualdad en otros ámbitos, el Convenio de Estambul, después de la condena de la discriminación contra las mujeres, añade, en el artículo 4.3, que “las medidas para proteger los derechos de las víctimas... (no supondrán) discriminación alguna, basada en particular en el sexo, el género, la raza, el color, la lengua, la religión, las opiniones políticas o cualquier otra opinión, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la fortuna, el nacimiento, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, el estado de salud, la discapacidad, el estado civil, el estatuto de emigrante o de refugiado, o cualquier otra situación”.

Por último, el artículo 4.4 aclara “las medidas específicas necesarias para prevenir y proteger a las mujeres contra la violencia por razones de género no se consideran discriminatorias en el presente Convenio”, de manera que la referencia al sexo contenida en el recién citado artículo 4.3 no se puede interpretar en el sentido de que no se puede establecer medidas específicas necesarias dirigidas exclusivamente a las mujeres para prevenir y proteger frente a la violencia por ra-

zones de género. Sin duda alguna, la clave se encuentra en que esas medidas específicas sean “necesarias”, es decir sometidas a un juicio de necesidad, no de mera conveniencia, en orden a su justificación, de modo que, si no lo son, serían discriminatorias.

Y la tercera característica destacada es la comprensión de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de género, siendo el género un factor sistémico a erradicar con políticas transversales pues solo la integración de la lucha contra la violencia de género en todas las políticas puede acabar con algo que es sistémico. De nuevo es el Preámbulo donde se reconoce que “la violencia contra las mujeres es una manifestación de desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre que ha llevado a la dominación y a la discriminación de la mujer por el hombre, privando así a la mujer de su plena emancipación”, y que “la naturaleza estructural de la violencia contra las mujeres está basada en el género”.

Así las cosas, el artículo 6, titulado “políticas sensibles al género”, establece que “las Partes se comprometen a incluir un enfoque de género en la aplicación y la evaluación del impacto de las disposiciones del presente Convenio y a promover y aplicar de manera efectiva políticas de igualdad entre mujeres y hombres para la adquisición de autonomía de las mujeres”.

II. OBJETIVOS Y ÁMBITOS

De conformidad con su artículo 1, los objetivos del Convenio son: **a** proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica; **b** contribuir a eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres y promover la igualdad real entre mujeres y hombres, incluida mediante la autonomía de las mujeres; **c** concebir un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica; **d** promover la cooperación internacional para eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica; **e** apoyar y ayudar a las organizaciones y las fuerzas y cuerpos de seguridad para cooperar de manera eficaz para adoptar un enfoque integrado con vistas a eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Para garantizar una aplicación efectiva de sus disposiciones, el Convenio crea un mecanismo de seguimiento específico: el Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO). Si hubiéramos de resumir ese elenco de objetivos en uno solo de pocas palabras se podría afirmar, usando una expresión del Preámbulo, que el Convenio de Estambul “(aspira) a crear una Europa libre de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica”.

Los ámbitos de aplicación del Convenio de Estambul se definen en su artículo 2 con amplitud objetiva, subjetiva y contextual. Objetiva pues “se aplicará a todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, que afecta a las mujeres de manera despropor-



cionada”. Subjetiva pues “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”. Y contextual pues “el Convenio se aplicará en tiempo de paz y en situación de conflicto armado”. En el Preámbulo se habían reconocido “las violaciones constantes de los derechos humanos en situación de conflictos armados que afectan a la población civil, y en particular a las mujeres, en forma de violaciones y de violencias sexuales generalizadas o sistemáticas y el aumento potencial de violencia basada en el género tanto antes como después de los conflictos”.

III. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, VIOLENCIA DOMÉSTICA Y VIOLENCIA DE GÉNERO

Un aspecto importante del Convenio de Estambul son las definiciones que contiene de “violencia contra las mujeres”, “violencia doméstica”, “género” y “violencia contra las mujeres por razones de género”, que son de una importante precisión técnica y que sirven para delimitar el propio ámbito de aplicación material del Convenio de Estambul. Al respecto, su artículo 3, contiene las siguientes definiciones:

a

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”. Resulta importante destacar la conexión, que aquí está explícita, entre la violencia contra las mujeres, la protección de los derechos humanos y la tutela anti-discriminación sexista. Por lo demás, se aclara que “el término mujer incluye a las niñas menores de 18 años”.

La violencia contra las mujeres definida en esos términos no es cualquier acto de violencia cuya víctima sea una mujer o una niña, sino solo aquellos “basados en el género”, con lo cual la definición de “violencia contra las mujeres” ofrecida en el Convenio de Estambul se solapa con la de “violencia contra las mujeres por razones de género” que también se ofrece en el Convenio de Estambul como “toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada”, si bien la definición de “violencia contra las mujeres” es más descriptiva de comportamientos, mientras la definición de “violencia contra las mujeres por razones de género”, se construye sobre la causa de la violencia o sus efectos desproporcionados sobre las mujeres.

b

Por “violencia doméstica” se entenderán “todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cón-

yuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima”. Se trata de una definición caracterizada por su correcta amplitud, tanto en lo que se refiere a las formas de manifestación de la violencia –a saber, física, sexual, psicológica o económica–, como en lo que se refiere al ámbito de producción de la violencia –en la familia o en el hogar, o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de la convivencia actual o pasada–. De este modo, no solo se contemplan las relaciones conyugales y de pareja, siendo factible la violencia doméstica en el ámbito de otras relaciones en la familia o en el hogar –de padres a hijos/as, o a la inversa, o entre hermanos–.

Obsérvese que esta definición no está sexuada, es decir la violencia doméstica es un concepto que se aplica de manera bilateral sea la víctima hombre o mujer. Tampoco en esta definición aparece una referencia al género, como sí aparece en la definición de “violencia contra las mujeres” y en la definición de “violencia contra las mujeres por razones de género”.

A pesar de la ausencia en la definición de “violencia doméstica” del sexo mujer y de la referencia al género, la violencia doméstica es de género.

En primer lugar, porque si la violencia de género contra las mujeres –según la define el Convenio de Estambul– es “toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada”, la violencia doméstica entre en esa definición en la medida en que “las mujeres y niñas están más expuestas que los hombres a un riesgo elevado de violencia basada en el género”, y en que “la violencia doméstica afecta a las mujeres de manera desproporcionada”, como se reconoce en el Preámbulo. Sin perjuicio lo expuesto de que “los hombres pueden ser también víctimas de violencia doméstica”, y de que “los niños son víctimas de la violencia doméstica, incluso como testigos de la violencia dentro de la familia”, como también se reconoce en el Preámbulo.

En segundo lugar, porque –y esta es una explicación cualitativa más profunda que va más allá de la comprobación cuantitativa de la desproporción– el componente de género aparece implícito en la propia relación de pareja o familiar que contextualiza la violencia, de manera que la sola producción de la violencia en el marco de esa relación de pareja o familiar la convierte en violencia de género, en especial cuando su víctima es una mujer en cuanto los estereotipos de pareja y familiares son más rígidos usualmente para las mujeres. Lo cual supone reconocer, en última instancia, que la violencia se produce porque la mujer no se ha comportado dentro de la relación de pareja o familiar como exigen sus roles de género.

c

Por “género” se entenderán “los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente consuetudinarios que una sociedad concreta considera propios



de mujeres o de hombres”. El concepto de género es decisivo en la comprensión de la violencia contra las mujeres, y de ahí la relevancia de su recepción en un texto con valor normativo. Importancia del concepto que es destacada en el propio Preámbulo del Convenio de Estambul, donde se afirma expresamente que “la naturaleza estructural de la violencia contra las mujeres está basada en el género”.

d

Por “violencia contra las mujeres por razones de género” se entenderá “toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada”. Con esta definición, se admite implícitamente la existencia de violencia de género contra los hombres, que puede acaecer –aunque no sea tan probable como la violencia de género contra las mujeres– cuando los hombres no asumen sus roles de género –por ejemplo, hombres que se dedican al cuidado de sus hijos, o, en unos términos más generales, que presentan comportamientos feminizados–.

Ya hemos apuntado que las definiciones de “violencia contra las mujeres” y “violencia contra las mujeres por razones de género” ofrecidas en el Convenio de Estambul se solapan, de manera que, si las combinamos, se podría concluir se está contemplando una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres comprensiva de todos los actos de violencia contra una mujer porque es una mujer o porque afecte a las mujeres de manera desproporcionada, 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.

IV. POLÍTICAS INTEGRADAS Y RECOGIDA DE DATOS

El Capítulo II del Convenio de Estambul, sobre “políticas integradas y recogida de datos”, se inspira en las estrategias de transversalidad de la dimensión de género típicas del moderno derecho antidiscriminatorio. De ahí la obligación general de las Partes a adoptar “las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para adoptar y poner en práctica políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas” –artículo 6.1–. Tales tres características se concretan en otras obligaciones de las Partes a clasificar como sigue:

1^a

Obligaciones dirigidas primordialmente a conseguir la efectividad: la de aplicar todas las medidas poniendo “los derechos de la víctima en el centro de todas las medidas” –artículo 6.2–, y la de dedicar “recursos financieros y humanos adecuados para la correcta aplicación de políticas integradas, medidas y programas... incluidos los que realicen las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil” –artículo 8–.

2^a

Obligaciones primordialmente dirigidas a la globalidad: la de implicar “a todos los actores pertinentes como las agencias gubernamentales, los parlamentos y las autoridades nacionales, regionales y locales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil” –artículo 6.3–, y la de reconocer, fomentar y apoyar “a todos los niveles, el trabajo de las organizaciones no gubernamentales pertinentes y de la sociedad civil que sean activas en la lucha contra la violencia contra las mujeres” –artículo 9, inciso primero–.

3^a

Obligaciones primordialmente dirigidas a la coordinación: la de aplicar todas las medidas “por medio de una cooperación efectiva entre todas las agencias, instituciones y organizaciones pertinentes” –artículo 6.2–, y la de establecer “una cooperación efectiva” con las organizaciones no gubernamentales pertinentes y de la sociedad civil que sean activas en la lucha contra la violencia contra las mujeres –artículo 9, inciso segundo–.

Se obliga a designar o crear “una o varias entidades oficiales responsables de la coordinación, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas y medidas tomadas para prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas” –artículo 10.1–. Tales entidades **1** coordinarán la recogida de datos a que se refiere el artículo 11, y analizarán y difundirán los resultados –artículo 10.2–, **2** recibirán informaciones de naturaleza general relativas a las medidas en el ámbito de la cooperación internacional –artículo 10.3–, y **3** tendrán capacidad para comunicar directamente y fomentar relaciones con sus homólogos de las otras Partes –artículo 10.4–.

La recogida de datos a que se refiere el artículo 11 comprende “los datos estadísticos detallados pertinentes, a intervalos regulares, sobre los asuntos relativos a todas las formas de violencia incluidas”, y en particular, “encuestas basadas en la población, a intervalos regulares, para evaluar la amplitud y las tendencias de todas las formas de violencia incluidas”. Esa norma obliga además a las Partes a “apoyar la investigación en los ámbitos relativos a todas las formas de violencia incluidas... con el fin de estudiar sus causas profundas y sus efectos, su frecuencia y los índices de condena, así como la eficacia de las medidas tomadas para aplicar el presente Convenio”. Todas estas informaciones las Partes las proporcionarán al GREVIO, y también velarán por que se pongan a disposición del público.

V. MEDIDAS DE PREVENCIÓN

El Capítulo III del Convenio de Estambul, sobre “prevención”, contempla unas obligaciones generales y unas obligaciones específicas.

Las generales obligan a las Partes a tomar todas las medidas necesarias para **1** promover los cambios en los modos de comportamiento socioculturales de las



mujeres y los hombres con vistas a erradicar los prejuicios, costumbres, tradiciones y cualquier otra práctica basada en la idea de la inferioridad de la mujer o en un papel estereotipado de las mujeres y los hombres, **2** prevenir todas las formas de violencia incluidas, **3** animar a todos los miembros de la sociedad, en particular los hombres y los niños, a contribuir activamente a la prevención de todas las formas de violencia incluidas, **4** velar por que no se considere que la cultura, las costumbres, la religión, la tradición o el supuesto honor justifican actos de violencia incluidos, y **5** promover programas y actividades para la autonomía de la mujer. Todas las medidas –incluyendo así tanto a las generales recién enunciadas como las específicas a que se hará referencia– tendrán en cuenta y tratarán las necesidades específicas de las personas que sean vulnerables debido a circunstancias particulares, y pondrán en su centro los derechos humanos de todas las víctimas –véase el artículo 12–.

Las específicas –en cuyo detalle no entraremos, invitando al lector o lectora interesados a su lectura directa– se refieren a sensibilización –artículo 13–, educación –artículo 14–, formación de profesionales –artículo 15–, programas preventivos de intervención y tratamiento –artículo 16–, y participación del sector privado y medios de comunicación –artículo 17–.

VI. PROTECCIÓN Y APOYO

El Capítulo IV del Convenio de Estambul, sobre “protección y apoyo” contempla unas obligaciones generales y unas obligaciones específicas.

Las generales obligan a las Partes a tomar todas las medidas necesarias para **1** proteger a todas las víctimas contra cualquier nuevo acto de violencia, **2** velar por que existan mecanismos adecuados para poner en práctica una cooperación eficaz entre todos los organismos estatales pertinentes, incluidas las autoridades judiciales, los fiscales, las fuerzas y cuerpos de seguridad, las autoridades locales y regionales, así como las organizaciones no gubernamentales y las demás organizaciones o entidades pertinentes para la protección y el apoyo a las víctimas y testigos de todas las formas de violencia incluidas, y **3** garantizar la protección consular u otra, y un apoyo a sus nacionales y a las demás víctimas que tengan derecho a la protección conforme a las obligaciones derivadas del derecho internacional. Todas las medidas –incluyendo así tanto a las generales recién enunciadas como las específicas a que se hará referencia– **1** se basarán en una comprensión fundamentada en el género de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, y se concentrarán en los derechos humanos y la seguridad de la víctima, **2** se basarán en un enfoque integrado que tome en cuenta la relación entre las víctimas, los autores de los delitos, los niños y su entorno social más amplio, **3** estarán dirigidas a evitar la victimización secundaria, **4** estarán dirigidas a la autonomía e independencia eco-

nómica de las mujeres víctimas de violencia, **5** permitirán, en su caso, el establecimiento de un conjunto de servicios de protección y apoyo en los mismos locales, **6** responderán a las necesidades específicas de las personas vulnerables, incluso los hijos de las víctimas, y serán accesibles para ellos, y **7** la prestación de servicios no dependerá de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra cualquier autor de delito –véase el artículo 18–.

Las específicas –en cuyo detalle no entraremos, invitando al lector o lectora interesados a su lectura directa– se refieren a información –artículo 19–, servicios de apoyo generales –artículo 20–, apoyo en materia de denuncias individuales/colectivas –artículo 21–, servicios de apoyo especializado –artículo 22–, refugios –artículo 23–, guardias telefónicas gratuitas de 24 horas diarias –artículo 24–, apoyo a las víctimas de violencia sexual –artículo 25–, protección y apoyo a los niños testigos –artículo 26–, la denuncia –artículo 27–, y la denuncia por profesionales –artículo 28–.

VII. DERECHO MATERIAL

El Capítulo V del Convenio de Estambul, sobre “derecho material”, es, desde el enfoque jurídico, su centro neurálgico y, más específicamente, ese centro neurálgico se encuentra en la obligación de las Partes de tipificar como delito una serie de hechos que se detallan en los artículos 33 a 39, y de sancionar penalmente u otra forma la conducta del artículo 40. El resto de los artículos comprendidos en ese Capítulo –artículos 29 a 32 y 41 a 48– detallan los diversos efectos penales y civiles de esos hechos sancionables.

1

Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para tipificar como delitos los siguientes hechos, siempre que se cometan intencionadamente: **1** el hecho de atentar gravemente contra la integridad psicológica de una persona mediante coacción o amenazas –artículo 33, violencia psicológica–; **2** la adopción, en varias ocasiones, de un comportamiento amenazador contra otra persona que lleve a ésta a temer por su seguridad –artículo 34, acoso–; **3** el ejercicio de actos de violencia física sobre otra persona –artículo 35, violencia física–; **4** la penetración vaginal, anal u oral no consentida, con carácter sexual, del cuerpo de otra persona con cualquier parte del cuerpo o con un objeto, los demás actos de carácter sexual no consentidos sobre otra persona, y el hecho de obligar a otra persona a prestarse a actos de carácter sexual no consentidos con un tercero, con las precisiones de que, en todo caso, el consentimiento debe prestarse voluntariamente como manifestación del libre arbitrio de la persona considerado en el contexto de las condiciones circundantes, y de que esas disposiciones se aplicarán también contra los cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales



–artículo 36, violencia sexual, incluida la violación–; **5** el hecho de obligar a un adulto o un menor a contraer matrimonio y el hecho de engañar a un adulto o un menor para llevarlo al territorio de una Parte o de un Estado distinto a aquel en el que reside con la intención de obligarlo a contraer matrimonio –artículo 37, matrimonios forzosos–; **6** la escisión, infibulación o cualquier otra mutilación de la totalidad o parte de los labios mayores, labios menores o clítoris de una mujer, el hecho de obligar a una mujer a someterse a cualquiera de los actos enumerados o de proporcionarle los medios para dicho fin, y el hecho de incitar u obligar a una niña a someterse a cualquiera de los actos enumerados o de proporcionarle los medios para dicho fin –artículo 38, mutilaciones genitales femeninas–; **7** la práctica de un aborto a una mujer sin su consentimiento previo e informado y el hecho de practicar una intervención quirúrgica que tenga por objeto o por resultado poner fin a la capacidad de una mujer de reproducirse de modo natural sin su consentimiento previo e informado o sin su entendimiento del procedimiento –artículo 39, aborto y esterilización forzosa–; y **8** la asistencia y la complicidad, así como la tentativa de algunos –no de todos– de los delitos enumerados en los artículos anteriores –véase el artículo 40–.

II

Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que 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, sea castigado con sanciones penales u otro tipo de sanciones legales –artículo 40, acoso sexual–. No se obliga, en consecuencia, a la tipificación como delito del acoso sexual, bastando su sanción penal –incluyendo a los delitos y a las faltas– u otro tipo de sanciones legales. Otra diferencia con los hechos a tipificar obligadamente como delito, es no exigir intencionalidad.

III

El Convenio de Estambul contiene una serie de normas de naturaleza penal complementarias de las tipificaciones penales, y que sucintamente establecen: la inaceptabilidad de determinadas justificaciones vinculadas a la cultura, la costumbre, la religión, la tradición o el supuesto honor, así como que la incitación hecha por cualquier persona a un menor no disminuirá la responsabilidad penal de dicha persona en relación con los actos cometidos –artículo 42–; la irrelevancia a los efectos de la sanción penal de la relación existente entre la víctima y el agresor –artículo 43–; el establecimiento de una serie de normas detalladas de competencia judicial internacional cuya finalidad es la de eliminar ciertas exigencias en orden a la atribución, por las Partes, de su propia competencia ju-

dicial, buscando así evitar situaciones de impunidad –artículo 44–; la consideración como agravantes, siempre que de por sí no sean constitutivas del delito, de la existencia de lazos familiares o afectivos actuales o antiguos, abuso de autoridad, reiteración de los hechos, vulnerabilidad de la víctima, comisión del delito contra o en presencia de un menor, o actuando dos o más personas conjuntamente, violencia de extrema gravedad, comisión del delito utilizando o amenazando con un arma, producción de graves daños físicos o psicológicos a la víctima, y condenas anteriores por hechos de similar naturaleza –artículo 45–, incluyendo las condenas en otros Estados Partes –artículo 46–; y la prohibición de modos alternativos obligatorios de resolución de conflictos, incluidas la mediación y la conciliación, así como que, en el caso de que se condene al pago de una multa, se tenga en cuenta debidamente la capacidad del autor del delito para hacer frente a las obligaciones económicas que tenga contraídas con la víctima –artículo 47–.

IV

Atención especial a las consecuencias civiles dedica el Convenio de Estambul. Con carácter general, se reconoce el derecho de las víctimas a “recursos civiles adecuados contra el autor del delito”, así como “contra las autoridades estatales que hubieran incumplido su deber de tomar medidas preventivas o de protección necesarias dentro del límite de sus poderes” –artículo 29–. Y, en particular, se reconoce el derecho de las víctimas “a solicitar una indemnización por parte de los autores de todo delito previsto en el presente Convenio”, añadiendo que el Estado “debería conceder” –lo que, al utilizar el tiempo condicional, parece situarnos en una admonición más que en una obligación– “una indemnización adecuada a quienes hayan sufrido graves daños contra su integridad física o a la salud, en la medida en que el perjuicio no esté cubierto por otras fuentes, en particular por el autor del delito, los seguros o los servicios sociales y médicos financiados por el Estado... (sin perjuicio de) requerir al autor del delito el reembolso de la indemnización concedida, siempre que la seguridad de la víctima se tenga en cuenta de manera adecuada”, una indemnización que se deberá conceder en “plazo razonable” –artículo 30–.

En concreto con respecto a las relaciones familiares, se establecen dos normas. Una relativa a las relaciones paterno-filiales según la cual se tendrán en cuenta, en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, los incidentes de violencia, y, en particular, el ejercicio de ningún derecho de visita o custodia pondrá en peligro los derechos y la seguridad de la víctima y de los niños –artículo 31–. Y la otra relativa a las consecuencias civiles de los matrimonios forzosos según la cual se posibilitará su anulación, nulidad o disolución sin que esto suponga para la víctima cargas económicas o administrativas excesivas –artículo 32–.



VIII. INVESTIGACIÓN, PROCEDIMIENTOS, DERECHO PROCESAL Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN

El Capítulo VI del Convenio de Estambul, sobre “investigación, procedimientos, derecho procesal y medidas de protección”, se encabeza con unas obligaciones generales según las cuales las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias **1** para que la investigación y los procedimientos judiciales relativos a todas las formas de violencia incluidas se lleven a cabo sin demoras injustificadas, sin perjuicio del derecho de la víctima a todas las fases del proceso penal, y **2** para, de conformidad con los principios fundamentales de los derechos humanos y teniendo en cuenta la perspectiva de género en este tipo de violencia, garantizar una investigación y un procedimiento efectivos por los delitos previstos –artículo 33–. Sobre el presupuesto de estas obligaciones generales, se contemplan otras específicas para adoptar las medidas necesarias, en su caso legislativas, en orden a las siguientes finalidades:

Que las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes respondan de forma rápida y eficaz a todas las formas de violencia ofreciendo protección adecuada e inmediata a las víctimas, y, en particular, tomen de forma rápida y adecuada medidas de prevención y protección, incluidas las medidas operativas preventivas y la recogida de pruebas –artículo 50–.

Que todas las autoridades pertinentes puedan llevar a cabo una valoración del riesgo de letalidad, la gravedad de la situación y el riesgo de reincidencia a efectos de gestionar el riesgo y garantizar, en su caso, la coordinación de la seguridad y el apoyo, valorando el hecho de que el autor de actos de violencia posea o tenga acceso a armas de fuego –artículo 51–.

Que las autoridades competentes dispongan de la facultad de ordenar, en caso de peligro inmediato, que el autor del acto de violencia doméstica abandone la residencia de la víctima o de la persona en peligro por un periodo de tiempo determinado y de prohibir que el autor entre en el domicilio de la víctima o de la persona en peligro o contacte con ella, priorizando la seguridad de las víctimas o personas en peligro –artículo 52–.

Que las víctimas puedan beneficiarse de mandamientos u órdenes de protección adecuados que ofrezcan una protección inmediata y no supongan una carga económica o administrativa excesiva para la víctima, tengan efecto por un periodo determinado o hasta su modificación o revocación, se dicten en su caso sin audiencia a la otra parte y con efecto inmediato, puedan disponer-

se de forma independiente o acumulable a otros procedimientos judiciales, y puedan introducirse en procesos judiciales subsiguientes. Tales mandamientos u órdenes de protección serán objeto de sanciones legales, efectivas, proporcionadas y disuasorias –artículo 53–.

Que en cualquier procedimiento, civil o penal, las pruebas relativas a los antecedentes sexuales y al comportamiento de la víctima no sean admitidas salvo que sea pertinente y necesario –artículo 54–.

Que las investigaciones o procedimientos relativos a los delitos de violencia física, violencia sexual, incluida la violación, matrimonios forzados, mutilaciones genitales femeninas y aborto y esterilización forzados, no dependan totalmente de una denuncia o demanda de la víctima cuando el delito se hubiera cometido, en parte o en su totalidad, en su territorio, y que el procedimiento pueda continuar su tramitación incluso cuando la víctima se retracte o retire su denuncia. En todo caso, se garantizará, de acuerdo con las condiciones previstas en el derecho interno, la posibilidad de que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y los consejeros especializados en violencia doméstica puedan asistir y/o apoyar a las víctimas, a petición de estas, a lo largo de las investigaciones y procedimientos judiciales de los delitos –artículo 55–.

Que se protejan los derechos e intereses de las víctimas, incluidas sus necesidades específicas cuando actúen en calidad de testigos, en todas las fases de las investigaciones y procedimientos judiciales, en especial **a** velando por que tanto ellas como sus familiares y testigos de cargo estén al amparo de los riesgos de intimidación, represalias y nueva victimización, **b** velando por que las víctimas sean informadas, al menos en los casos en que las víctimas y sus familiares podrían estar en peligro, cuando el autor del delito se evada o salga en libertad de forma temporal o definitiva, **c** manteniéndolas informadas, según las condiciones establecidas en el derecho interno, de sus derechos y de los servicios existentes a su disposición, así como del curso dado a su demanda, de los cargos imputados, del desarrollo general de la investigación o del procedimiento y de su papel en el mismo, y de la resolución recaída, **d** dando a las víctimas, de conformidad con las normas procedimentales del derecho interno, la posibilidad de ser oídas, de presentar elementos de prueba y de exponer sus puntos de vista, necesidades y preocupaciones, directamente o a través de un intermediario, y de que estos sean examinados, **e** proporcionando a las víctimas una asistencia adecuada para que sus derechos e intereses sean debidamente expuestos y considerados, **f** velando por que se puedan adoptar medidas para proteger la vida pri-



vada y la imagen de la víctima, **g** velando por que, siempre que sea posible, se evite el contacto entre las víctimas y los autores de los delitos en la sede de los tribunales o de los locales de las fuerzas y cuerpos de seguridad, **h** proporcionando a las víctimas intérpretes independientes y competentes, cuando las víctimas sean parte en el procedimiento o cuando aporten elementos de prueba, **i** permitiendo a las víctimas declarar ante el tribunal, de conformidad con las normas del derecho interno, sin estar presente, o al menos sin que el presunto autor del delito esté presente, especialmente recurriendo a las tecnologías de la comunicación adecuadas, si se dispone de ellas, y **j** disponiendo, en su caso, medidas de protección específicas que tengan en consideración el interés superior del menor que haya sido víctima y testigo de actos de violencia –artículo 56, que supone un auténtico elenco de derechos de las personas víctimas de la violencia–.

Que las víctimas tengan derecho a asistencia jurídica y ayuda legal gratuita según las condiciones previstas en el derecho interno –artículo 57–.

Que el plazo de prescripción para instar un procedimiento relativo a los delitos de violencia sexual, incluida la violación, matrimonios forzados, mutilaciones genitales femeninas y aborto y esterilización forzados, tenga una duración suficiente y proporcional a la gravedad del delito de que se trate, a fin de permitir la tramitación eficaz del procedimiento, después de que la víctima haya adquirido la mayoría de edad –artículo 58–.

IX. MIGRACIÓN Y ASILO

El Capítulo VII del Convenio de Estambul, sobre “migración y asilo”, regula tres cuestiones relevantes para la situación de las mujeres extranjeras en las Partes: el estatuto de residente, el asilo de género y la no devolución.

Con relación al estatuto de residente, las Partes deberán adoptar las medidas necesarias, en su caso legislativas, **1** para garantizar que se conceda a las víctimas, cuyo estatuto de residente dependa del de su cónyuge o de su pareja de hecho, de conformidad con el derecho interno, previa petición, un permiso de residencia autónomo, en el caso de disolución del matrimonio o de la relación, en situaciones particularmente difíciles, con independencia de la duración del matrimonio o de la relación, **2** para que las víctimas puedan obtener la suspensión de los procedimientos de expulsión iniciados por causa de que su estatuto de residente dependa del de su cónyuge o de su pareja de hecho, de conformidad con el derecho interno, con el fin de permitirles solicitar un permiso de residencia autónomo, **3** para la expendición de un permiso de residen-

cia renovable a las víctimas al menos cuando la autoridad competente considere que su estancia es necesaria con respecto a su situación personal o cuando la autoridad competente considere que su estancia es necesaria a los fines de cooperación con las autoridades competentes en el marco de una investigación o de procedimientos penales –solo se exige una de estas dos–, y **4** para que las víctimas de matrimonios forzados llevadas a otro país a fines de celebración de dichos matrimonios, y que pierdan, en consecuencia su estatuto de residente en el país en que residan habitualmente, puedan recuperar este estatuto –artículo 59–.

Con relación al asilo de género, las Partes deberán adoptar las medidas necesarias, en su caso legislativas, para que la violencia contra las mujeres basada en el género pueda reconocerse como una forma de persecución en el sentido del Convenio relativo al estatuto de los refugiados de 1951 y como una forma de daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria. Se establece, además, que la interpretación del estatuto será sensible con respecto al género –artículo 60–.

Con relación a la no devolución, las Partes deberán adoptar las medidas necesarias, en su caso legislativas, para que las víctimas de violencia necesitadas de protección, con independencia de su condición o de su lugar de residencia, no puedan ser devueltas en circunstancia alguna a un país en el que su vida pudiera estar en peligro o en el que pudieran ser víctimas de tortura o tratos o daños inhumanos o degradantes –artículo 61–.

X. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El Capítulo VIII del Convenio de Estambul, sobre “cooperación internacional”, comprensivo de los artículos 62 a 65, regula diversos mecanismos de cooperación –posibilidad de denunciar en el país de residencia, asistencia judicial, inclusión de la prevención y lucha contra la violencia de género dentro de los programas de asistencia al desarrollo, transmisión de información cuando hay personas en situación de riesgo, protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal–. No entraremos en su análisis en detalle, invitando al lector o lectora interesados a su lectura directa. Pero sí destacaremos que, como obligación general que sirve de amparo a todas esos mecanismos de cooperación y otros que se puedan oportunamente establecer en el futuro, se obliga a las Partes a cooperar para celebrar acuerdos, conforme a las disposiciones del Convenio y en aplicación de los instrumentos internacionales y regionales pertinentes, relativos a la cooperación en materia civil y penal, basados en legislaciones uniformes o recíprocas y en su derecho interno, en la medida más amplia posible, a los fines de **a** prevenir, combatir y perseguir todas las formas de violencia incluidas, **b** proteger y asistir a las víctimas, **c** llevar a cabo investigaciones o procedimientos en relación con los delitos



establecidos, y **d** aplicar las sentencias civiles y penales pertinentes dictadas por las autoridades judiciales de las Partes, incluidas las órdenes de protección.

XI. EL GRUPO DE EXPERTOS EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

El Capítulo IX del Convenio de Estambul, sobre “mecanismo de seguimiento”, comprensivo de los artículos 66 a 70, regula el Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO), que es, precisamente, uno de los objetivos del Convenio de Estambul –según se deriva de la letra de su mismo artículo 1–.

El GREVIO estará compuesto por 10 miembros como mínimo y un máximo de 15 miembros, debiendo tomarse en consideración una participación equilibrada entre mujeres y hombres y una distribución geográficamente equilibrada, así como la participación multidisciplinaria de expertos. Sus miembros serán elegidos por el Comité de las Partes entre los candidatos designados por las Partes, por un mandato de cuatro años, prorrogables una sola vez, y de entre los nacionales de las Partes. La elección de los miembros del GREVIO se basará en los principios siguientes: **a** serán elegidos conforme a un procedimiento transparente de entre personalidades de alta moralidad conocidas por su competencia en materia de derechos humanos, igualdad entre mujeres y hombres, violencia contra la mujer y violencia doméstica, o en asistencia y protección a las víctimas, o que tengan una experiencia profesional reconocida en los ámbitos incluidos en el Convenio de Estambul; **b** el GREVIO no podrá incluir más de un nacional del mismo Estado; **c** deberían representar a los principales sistemas jurídicos; **d** deberían representar a los actores e instancias pertinentes en el ámbito de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica; y **e** participarán en concepto individual, siendo independientes e imparciales en el ejercicio de sus mandatos y estando disponibles para desempeñar sus funciones de manera efec-

tiva. Por lo demás, el Comité de las Partes estará compuesto por representantes de las Partes en el Convenio, será convocado por el Secretario General del Consejo de Europa y su primera reunión se celebrará en un año a partir de la entrada en vigor del Convenio para elegir a los miembros del GREVIO.

El GREVIO se encarga de examinar, juntamente con los representantes de la Parte de que se trate, los informes sobre las medidas de tipo legislativo y de otro tipo que hagan efectivas las disposiciones del Convenio de Estambul, y que las Partes presentarán al Secretario General del Consejo de Europa, basándose en un cuestionario preparado por el GREVIO. El Convenio de Estambul detalla el procedimiento a seguir.

El GREVIO podrá asimismo adoptar, cuando proceda, recomendaciones generales sobre la aplicación del Convenio de Estambul.

Las Partes someterán los informes del GREVIO a sus parlamentos nacionales, los cuales, además, quedan invitados a participar en el seguimiento de las medidas adoptadas para la aplicación del Convenio. También se invita a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a hacer balance, con regularidad, de la aplicación del Convenio de Estambul.

XII. DISPOSICIONES TÉCNICAS

Los tres últimos Capítulos del Convenio de Estambul contienen una serie de disposiciones técnicas, habituales en los convenios internacionales, que no presentan mayor interés desde la perspectiva de la materia regulada, y de las que simplemente daremos cuenta: el X, que comprende el artículo 71, se titula y regula la “relación con otros instrumentos internacionales”; el XI, que comprende el artículo 72, se titula y regula las “enmiendas al Convenio”; y el XII, que comprende los artículos 73 a 81, se titula “cláusulas finales”, y regula los efectos del Convenio, la solución de controversias, la firma y su entrada en vigor, la adhesión al Convenio, su aplicación territorial, las reservas, las denuncias y las notificaciones.

Fecha de recepción: 14/9/2014. Fecha de aceptación: 13/11/2014.