

## El Convenio de Estambul en la lucha contra la violencia de género: análisis crítico\*

Sandra López de Zubiría Díaz\*\*

**RESUMEN:** El Convenio de Estambul se presenta como el primer instrumento vinculante en el contexto Europeo en el ámbito de la violencia de género y de la violencia doméstica. Su contenido aborda este fenómeno desde una perspectiva multidisciplinar esencial para su tratamiento, caracterizado por englobar las llamadas 4p (prevención, protección de las víctimas, persecución de agresores y políticas coordinadas e integradas). A pesar de presentarse como un punto de inflexión a nivel internacional en la lucha contra este tipo de violencia, es necesario abordar su estudio desde una perspectiva crítica, que se inicia con la revisión del procedimiento de elaboración y las diferentes reservas interpuestas por las partes. La necesidad de un compromiso mayor por parte de los Estados y la adecuada implementación del Convenio serán una de las propuestas de partida en el presente artículo.

**Palabras clave:** Convenio de Estambul, GREVIO, violencia de género, violencia doméstica, prevención.

**ABSTRACT:** The Istanbul Convention is presented as the first binding instrument in the European context in the field of gender violence and domestic violence. Its content addresses this phenomenon from a multidisciplinary perspective essential for its treatment, characterized by encompassing the so-called 4p (prevention, protection of victims, persecution of aggressors and coordinated and integrated policies). Despite presenting itself as an international turning point in the fight against this type of violence, it is necessary to approach its study from a critical perspective, which begins with the review of the elaboration procedure and the different reservations interposed by the parties. The need for a greater commitment on the part of the States and the adequate implementation of the Agreement will be one of the starting proposals in this article.

**Keywords:** Istanbul Convention, GREVIO, gender violence, domestic violence, prevention.

**SUMARIO:** Introducción. 1. Proceso de elaboración 2. Contenido del Convenio 3. Falta de compromiso: las dificultades en el proceso de ratificación por los Estados. 4. La posibilidad de establecer reservas 5. Evaluación de su implementación. Reflexión final. Bibliografía.

### Introducción

Comenzamos este artículo destacando que se ha necesitado un periodo de tiempo excesivamente amplio para que la comunidad internacional reaccionara ante la

---

\* Artículo recibido el 8 de octubre de 2018 y aceptado para su publicación el 6 de diciembre de 2018.

\*\* Profesora del departamento de Derecho Público II y Filología I de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España)

continua vulneración de derechos a la que la mujer se ha visto sometida a lo largo de la historia. La problemática principal residía, precisamente, en ese olvido en reconocer como sujetos de derechos humanos a las mujeres, cuya manifestación a nivel internacional se retrasó hasta la década de los años 90. Dicha condición de sujeto jurídico-político de los derechos humanos solo puede verse satisfecho cuando el mismo se base en un reconocimiento del “género” como categoría, rechazando las diferentes formas de discriminación que se basan en el mismo y mediante la erradicación de la violencia.<sup>1</sup>

Por ello, se considera fundamental la existencia de un texto normativo como el que se estudia, que parta de ese reconocimiento y que permita una mayor efectividad de los derechos reconocidos a esa mitad de la humanidad que había sido relegada al olvido. Si bien es cierto que, como señala Lagarde, resultaría imposible adquirir la efectividad de los derechos de una manera automática, siendo necesario una perspectiva que asuma la necesidad de adquirir objetivos a corto, medio y largo plazo,<sup>2</sup> no lo es menos que el momento del inicio de la preocupación por el problema de los derechos de la mujer se ha visto postergado durante siglos, por lo que es necesario que el tratamiento del mismo se realice de una forma que permita mejoras con la mayor eficacia e inmediatez posible.

El Consejo de Europa, debido a su naturaleza y competencias, ha mantenido un compromiso firme con la protección de los derechos humanos desde el momento de su creación,<sup>3</sup> siendo el Convenio de Estambul el instrumento con el que se pretende plasmar un compromiso directo con los derechos humanos de las mujeres.

A pesar del buen recibimiento de dicho Convenio, especialmente por aquellos sectores que reclamaban un compromiso claro y la actuación del Consejo en el mismo, este documento no se encuentra alejado de la crítica, como pasaremos a desarrollar.

## 1. Proceso de elaboración

En diciembre de 2008 se produce el paso inicial, creándose un comité de expertos ad hoc para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, formado principalmente por representantes gubernamentales de los Estados miembros del Consejo de Europa (comúnmente conocido como CAHVIO). Dicho comité se encargaría de la redacción del hoy conocido como

---

<sup>1</sup> LAGARDE, Marcela, *Sinergia y sintonía feminista por los derechos humanos de las mujeres*, en GARCÍA, C., MAQUIEIRA, V., MÓ, E., SANCHEZ, C. & SEBASTIÁN, J. (Eds.). *Violencia de género: escenarios y desafíos. XX Jornadas Internacionales de investigación interdisciplinar. Instituto Universitario de estudios de la mujer*, ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, España, 2015, p.174.

<sup>2</sup> GOIG, Juan Manuel, *el fundamento de los derechos en la constitución española. Especial consideración al tratamiento de la igualdad y la igualdad de género*, en FERNÁNDEZ, P., *Violencia de género e igualdad (aspectos jurídicos y sociológicos)*, Universitas, Madrid, España, 2014, p. 44.

<sup>3</sup> USHAKOVA, Tatsiana. 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*, 1 (4), 2013, p. 7.

## El Convenio de Estambul en la lucha contra la violencia de género: análisis crítico

Convenio de Estambul, debiendo reunirse hasta en 9 ocasiones para conseguir la redacción final.<sup>4</sup>

Es interesante destacar que, a pesar de tratarse actualmente de un documento de referencia en la lucha contra la violencia que sufren las mujeres, se niega desde un inicio este objeto como único, lo que dificultará los consensos entre diferentes delegaciones a lo largo de las reuniones.

Y es que es precisamente en la primera negociación cuando se especifica que el comité se crea con el objetivo de abordar la violencia doméstica, incluyéndose bajo esta denominación diferentes manifestaciones de violencia sobre la mujer<sup>5</sup> alejándose en los inicios de la búsqueda de un documento enfocado plenamente en la violencia de género, siendo la cuestión principal puesta de manifiesto la violencia doméstica, en la que erróneamente se incluyen otras manifestaciones de violencia sobre la mujer.

A pesar de ello, es particularmente relevante la adopción de la idea de que todas las medidas que posteriormente serían incluidas en el Convenio deben partir de un cambio cultural, que se aleje de la herencia propia del patriarcado y fomenten la igualdad entre hombres y mujeres<sup>6</sup> apostando por la necesidad de cambiar el sustrato cultural existente para que el resto de los avances en esta materia puedan tener una auténtica efectividad y supongan una mejoría y un cambio real.

Aunque inicialmente se expusiera que el CAHVIO había sido instituido para tratar el problema de la violencia doméstica, posteriormente se empieza a modificar el alcance de este convenio y se dispone que el convenio tiene como objetivo abordar la violencia contra la mujer, sin abandonar la protección a las víctimas de la violencia doméstica las que, reconoce, son en gran proporción mujeres.<sup>7</sup>

En este caso ya podemos ver positivamente cómo de un enfoque inicial basado en la violencia doméstica se pasa a un objetivo en el que la violencia contra las mujeres es el centro de las reuniones, aunque sin dejar de lado la violencia doméstica. Bien es cierto que es importante recalcar la necesidad de abordar la violencia doméstica -tanto por ser un fenómeno delictivo y, como tal, merecedor de atención; como porque la mayoría de víctimas son mujeres, constituyéndose como un acto de violencia de género, en este caso, en el seno del hogar- pero, aun así, se puede ver la existencia de una imposibilidad manifiesta de abordar el fenómeno de la mujer de forma integral, siendo necesario añadir la violencia doméstica para llegar al acuerdo mayoritario, precisamente porque una parte de las delegaciones se niegan a adoptar una perspectiva de género en el convenio, solicitando un tratamiento “neutral” de la violencia, sin ejercer una mayor protección a las mujeres, víctimas de la violencia de género.<sup>8</sup> Esta concepción

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE EUROPA (2011a). Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.25.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.5.

<sup>7</sup> CAHVIO (25-27 mayo 2009b). Report of the second meeting, p.3.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 5.

“neutral” afectaría hasta al ámbito de la legislación, lo que muestra una clara adopción inicial de este Convenio desde una escasa perspectiva de género y desde una falta de comprensión del fenómeno que, efectivamente, exige abordar la diferente legislación desde la admisión de que dicha distinción sí es relevante.

Una cuestión positiva a señalar es el establecimiento de la debida diligencia de los Estados<sup>9</sup> como una manifestación más de la necesidad de abordar este fenómeno desde el entendimiento del mismo como problema social y sobre el que el Estado debe responder, independientemente de que se produzca en un ámbito público o privado.

También ha de ser aplaudido que desde el inicio se pretenda abordar el fenómeno desde una amplia perspectiva, comprendiéndose dentro del mismo todo tipo de actos -incluyéndose la violencia psicológica-y que se apueste por combatir la violencia más allá de la producida en el ámbito familiar o de la pareja.

Los problemas para conseguir el consenso en el proceso de elaboración se manifiestan en el hecho de que en la quinta reunión sigue sin estar establecido exactamente el alcance del Convenio. Es precisamente la delegación española la que realiza una propuesta basándose en la necesidad de que el objetivo esencial se centre en la violencia contra las mujeres- respecto a la cual no se llegó a un acuerdo-, siendo necesario otra alternativa -en este caso por parte de Bélgica- la cual fue aceptada unánimemente, correspondiéndose con la actual redacción del artículo 2.<sup>10</sup>

En las últimas reuniones es cuando más se polarizan las voluntades de los Estados, mientras se abordan cuestiones inicialmente aceptadas, pero que finalmente no resultan tan acordes a las diferentes posturas. Por ejemplo, como señala CAHVIO, existieron disputas entre las delegaciones por el planteamiento de criminalización del acoso sexual y los matrimonios forzados<sup>11</sup> y es que la exposición clara de ambos fenómenos y la condena de los mismos en un instrumento vinculante suponen unas implicaciones para los diferentes Estados de total importancia. Como bien dice Celia Amorós, “la clarificación conceptual tiene implicaciones políticas”<sup>12</sup> y el diferente posicionamiento de las delegaciones fundamenta claramente la afirmación hecha por esta autora.

La determinación del ámbito de intervención penal fue igualmente sometido a debate, especialmente en el tratamiento de la violencia psicológica. Concretamente, aunque inicialmente se incluye esta forma de violencia a un mismo nivel que la física, en la octava reunión queda relegada a un segundo plano dado que se establece la posibilidad arbitraria de cada Estado de relegar la violencia psicológica a un ámbito no penal.<sup>13</sup>

En relación con otro tipo de violencia, como es la sexual, también hubo opiniones discordantes. En este caso, uno de los puntos conflictivos se desarrolló

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>10</sup> CAHVIO (29 de junio-2 julio 2010b). Report of the fifth meeting, p. 3.

<sup>11</sup> CAHVIO (24-24 febrero 2010a). Report of the fourth meeting, p. 3.

<sup>12</sup> AMORÓS, Celia, *conceptualizar es politizar*, en Laurenzo, P., Maqueda, M. & Rubio, A. (Coord.). *Género, violencia y derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2008, p.16.

<sup>13</sup> CAHVIO (13-17 diciembre 2010c). Report of the eighth meeting, p. 3.

en relación con la falta de consentimiento como elemento clave en la existencia de violación, cuestión respecto a la cual ciertos Estados apoyaron la idea de añadir a esta circunstancia la inclusión del uso de la fuerza.<sup>14</sup> Afortunadamente, y a pesar de esta discrepancia, en la redacción final se abordó por la falta de consentimiento como elemento clave para la existencia de violencia sexual, incluida la violación (art. 36 Convenio), sin necesidad de ese elemento extra a dicha falta de consentimiento, suficiente en sí mismo para hablar de violencia sexual.

En definitiva, como se ha podido comprobar, la elaboración final de este Convenio ha supuesto un complejo proceso en el que las diferentes delegaciones intentaban encontrar una redacción acorde a las pretensiones de cada Estado. Si bien es cierto que finalmente nos encontramos ante un documento de gran importancia, es preciso señalar las dificultades para llegar a su elaboración y las diferentes implicaciones y consecuencias de no abordar directamente la violencia de género desde un inicio, teniendo en cuenta la necesidad de inclusión de la violencia doméstica y un tratamiento neutral en ciertas ocasiones para llegar al acuerdo de todas las delegaciones.

## **2. Contenido del Convenio**

Tras el proceso de negociaciones expuesto anteriormente, se consiguió una redacción final en la que se incluyeron un total de 81 artículos, distribuidos en 12 capítulos, en el cual debemos destacar la importancia de reconocer, “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”.<sup>15</sup>

Así como que, “la naturaleza estructural de la violencia contra las mujeres está basada en el género, y 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”.<sup>16</sup>

Como apunta María Ángeles Barrère, se ha de aplaudir la evolución en el tratamiento de la violencia de género partiendo de la inclusión del patriarcado, la violencia estructural y el androcentrismo; en la contextualización del propio fenómeno, algo que, hasta el momento, no se había expuesto de forma taxativa en un instrumento de estas características.<sup>17</sup> Asimismo, resulta relevante destacar la inclusión del concepto de género -no sólo en ese reconocimiento inicial, sino en la incorporación de la definición del mismo en el art. 3.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> CAHVIO (1-3 diciembre 2009c). Report of the third meeting, p. 4.

<sup>15</sup> COMISIÓN EUROPEA, La comisión propone la adhesión de la UE al convenio internacional para combatir la violencia contra las mujeres, 4 de marzo de 2016. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-549\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-549_es.htm)

<sup>16</sup> *Ibidem*

<sup>17</sup> BARRÈRE, María Ángeles, *género, discriminación y violencia contra las mujeres*, en Lorenzo, P., Maqueda, M. & Rubio, A. (Coord.). *Género, violencia y derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2008, p.44.

<sup>18</sup> COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*

En el primer capítulo nos encontramos con apartados que habían resultado problemáticos en las diferentes negociaciones. En primer lugar, en relación con los objetivos del Convenio (art. 1) y el ámbito de aplicación del mismo (art. 2) aspectos que supusieron divergencias entre las diferentes delegaciones.<sup>19</sup>

Finalmente, se establecieron como objetivos del mismo una redacción que, si bien centra objetivos en la violencia que sufren las mujeres, tampoco se olvida de la violencia doméstica -precisamente para la consecución de la unanimidad de las delegaciones al respecto.

En definitiva, a pesar de que el Convenio nace a partir de una comprensión de la violencia de género desde una perspectiva más amplia (en el sentido de las precedentes Resoluciones de UN), en la que se engloban diferentes actos de violencia, en el transcurso de su elaboración acaba centrándose la atención sobre la violencia en la pareja, lo que se traduce en un menor desarrollo de otros tipos de violencia.

En el ámbito del primer capítulo, otra cuestión que ha suscitado controversia es el establecimiento de una diferenciación, en el artículo 3, entre conceptos que sin embargo parecen aludir a una misma realidad: “violencia contra las mujeres” y “violencia contra las mujeres por razones de género”. Sin embargo, cabe interpretar que la expresión “violencia contra las mujeres” alude a la descripción fáctica de los comportamientos violentos, mientras que la inclusión de las razones de género en la segunda expresión pretende enfatizar las causas estructurales que explican esta violencia.<sup>20</sup>

Y aunque en relación con los derechos fundamentales, igualdad y no discriminación (art. 4) han existido divergencias en ciertas delegaciones para no incluir en las mismas la “orientación sexual” o la “identidad de género”, sí que nos encontramos, afortunadamente, con una redacción final en la que se incluyen estas categorías. Finalizando este capítulo inicial nos encontramos con la diligencia debida, comentada anteriormente (art. 5) y el establecimiento de políticas sensibles al género (art. 6).

El segundo capítulo profundiza en las políticas integradas y la recogida de datos, desarrollándose su articulado en relación con las políticas globales y la coordinación -en un compromiso de ejercer una acción conjunta -; con los diferentes recursos financieros -debiendo ser “adecuados para la correcta aplicación de políticas” (art.8); destacándose el reconocimiento y apoyo de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Finaliza este capítulo con la necesaria designación por parte de los Estados de un órgano de coordinación que se encargue de la “aplicación, seguimiento y evaluación” del Convenio, especialmente en relación con los datos -cuya recogida e investigación se desarrolla en el art. 11.

En el tercer capítulo del Convenio se aborda la prevención, demostrando la naturaleza multidisciplinar que caracteriza este convenio, alejándose de una

---

<sup>19</sup> *Ibidem*

<sup>20</sup> MERCADO, 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*, 30, 2017, p. 221.

## El Convenio de Estambul en la lucha contra la violencia de género: análisis crítico

visión meramente protectora, para fomentar el necesario cambio social que solicita este fenómeno.<sup>21</sup> De esta forma, se incentiva al cambio en la estructura social, la mejora de la concienciación y una mayor sensibilización ante el fenómeno. También la educación y la formación de los profesionales, así como la mejora en los medios de comunicación, se postulan como elementos claves en la prevención.

El siguiente capítulo, el tercero se ocupa prioritariamente de la protección. Con este objetivo, se establecen obligaciones generales para los Estados parte en relación con las medidas que deben tomar para velar por la protección de las víctimas. La información adecuada para las víctimas, en relación con los servicios de protección y las medidas disponibles, se postulan como elemento esencial del convenio (art. 19), así como la necesidad de existencia de diferentes servicios de apoyo generales -de carácter jurídico, psicológico, económico, etc.-, entre los que cabe señalar las medidas para incentivar las denuncias, la creación de espacios de refugio, las guardias telefónicas, el apoyo a las víctimas de violencia sexual y la protección a niños testigos, entre otros. (art. 28).

El capítulo quinto del Convenio es el dedicado al Derecho material, apartado ampliamente debatido en las negociaciones dado que en el mismo se tratan aspectos como las acciones y recursos civiles, así como indemnizaciones a las víctimas. Además, en él se incluyen aspectos especialmente discutidos, como los relacionados con la violencia psicológica, el acoso, la violencia sexual -incluida la violación- los matrimonios forzosos, el aborto y esterilización forzosos, así como las mutilaciones genitales femeninas.

En el capítulo sexto se abordan cuestiones relativas a la investigación, al derecho procesal y a las medidas de protección. En él se exige a las partes el establecimiento de mecanismos de valoración de riesgo, de órdenes de prohibición para garantizar la seguridad de las víctimas o personas en peligro; abordándose asimismo cuestiones en relación con el derecho procesal.

Posteriormente, en el capítulo séptimo, se establecen medidas referidas a la migración y el asilo, que también fueron objeto de diferentes disputas entre las delegaciones. En el mismo, se insta a los Estados a conceder a las víctimas un permiso de residencia autónomo cuando este dependa del de su cónyuge, así como el procedimiento de suspensión de expulsión y el permiso de residencia renovable cuando se dan diferentes circunstancias especialmente difíciles y de las que la no concesión de las diferentes medidas expuestas supondría una mayor vulneración de la víctima y una falta de protección adecuada a la misma (art. 59).

También se aborda la posibilidad de concesión de asilo basada en el género, estableciéndose el supuesto de que la violencia de género pueda ser reconocida como una forma de persecución y, por tanto, susceptible de ser admitida como una circunstancia de concesión del estatuto de refugiada (art. 60) así como la adecuación del principio de no devolución para aquellos casos en los que las víctimas pudieran encontrarse en una situación en la que su devolución

---

<sup>21</sup> TRUCHERO, Javier. & ARNÁIZ, Amaya, Aproximación al convenio europeo de violencia contra las mujeres y violencia doméstica. *Revista europea de derechos fundamentales*, 19, 2012p. 138.

supusiera la puesta en peligro de su vida o una situación de tortura o de tratos o daños inhumanos o degradantes. (art. 61).

Sin duda, este es un tema de vital importancia, pero que aún necesita de un mayor desarrollo para su correcta implementación. La cuestión del estatuto de refugiado es un ámbito complejo que requiere un tratamiento más elaborado y cuidadoso, debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los demandantes de asilo. La posición de riesgo que sufren muchas mujeres en diferentes países -como, por ejemplo, en aquellos donde se produce la mutilación genital femenina- es una circunstancia que se debe proteger por parte de la comunidad internacional y, precisamente, la concesión de asilo y el principio de no devolución, podrían afianzar dicha protección.

Continuando con el ámbito internacional y la cooperación en el mismo, nos encontramos con el capítulo ocho del Convenio, en el que se aborda la necesidad del establecimiento de una cooperación eficaz entre las partes, promoviendo la celebración de acuerdos, legislaciones uniformes, la cooperación en materia judicial, el establecimiento de medidas para personas en situación de riesgo y, especialmente, el fomento de una información eficaz entre los diferentes Estados parte, especialmente en relación con la protección de las víctimas.

Finalizando con este apartado dedicado al contenido, nos encontramos con los capítulos finales del mismo, en los que se expone el mecanismo de seguimiento del Convenio (capítulo nueve), la relación con otros instrumentos internacionales (capítulo diez), la posibilidad de proponer enmiendas al Convenio (capítulo once), así como una serie de cláusulas finales (capítulo doce) que abordan cuestiones generales del Convenio -como la firma y entrada en vigor del Convenio, así como la posibilidad de adhesión al mismo, de lo que hablaremos en el siguiente apartado.

### **3. Falta de compromiso: las dificultades en el proceso de ratificación por los Estados**

Como se ha puesto de manifiesto, la elaboración del Convenio no ha supuesto una sencilla tarea para sus redactores; como tampoco lo es la adhesión al mismo por parte de los Estados. La necesidad de adecuar sus ordenamientos jurídicos internos y de responsabilizarse directamente de la violencia ejercida en el seno de sus territorios, así como de asumir las obligaciones que se derivan del Convenio se traduce en un gran compromiso. Como ejemplo, podemos ver que, a pesar de encontrarnos ante un documento cuya elaboración se finalizó en el año 2011, no fue hasta 2014 cuando finalmente entra en vigor, atendiendo a las exigencias expuestas en el propio Convenio en su art. 75, necesitando del compromiso inicial de 10 Estados.

De los 47 Estados que forman el Consejo de Europa, 14 Estados protagonizan una situación de falta de compromiso real (Ucrania, Reino Unido, Eslovaquia, Moldavia, Lituania, Letonia, Liechtenstein, Irlanda, Hungría, República Checa, Bulgaria, Armenia, Azerbaiyán y Rusia) dado que ninguno ha ratificado el Convenio.



Es preciso hacer referencia a la posibilidad que se establece para que la adhesión no se limite a Estados parte del Consejo de Europa, permitiendo la ratificación del mismo a aquellos no miembros que hubieran participado en su elaboración. Al respecto, ni Canadá, ni la Santa Sede, ni Japón, ni México, ni EEUU han ratificado -ni siquiera firmado- el Convenio.

De hecho, atendiendo al artículo 76, se permitiría la incorporación a cualquier Estado, siendo invitado por el Comité de Ministros a través de un procedimiento expuesto en dicho artículo. A pesar de esta posibilidad, ningún Estado ajeno al Consejo de Europa se ha adherido al mismo.

Es importante destacar la grave ausencia de la Unión Europea como Organismo Internacional para que se comprometa de forma fehaciente respecto a la lucha contra la violencia de género. Pese a la insistencia por parte de la Comisión Europea en que la Unión Europea “se adhiera al convenio en el marco de sus competencias” para reafirmar “el sólido compromiso de la Unión Europea de luchar contra la violencia de género”<sup>22</sup> nos encontramos ante una falta de ratificación que, aun en 2018, no se ha hecho realidad. Se destaca positivamente que se haya firmado, finalmente, el convenio en junio de 2017, pero dicha firma sin una ratificación no supone un compromiso real y parece que tendremos que esperar para verlo hecho realidad.

#### **4. La posibilidad de establecer reservas**

El art. 78.1 prohíbe con carácter general la realización de reservas, aunque en el mismo se establece la excepción de lo contenido en los apartados 2 y 3. Estos exponen la posibilidad que tiene cualquier Estado parte de reservarse el derecho a no aplicar o de aplicar sólo en condiciones específicas, las disposiciones establecidas en el art. 30.2, en relación con la indemnización de las víctimas. Siendo una cuestión tan relevante como el establecimiento de una compensación para la víctima, en muchos casos fundamental para el empoderamiento de la misma y la salida de su situación de violencia.

También se posibilita la reserva en relación con el art. 44, apartados 1e, 3 y 4. Se refiere a la competencia de los Estados para adoptar medidas legislativas o de otro tipo cuando el delito sea cometido “por una persona que tenga su residencia habitual en su territorio” (art. 44.1e) asimismo, el art. 44.3 expone que, en relación con los artículos 36, 37, 38 y 39 (violencia sexual, incluida la violación; matrimonios forzados, mutilaciones genitales femeninas y aborto y esterilización forzados), “las partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que su competencia no esté subordinada a la condición de que los hechos también estén tipificados en el territorio en el que se hayan cometido” - por lo tanto, pudiendo excluir su competencia en el asunto de tratarse de un hecho que en el lugar cometido no sea constitutivo de delito- y el apartado 4 del artículo mencionado atiende a que,

a efectos de la persecución de los delitos -expuestos en el apartado 3-las partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que su competencia con respecto a los apartados 1d (delito cometido por uno de sus nacionales) y 1e (expuesto

---

<sup>22</sup> COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*

anteriormente), no esté subordinada a la condición de que la apertura de diligencias venga precedida de una demanda de la víctima o de una denuncia del Estado del lugar en el que el delito haya sido cometido.

La presentación de reservas se admite de igual manera en relación con el art. 55.1 en lo que concierne al artículo 35 (violencia física) con respecto a los delitos de menor importancia. En este punto es preciso destacar las acertadas palabras de Carmen Mercado,<sup>23</sup> cuando expone su preocupación dado que con este contenido se ignora que aquellos delitos menores de violencia física suelen ser la antesala de una violencia mayor que atente gravemente contra la vida de la persona, o incluso, pueden suponer una ocultación de esa violencia ya manifiesta.

La posibilidad de reservas se extiende sobre el art. 58, en relación con los artículos 37, 38 y 39 por lo que se permite a las partes que expongan su reserva a, adoptar las medidas legislativas o de otro tipo necesarias a efectos de que el plazo de prescripción para instar un procedimiento relativo a que -dichos delitos- 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.<sup>24</sup>

Admitiéndose igualmente reserva en relación con el artículo 59 refiriéndose al estatuto de residente para aquellos casos de situaciones particularmente difíciles y sobre la posibilidad de establecer medidas que garanticen a las víctimas la posibilidad de tener un permiso de residencia autónomo, la suspensión de procedimientos de expulsión, etc. Por último, se establece que se pueda reservar el derecho a prever sanciones no penales con respecto a las conductas indicadas en los artículos 33 y 34 -violencia psicológica y acoso.

En relación con lo expuesto, se debe señalar que en la actualidad existen 19 Estados parte que establecen reservas al mismo. En la siguiente tabla se expondrá de una forma visual, las reservas indicadas por cada uno de los Estados:

ESTADOS CON RESERVA	CONTENIDO DE LA RESERVA
1. ANDORRA	En relación con el art. 30.2
2. ARMENIA (merece la pena señalar que no ha ratificado el convenio)	En relación con los art. 30.2, 55.1 en relación con el art. 35 respecto a delitos menores. Art. 58 en relación con el art. 37 y art. 59.
3. CHIPRE	En relación con los art. 30.2, 44.1e, 3 y 4 y art. 59.
4. REPÚBLICA CHECA	En relación con el art. 44.1e
5. DINAMARCA	En relación con el art. 44.3, respecto a los artículos 36,37 y 39.
6. FINLANDIA	En relación con el art. 55.1
7. FRANCIA	En relación con los art. 44.1e, 3 y 4 y art. 58, respecto a art. 37,38 y 39 (solo aplicable cuando lo recoja la legislación francesa)
8. GEORGIA	En relación con el art. 30.2

<sup>23</sup> MERCADO, 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*, 30, 2017, pp.213-239.

<sup>24</sup> COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*

## El Convenio de Estambul en la lucha contra la violencia de género: análisis crítico

9. ALEMANIA	En relación con los art. 59.2 y 3; art.44.1e
10. LATVIA (no ha ratificado el convenio)	En relación con el art. 55.1 respecto al art.35.
11. MALTA	En relación con los art. 30.2, 44.1e y 59.
12. MÓNACO	En relación con el art. 44.1e, 3 y 4; art.30.2 y 59.
13. POLONIA	En relación con los art. 30.2, 44.1e, 55.1 respecto al art. 35 en relación con delitos menores y art. 58 respecto a los artículos 37,38 y 39.
14. RUMANÍA	En relación con los art. 30.2, 44.1e, 3 y 4; art. 55.1 respecto al art. 35 en delitos menores; art. 59 y respecto a no imponer sanciones penales en relación con los art. 33 y 34.
15. SERBIA	En relación con los art. 30.2, 44.1e, 3 y 4.
16. ESLOVENIA	En relación con los art. 30.2, 44.1e, 3 y 4; 55.1 respecto al art. 35 en delitos menores; art. 58 respecto a art. 37,38 y 39; art. 59.
17. SUECIA	En relación con los art. 44.3 y 58.
18. SUIZA	En relación con los art. 44.1e, 3 (respecto a art. 36 y 39), 55.1 respecto al art. 35 en delitos menores y art. 59.
19. REPÚBLICA DE MACEDONIA	En relación con los art. 30.2, 44.3, 55.1 (respecto a art. 35 en delitos menores) y art.59.

Si bien es cierto que el desarrollo del Convenio de Estambul sirve de ejemplo por su tratamiento integral y las distintas medidas dispuestas en el mismo -a pesar de las diversas críticas ya expuestas- no es menos cierto que las posibilidades de reserva que establece expuestas para la consecución de un acuerdo por parte de las delegaciones, facilitan una implementación del mismo más flexible, afectando con ello a la protección de las víctimas -muchas veces a las más vulnerables- y a un tratamiento eficaz de la violencia de género.

### 5. Evaluación de su implementación

El capítulo nueve del Convenio de Estambul se dedica a establecer un mecanismo de seguimiento de la implementación del mismo por parte de los Estados parte, en consonancia con la voluntad del CAHVIO de crear “un mecanismo de supervisión fuerte e independiente”<sup>25</sup> cuestión en la que ha habido acuerdo desde un inicio por parte de todas las delegaciones, pero que supuso un problema en la matización del mismo debido a cuestiones financieras, que parecen excluir el establecimiento de un mecanismo más riguroso.

El Comité de las partes -compuesto por representantes de las partes- tiene encomendada la relevante función de elegir a los miembros del GREVIO, siendo esta la denominación utilizada para referirse al mecanismo que finalmente se adoptó, constituyéndose este en un grupo de expertos independientes en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Es la evaluación de este grupo de expertos el único mecanismo de seguimiento, siendo su posible evaluación negativa la única circunstancia derivada del incumplimiento. Si bien hemos mencionado que nos encontramos

<sup>25</sup> CONSEJO DE EUROPA, 2011<sup>a</sup>, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 2011, p. 58

ante un documento con una importancia nada desdeñable, especialmente por su carácter vinculante, nos encontramos también con una escasa sanción, limitándose a esta evaluación negativa de dicho grupo. Es cierto que en el ámbito internacional una evaluación negativa es una cuestión relevante, pero en un tema de protección de derechos fundamentales de tal importancia, convendría el establecimiento de mayores mecanismos y sanciones más importantes de cara a un mayor compromiso.

Se ha criticado al respecto que, en comparación con la Convención de Belém do Pará - referente del Convenio de Estambul al constituirse como el primer instrumento vinculante en contexto americano- que comprende un seguimiento de la misma de forma más completa, no se permita la presentación de denuncias individuales ante el GREVIO o ante otro órgano del Consejo de Europa, como puede ser el TEDH, lo que imposibilita el establecimiento de un control jurisdiccional ante los incumplimientos de las partes. Lo que se podría contemplar como un control extra más riguroso al establecido en la actualidad.<sup>26</sup> No se debe olvidar que en la Convención se posibilita la presentación de denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como mecanismo de protección de las disposiciones englobadas en la Convención (art. 12 Convención de Belém do Pará).<sup>27</sup>

Se plantea que uno de los motivos por los que quizás esta cuestión no fue abordada fue por la pretensión de crecimiento del Convenio de Estambul, permitiendo que Estados no miembros del Consejo de Europa se adhirieran al mismo en una acertada búsqueda de cooperación internacional, lo que derivaría en la compleja situación de que, de producirse, dichos Estados deberían igualmente reconocer la jurisdicción del TEDH para esta cuestión.<sup>28</sup> Sin embargo, nos encontramos con que esta pretensión no se ha visto materializada, ya que ningún Estado no miembro del Consejo ha decidido dar el paso, por lo que la posible dificultad expuesta no supondría, al día de hoy, una limitación para el establecimiento de ese mecanismo extra de control.

En relación con el procedimiento de evaluación, tal y como dispone el Convenio en su artículo 68, se iniciará con la elaboración de un cuestionario por parte del GREVIO que será facilitado a las partes, las cuales deberán enviarlo cumplimentado al Secretario General del Consejo de Europa, acompañado de un informe sobre las diferentes medidas de tipo legislativo y de otro tipo que el Estado asuma para hacer efectivo el articulado dispuesto en el Convenio. Es importante destacar positivamente que el GREVIO podrá recibir informaciones relativas a la aplicación del Convenio por parte del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, la Asamblea parlamentaria y otros organismos

---

<sup>26</sup> MERCADO, 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*, 30, 2017, p. 231.

<sup>27</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (1994). Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belem do Pará.

<sup>28</sup> MERCADO, Carmen, *op. cit.*, p.232.

especializados pertinentes del Consejo de Europa, así como los establecidos por otros instrumentos internacionales (art. 68.8 Convenio) siendo igualmente esencial la posibilidad que se establece de que reciban informaciones de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, así como de instituciones nacionales de protección de derechos humanos (art. 68.5 Convenio). Ello posibilita no sólo una información más completa sobre la implementación del Convenio por parte del Estado parte, sino una mayor independencia en la evaluación.

Posteriormente, el GREVIO deberá realizar una evaluación de la información aportada y establecer una serie de conclusiones que facilitarán nuevamente al Estado parte evaluado. Dicho Estado podrá incorporar comentarios al mismo en una especie de “diálogo” establecido entre ambos, para proceder a la publicación de la evaluación, conclusiones y comentarios. Dichas conclusiones, además, podrán contener recomendaciones dirigidas al establecimiento de medidas que supongan una mejora en la implementación del Convenio, pudiendo establecerse incluso fechas para la presentación de informes respecto a dicha aplicación (art. 68 Convenio).

Merece la pena señalar que si al GREVIO le llegan informaciones fiables de la existencia de una situación que requiera de una atención inmediata por la violación grave del Convenio, se podrá solicitar que se someta a dicho Estado a un informe especial en el que se incluyan medidas para prevenir dicha “violencia grave, extendida o concomitante”, situación ante la cual el GREVIO también puede realizar visitas al territorio, en el seno de su investigación, la cual debe finalizarse con unas conclusiones que deberá enviar tanto al Estado investigado, como al comité de las partes y al comité de ministros del Consejo de Europa (art. 68 del Convenio).

En relación con las diferentes evaluaciones del GREVIO que, en definitiva, se constituyen como su objetivo de trabajo básico, pese a las otras posibilidades expuestas; ya podemos analizar la implementación del convenio respecto a diversos Estados. En septiembre de 2017 se publicaron las primeras evaluaciones y conclusiones respecto de Austria y Mónaco, seguidas de las de Albania y Dinamarca, publicadas en noviembre del mismo año.

Sin poder profundizar en el contenido de las mismas, se puede afirmar que el grado de implementación difiere entre los diversos Estados parte, pudiendo confirmar que la necesidad de una mejora en la implementación, especialmente respecto a la recogida y sistematización de datos, así como en el ámbito de la legislación, es una necesidad en todos los Estados evaluados.

### **Reflexión final**

Como exponíamos inicialmente, si bien debemos reconocer positivamente la elaboración de un instrumento de estas características, igualmente resulta necesario analizar el mismo desde una perspectiva crítica y poder revisar aquellos aspectos mejorables.

Debemos señalar que en su elaboración no se produjo un enfoque total frente a la violencia de género, debiendo añadir al mismo la incorporación de la

violencia doméstica para poder conseguir un acuerdo entre todas las partes. Es cierto que abordar la violencia doméstica es necesario, por diversos motivos, pero la necesidad de incluir este tipo de violencia para calmar las divergencias entre los Estados en este instrumento hace que se desdibuje, una vez más, la línea que diferencia la violencia doméstica, de la de género. Como sabemos, es un tipo de violencia con un sustrato, un contexto y unas consecuencias diferentes, que lo diferencian de aquel que se produce en el ámbito doméstico (aun conociendo que una gran parte de las manifestaciones de violencia de género se producen en dicho ámbito).

Por otro lado, además de la incorporación de la violencia doméstica y de incluir una perspectiva más neutral de la necesaria para un auténtico tratamiento de este fenómeno, nos encontramos con la posibilidad ofrecida por el Convenio de establecer reservas ante cuestiones relevantes del mismo -precisamente aquellas que más disputas produjeron en su elaboración. Esto posibilita una implementación flexible para los Estados que, a su vez, se traduce en una posible limitación de la protección de las víctimas. Esto supone que el compromiso adquirido con la ratificación del Convenio se realice de una forma parcial que, en un contexto de protección y prevención de la violencia de género, no debería posibilitarse.

Conocemos la existencia de un mecanismo para evaluar la implementación del Convenio, el GREVIO, respecto al cual también se han expuesto algunas cuestiones mejorables. Este grupo de expertos ya se ha pronunciado respecto a varios Estados exponiendo cómo la implementación en los mismos ha variado dependiendo del Estado al que nos refiramos, pero viendo cómo no se ha implementado en su totalidad de forma adecuada. Resulta especialmente problemático el ámbito de la legislación penal (países que no incluyen todos los tipos de violencia, falta de perspectiva de género, necesidad de homogeneidad, etc.) además de lo concerniente a la recogida y sistematización de datos (cuestión diferente en cada Estado, con diversas metodologías incluso dentro de cada uno) lo que imposibilita un conocimiento real del fenómeno que ayude a ver la situación, valorar las políticas y evolución del fenómeno, etc. Por lo tanto, poniendo de manifiesto que la implementación del Convenio aún no se realiza de la forma necesaria.

A pesar de lo expuesto, debemos finalizar mostrando un pensamiento positivo sobre la elaboración de este Convenio. Si bien es necesario realizar al respecto reflexiones sobre el mismo y, especialmente, sobre el compromiso adquirido por parte de los Estados, debemos encontrarnos igualmente agradecidos/as por la elaboración de este instrumento, sin duda un punto de inflexión en el tratamiento de la violencia de género.

### **Bibliografía**

AMORÓS, Celia, *conceptualizar es politizar*, en Lorenzo, P., Maqueda, M. & Rubio, A. (Coord.). *Género, violencia y derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2008, p.16.

- ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belem do Pará, 1994.
- BARRÈRE, María Ángeles, *género, discriminación y violencia contra las mujeres*, en Lorenzo, P., Maqueda, M. & Rubio, A. (Coord.). *Género, violencia y derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2008, pp. 27-47.
- CAHVIO (6-8 abril 2009a). Report of the first meeting.
- CAHVIO (25-27 mayo 2009b). Report of the second meeting.
- CAHVIO (1-3 diciembre 2009c). Report of the third meeting.
- CAHVIO (24-24 febrero 2010a). Report of the fourth meeting.
- CAHVIO (29 de junio-2 julio 2010b). Report of the fifth meeting.
- CAHVIO (13-17 diciembre 2010c). Report of the eighth meeting.
- COMISIÓN EUROPEA, La comisión propone la adhesión de la UE al convenio internacional para combatir la violencia contra las mujeres, 4 de marzo de 2016. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-549\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-549_es.htm)
- CONSEJO DE EUROPA, 2011<sup>a</sup>, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 2011.
- CONSEJO DE EUROPA, 2011b, Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Estambul, 2011.
- CONSEJO DE EUROPA, Istanbul Convention. Action against violence against women and domestic violence. The negotiations. Estrasburgo, Francia: Council of Europe, 2018. Recuperado de <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/cahvio>
- GOIG, Juan Manuel, *el fundamento de los derechos en la constitución española. Especial consideración al tratamiento de la igualdad y la igualdad de género*, en FERNÁNDEZ, P., *Violencia de género e igualdad (aspectos jurídicos y sociológicos)*, Universitas, Madrid, España, 2014, pp. 47-69.
- LAGARDE, Marcela, *Sinergia y sintonía feminista por los derechos humanos de las mujeres*, en GARCÍA, C., MAQUIEIRA, V., MÓ, E., SANCHEZ, C. & SEBASTIÁN, J. (Eds.). *Violencia de género: escenarios y desafíos. XX Jornadas Internacionales de investigación interdisciplinar. Instituto Universitario de estudios de la mujer*, ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, España, 2015, pp. 169-181.
- MERCADO, 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*, 30, 2017, pp.213-239.
- TRUCHERO, Javier. & ARNÁIZ, Amaya, Aproximación al convenio europeo de violencia contra las mujeres y violencia doméstica. *Revista europea de derechos fundamentales*, 19, 2012, pp. 123-156.

USHAKOVA, Tatsiana, 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*, 1 (4), 2013.