

# La prevención de la violencia de género en la Unión Europea. 75 años de trayectoria<sup>1</sup>

The prevention of gender-based violence at the European Union. A 75 years journey

Silvina Alejandra López<sup>2</sup>

## Resumen

El proyecto de integración europea, con sus casi 70 años de antigüedad, ha logrado eficacia en determinadas áreas, como por ejemplo la política monetaria (adoptando el Euro como moneda común en la mayoría de los países de la Unión Europea). No obstante, ante un desafío como el de la pandemia por la COVID-19 y el aumento de los casos de violencia de género durante el confinamiento, los Estados han reaccionado individualmente sin un plan comunitario aparente.

El Convenio de Estambul establece parámetros de cooperación para el abordaje de la violencia de género, así como instancias de control sobre las políticas a cargo de grupos expertos (GREVIO). Durante la pandemia, el Consejo de Europa ha instado a los Estados miembros a apearse a dicho convenio para dar respuesta al fuerte crecimiento de casos de violencia por causas de género. La respuesta ha demorado más de lo esperado. ¿Acaso los Estados Nacionales europeos no están dispuestos a ceder soberanía en esta área o es que el tema ha sido subestimado no consiguiendo hacerse espacio suficiente en la agenda de Bruselas? El objetivo general de esta investigación es analizar el nivel de integración que existe en la Unión Europea respecto a las políticas de género, revisando el recorrido histórico desde la creación de la ONU hasta los tiempos de la pandemia.

187

**Palabras clave:** Violencia de género, Integración europea, Políticas de género

**Recibido:** 18 de septiembre de 2020 ~ **Aceptado:** 19 de diciembre de 2020 ~ **Publicado:** 1 de enero de 2021

<sup>1</sup> El presente trabajo ha sido expuesto en las Jornadas de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, realizadas entre el 7 y el 11 de septiembre de 2020. Agradezco al Centro de Estudios de Política Internacional (CEPI UBA) por brindarme el espacio institucional para desarrollarme como investigadora y muy especialmente a las coordinadoras del Observatorio de Política Internacional, Agustina Alonso y Mariana Polizzi, que me han impulsado a investigar en un año tan particular como el 2020.

<sup>2</sup> Licenciada en Sociología. Universidad de Buenos Aires (UBA), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Miembro del Centro de Estudios de Política Internacional (CEPI) de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: silvinarm13@gmail.com

## Abstract

The European integration project, which is 70 years old, has achieved effectiveness in some areas, such as the monetary policy (by adopting the Euro as a common currency in most of the European Union countries). Nevertheless, while facing challenges like the COVID-19 pandemic and the raising of gender-based violence during the lockdown, European countries have reacted individually without a manifest communitarian plan.

The Istanbul Convention establishes cooperation parameters for the gender-based violence approach and control instances for the policies carried out by the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO). During the pandemic, EU countries have been urged to stick to the mentioned Convention by the Council of Europe, in order to offer an answer to the strong growth of gender-based violence. The answer has taken too long to arrive. Is it possible that member states are not disposed to cede sovereignty in this area or is it that this subject has been underestimated without making it to the Brussels agenda? These are the questions we'll try to figure out here. This research's main object is to analyze what is the level of integration in the EU in the gender policies field, by checking the historical journey from the creation of UN to the pandemic.

188

**Keywords:** Gender-based violence, European integration, Gender policies

## Introducción

La presente investigación se encuadra en el contexto actual de la pandemia, aunque su tema no sea específicamente ese. En el mes de abril de 2020, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres) publicó un dossier en el que vincula las variables COVID-19 y Violencia contra las mujeres<sup>3</sup> y eso movilizó el inicio de otra investigación que publicamos en el Centro de Estudios de Política Internacional de la Universidad de Buenos Aires<sup>4</sup>. A partir del trabajo de seguimiento de datos sobre el impacto de la pandemia en Europa, respecto a la violencia de género y su incremento durante las cuarentenas, emergió el problema que motiva este trabajo: ¿por qué en un momento en que la violencia de género se estaba volviendo crítica los Estados europeos reaccionaban de manera individual?,

---

3 El dossier "Covid-19 and ending violence against women and girls" puede consultarse en <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/issue-brief-covid-19-and-ending-violence-against-women-and-girls-en.pdf?la=en&vs=5006>

4 La publicación "Género y COVID-19: Un análisis sobre la violencia doméstica durante el confinamiento mundial" puede consultarse en [https://b5379ac6-512b-46b1-934f-06582565df2f.filesusr.com/ugd/952c0f\\_03d62f50fc1e4c77acafd27fde840acd.pdf](https://b5379ac6-512b-46b1-934f-06582565df2f.filesusr.com/ugd/952c0f_03d62f50fc1e4c77acafd27fde840acd.pdf)

¿por qué en esta materia no parecía haber lineamientos supranacionales? Al comenzar la investigación, las políticas de género parecían un área de acción que históricamente había sido potestad de los gobiernos locales y en el cual la integración europea no tenía injerencia con sus instituciones.

A través de la lectura de leyes, convenciones y tratados se manifestaron más tensiones que ausencias. Actores fuertes, en una pugna por el sentido, intentando ser parte de la toma de decisiones en materia de género. Fueron esas tensiones las que impulsaron el análisis de la problemática desde la europeización, tomando la construcción legal e institucional a nivel supranacional como punto de partida, para luego estudiar los impactos de ésta en las instancias nacionales.

El recorrido de este trabajo inicia en la posguerra, cuando suceden dos eventos clave: la creación de Naciones Unidas en 1945 y el surgimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 como primer exponente del proyecto de integración europea y llega hasta el mes de agosto de 2020, en medio de la pandemia y con gobiernos nacionales que están poniendo en riesgo la integración en materia de género.

## 1. Consideraciones teórico-metodológicas

La pregunta problema que inicia el trabajo es: ¿por qué en un momento en que la violencia de género se estaba volviendo crítica, debido a la crisis vinculada a la COVID-19, no había una política supranacional europea? La hipótesis planteada es la falta de agenda de género o una existencia deficitaria dentro del proyecto de integración europea.

El objetivo general de esta investigación es analizar el nivel de integración que existe en la Unión Europea respecto a las políticas de género.

Los objetivos específicos propuestos son, por una parte, realizar un análisis histórico - hermenéutico de la legislación europea en materia de género. Luego, se busca identificar y describir los agentes de control del cumplimiento de la legislación vigente. También, se espera dar cuenta de la influencia de las Instituciones Europeas en las decisiones de los Estados miembros en materia de género, desde la perspectiva de la europeización. Por último, se pretende llevar adelante un análisis de coyuntura de los casos nacionales con intenciones de rectificar el Convenio de Estambul.

Respecto al marco teórico, se tomaron tres conceptos para estructurar el análisis. En primer lugar el concepto de violencia simbólica hacia el género femenino en Pierre Bourdieu, luego la aproximación a Europa como identidad planteada por Ulrich Beck y Edgar Grande y para entender las tensiones locales respecto a Europa decidí utilizar el marco de la europeización.

La violencia simbólica que se ha ejercido históricamente hacia el género femenino, es abordada por Pierre Bourdieu en su ensayo *La dominación masculina*, aseverando que la preeminencia masculina “se afirma en la objetividad de las estructuras sociales y de las actividades productivas y reproductivas, y se basa en una división sexual del trabajo (...) que confiere al hombre la mejor parte” (Bourdieu, 2000a, p. 49). Y estas estructuras sociales de dominación reflejan “*un trabajo continuado (histórico por tanto) de reproducción* al que contribuyen unos agentes singulares (entre los que están los hombres, con unas armas como la violencia física y la violencia simbólica) y unas instituciones: Familia, Iglesia, Escuela, Estado” (Bourdieu, 2000a, p. 50). Por lo tanto, las estructuras deben verse en su historicidad y en la forma en que condicionan y configuran el *habitus* tanto de varones como de mujeres en su socialización. También, se debe tener en cuenta que hay instituciones operando para sostener la estructura, por lo que no pueden dejar de ser mencionadas en un análisis.

Tomando en cuenta, como se ha mencionado, la historicidad de las estructuras estructurantes del *habitus*<sup>5</sup>, “la trenza simbólica encuentra sus condiciones de realización, y su contrapartida económica (en el sentido amplio de la palabra), en el inmenso trabajo previo que es necesario para operar una transformación duradera de los cuerpos” (Bourdieu, 2000a, p. 54).

Esta idea de *structuralist constructivism* (constructivismo estructural), como el autor lo identifica (Bourdieu, 2000b, p. 127), permite el abordaje de las diferencias estructurales de género y de las violencias y discriminaciones con las que éstas se manifiestan, como un producto histórico. Y por tanto, se abre también camino para interpretar los intentos de combatir y revertir esas manifestaciones en su carácter histórico.

Respecto a Europa como objeto de estudio, se tendrá en cuenta la concepción de Ulrich Beck y Edgar Grande que la considera como un proyecto político más que como un espacio determinado. Considerando que toda identidad colectiva moderna debe ser construida políticamente y que “si esto es válido para las identidades nacionales, todavía lo es más para las transnacionales, esto es, para las identidades colectivas que abarcan un conjunto de naciones, (...) la identidad de Europa no puede descubrirse, sino que ha de inventarse” (Beck y Grande, 2006, p. 25).

Una forma de inventar esta identidad que describen los autores es la creación del derecho comunitario, “una estructura y una cultura jurídica europea dotada de la capacidad de criticar los ordenamientos jurídicos nacionales y de sustituirlos por la

---

<sup>5</sup> En la compilación *Cosas dichas*, Bourdieu sintetiza el tema de las estructuras sociales de la siguiente manera: “existen en el mundo social mismo, y no solamente en los sistemas simbólicos, lenguaje, mito, etc., estructuras objetivas, independientes de la conciencia y de la voluntad de los agentes, que son capaces de orientar o de coaccionar sus prácticas o sus representaciones” (Bourdieu, 2000b, p. 127).

jurisprudencia europea” (Beck y Grande, 2006, p. 25). Estos mecanismos con los que cuenta Europa se ponen en juego en las decisiones respecto al tema del presente trabajo. De hecho, se verá más adelante hasta qué punto el Convenio de Estambul del Consejo de Europa ha impulsado reformas legales junto con las tensiones que ha generado y sigue generando en algunos Estados europeos.

Para analizar el fenómeno de la integración europea, como se ha dicho, se tendrá en cuenta la perspectiva de la europeización, que toma como variable independiente a las instituciones supranacionales europeas y como variable dependiente a las instituciones de carácter nacional para analizar qué impacto tienen las medidas tomadas a nivel Europa en los Estados miembros del Consejo de Europa y la Unión Europea.

Teniendo en cuenta el rigor de las decisiones y los factores que se encuentran mediando en el proceso de europeización, Vivien Schmidt da cuenta de tres escenarios resultantes posibles. El primero de ellos es la inercia, representando lentitud o resistencia al cambio. El segundo escenario posible es la absorción, cuando se da un buen acomodamiento y las políticas son adoptadas casi sin costo. Por último, se encuentra la transformación, cuando las políticas a adoptar van contra las tradiciones domésticas y se requiere un discurso transformador (Schmidt, V. 2002, p. 901). Se busca recuperar esta categorización para el análisis de casos nacionales.

El presente trabajo adopta una metodología cualitativa que da lugar al análisis y la interpretación hermenéutica de textos legales. Así mismo se utilizan recortes periodísticos, producciones de difusión oficial estatales, así como de organismos no gubernamentales. Se propone hacer un recorrido histórico por legislaciones, convenciones e iniciativas que han abordado el tema de los derechos de las mujeres frente a las distintas formas de violencia, en un marco temporal que abarca desde la posguerra hasta la actualidad. La motivación para situar esta investigación en la Unión Europea y no en Europa tiene que ver con el afán de plantear el problema como un análisis de la integración europea en materia de políticas de género.

## 2. El surgimiento de Naciones Unidas

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, comienza un proceso de reconstrucción, pacificación y resignificación de Europa. El resto del mundo, a su vez, no era ajeno a este proceso que implicaba repensar la humanidad desde nuevas pautas de convivencia. El reciente pasado belicista había puesto en duda los cimientos del pensamiento moderno, del iluminismo, del progreso y hasta de la condición humana. Recogiendo lo dicho por Primo Levi, refiriéndose a la vida en los campos de concentración nazis, “la última huella de civismo había desaparecido alrededor de nosotros y dentro de nosotros (...) es hombre quien mata, es hombre quien comete o

sufre injusticias; no es hombre quien, perdido todo recato, comparte la cama con un cadáver” (Levi, 2017, p. 187), podemos pensar hasta qué punto se pone de manifiesto que la humanidad había atravesado un momento de quiebre y se necesitaban nuevos pactos para seguir adelante.

Los Estados, al comenzar a formar parte del proyecto de integración europea, realizaron una concesión de soberanía luego de la Segunda Guerra Mundial, a este respecto Cristian Zamorano Guzmán señala de qué manera “el espíritu de la construcción comunitaria fue, y es todavía, facilitar y multiplicar las interdependencias y enmarcarlas institucionalmente, con el fin de eliminar en la zona occidental del viejo continente toda perspectiva de confrontación bélica” (Zamorano Guzmán, 2008, p. 474). Este es el contexto en que se da la construcción de un nuevo orden cuyo organismo emblema es Naciones Unidas. Dicha construcción de orden se encuentra marcada por “las experiencias de los regímenes totalitarios del siglo XX, tanto por el holocausto y los horrores de la ocupación en que se involucraron a las sociedades de los países ocupados, como por los crímenes estalinistas en las democracias populares” (Moreno, *et al*, 2007, p. 226), siendo imposible escindirla de estos componentes históricos que la acompañan.

La Carta de las Naciones Unidas formulada en San Francisco en el año 1945, cuyas bases representan el *Ius cogens* internacional, menciona en su preámbulo la resolución a “reafirmar la fe (...) en la igualdad de derechos de hombres y mujeres” (Carta de la ONU, Preámbulo), siendo esto un precedente de la intención de Naciones Unidas de abordar el tema de la discriminación hacia las mujeres. Intención que fue más explícita al año siguiente, cuando se crea la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, cuya finalidad fue preparar recomendaciones para promover los derechos de las mujeres en los campos político, económico, social y educativo (ONU, 13 de julio de 1946, p. 525). Hacia 1967, la Asamblea General de Naciones Unidas realiza la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer proclamando que “la discriminación contra la mujer, por cuanto niega o limita su igualdad de derechos con el hombre, es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana” (ONU, 1967, Artículo 1). Esta declaración establece bases sobre las que luego de un poco más de una década, en 1979, surgiría la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, conocida como CEDAW por sus siglas en inglés.

### 3. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>6</sup>

La CEDAW se da la tarea de retomar el concepto de discriminación hacia las mujeres como eje, definiéndola de la siguiente manera:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (ONU CEDAW, 1979, Artículo 1).

Luego, en la Recomendación General número 19 se estableció la relación entre la discriminación y la violencia contra la mujer afirmando que ésta “es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” (ONU CEDAW, 1992, Párrafo 1). A su vez, dentro de los derechos humanos que vulnera la violencia de género, esta Recomendación distingue: el derecho a la vida, el derecho a no ser sometida a torturas, el derecho a la protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempos de conflicto armado, el derecho a la libertad y la seguridad de las personas, el derecho a la protección igual ante la ley, el derecho a la igualdad en la familia, el derecho al nivel más alto posible de salud física y mental, el derecho a condiciones de empleo justas y favorables (ONU CEDAW, 1992, Párrafo 7).

La Recomendación número 19 de la CEDAW se actualizó en el año 2017 mediante la Recomendación número 35. Esta última reconoce que la violencia contra las mujeres ocurre “en todos los espacios y esferas de la interacción humana, ya sean públicos o privados (...) y en la redefinición de lo público y lo privado a través de entornos tecnológicos” (ONU CEDAW, 2017, Párrafo 20), de esta manera se amplía la caracterización de violencia hacia la mujer a casos tales como el ciberacoso y problemáticas vinculadas con el uso de las redes sociales.

Los Estados deben adoptar medidas para prevenir los actos de violencia de género tanto dentro del ámbito estatal como fuera de él, con relación a las personas, organizaciones o empresas. En caso de que el Estado “no investigue, enjuicie y castigue a los autores ni ofrezca reparación a las víctimas y supervivientes de esos actos, constituye un permiso tácito o una incitación a cometer actos de violencia por

<sup>6</sup> Cabe destacar que se eligió trabajar con esta Convención por su relevancia histórica y pertinencia en el contexto de la investigación. No obstante, es menester mencionar otros instrumentos que abordan la temática de género como son la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, la Agenda 2030 o la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

razón de género contra la mujer” (ONU CEDAW, 2017, Párrafo 24), constituyendo estos fallos u omisiones violaciones a los derechos humanos. A su vez, cabe destacar la perspectiva intersecciones que se plantea afirmando que la discriminación contra la mujer se ve agravada por otros factores que afectan a su vida entre los que se menciona el origen étnico, la situación socioeconómica, la religión, la opinión política, la maternidad, la edad, la condición de lesbiana, bisexual, transgénero o intersexual, el estatus migratorio, la convivencia con el VIH/SIDA (ONU CEDAW, 2017, Párrafo 12).

En el Artículo 17 de la Convención, se dispone la creación de un Comité para examinar los progresos de la aplicación de la Convención en los distintos países que la hayan ratificado. Sus miembros surgen de una votación secreta entre “una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno de los Estados Partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales” (ONU CEDAW, 1979, Artículo 17). Se prevé una instancia de examen en el plazo de un año de entrada en vigor de la Convención en cada Estado y luego “por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite” (ONU CEDAW, 1979, Artículo 18).

En el año 1999 se aprobó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, mediante el cual el Comité está habilitado para recibir comunicaciones “presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1999, Artículo 2). Luego de recibir comunicaciones pertinentes y si considera que un Estado comete violaciones graves o sistemáticas a la Convención, el Comité deberá hacer parte al Estado para que presente sus observaciones, investigarlo, considerar si es necesario hacer una visita al territorio y luego entregar las observaciones y recomendaciones que se consideren oportunas (Asamblea General de Naciones Unidas, 1999, Artículo 8).

Como reflexiona Lydia González Orta, el protocolo, al ser concebido veinte años más tarde que la Convención, va más a fondo en las exigencias hacia los Estados, “convirtiendo los derechos humanos de las mujeres en un asunto realmente serio para los Estados Partes, ya que tanto las comunicaciones como las investigaciones que abordara el Comité podrían dañar su imagen internacional” (González, 2019, p. 147). Y esto termina generando menos adhesiones ya que el Protocolo ha sido firmado por 80 Estados mientras que la Convención ha sido ratificada por 189.

En la década de 1990 el Comité comienza a recibir los llamados informes sombra, brindando un lugar importante a la sociedad civil y muy especialmente a las organizaciones feministas para dar su punto de vista respecto a la situación en que

cada país se encuentra respecto al cumplimiento de la Convención y para hacer las denuncias que consideren relevantes para el Comité.

#### 4. El Convenio de Estambul dentro del Marco Legal Europeo

En el marco de estos estándares internacionales, el Consejo de Europa crea el primer instrumento europeo legalmente vinculante que establece normas para prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. El Convenio de Estambul es considerado por ONU Mujeres como el estándar de oro (ONU Mujeres. 5 de marzo de 2013). En él se enuncia que la violencia contra las mujeres ya no puede considerarse un acto privado, entendiendo que ésta será “una violación a los derechos humanos y una forma de discriminación hacia las mujeres y designará todos los actos de violencia basados en el género que implican 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 la libertad, en la vida pública o privada” (Consejo de Europa. 2011, Artículo 3a), es decir, se ofrece una visión innovadora y amplia respecto a la violencia considerando ésta como un acto que va mas allá de lo físico, teniendo en cuenta un marco de bienestar para las mujeres de carácter integral.

Por otra parte, es el primer tratado internacional que contiene una definición de género entendiendo éste como “los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres” (Consejo de Europa. 2011, Artículo 3c), corriendo el eje de la perspectiva biológica para considerar las prácticas de las personas como su expresión de género.

El Convenio impone a los Estados las obligaciones de: prevención, desde la formación con cursos y material didáctico respecto a los comportamientos asignados en función del género que hacen que la violencia hacia la mujer continúe siendo aceptable y sensibilizando acerca de las consecuencias traumáticas de ésta; protección, asegurando un tratamiento de los casos centrado en la víctima, garantizando su asistencia e incluyendo a hijos e hijas en la categoría de víctimas; persecución penal, con una respuesta inmediata ante la denuncia por parte de la víctima en un marco legal donde la violencia contra la mujer sea un delito tipificado y sancionado; políticas integradas, asegurando un conjunto coordinado de políticas que brinden una respuesta global a las mujeres con miras a la eliminación de la discriminación y de la violencia como expresión de ésta (Consejo de Europa. 2015, p. 3).

La entrada en vigencia del Convenio en Europa fue el 1 de agosto de 2014 y el Consejo Europeo decidió su adhesión en mayo de 2017 (Consejo Europeo. 11 de

mayo de 2017) y el Parlamento Europeo, por su parte, lo ratificó a fines de 2019 (Parlamento Europeo. 2019, Artículo 2), aunque falta la ratificación por parte del Consejo. Este contexto supranacional sin dudas influye en los Estados, permitiéndonos abordar el tema desde la perspectiva de la europeización que considera la influencia que ha tenido el proceso de integración europea en los sistemas políticos nacionales, pensando en clave de sus preguntas principales, a saber: “¿mediante qué procesos la integración europea puede influir en los sistemas políticos nacionales? (y) ¿cuáles son las consecuencias de la europeización a nivel doméstico?” (Dür, A., y González, G. 2004, p. 17).

Respecto a los procesos mediante los cuales la integración europea es capaz de influir a nivel doméstico, podemos situar como premisa que el Consejo de Europa exige la adhesión de todos sus miembros al Convenio Europeo de Derechos Humanos y recordando que el Consejo considera la violencia de género como un asunto con estatus de Derechos Humanos, se entiende la presión ejercida para la adhesión de los Estados miembro. Cabe aclarar que al momento de producción de este trabajo sólo Azerbaiyán y Rusia no lo han firmado.

El Convenio de Derechos Humanos es de carácter vinculante, lo que implica que el Consejo de Europa está facultado para controlar el debido cumplimiento por parte de los Estados. En el caso particular del Convenio de Estambul, se constituyó un grupo de expertos llamado GREVIO encargado de monitorear el cumplimiento del mismo y generar informes periódicos de cada Estado miembro. El Parlamento Europeo por su parte, “insta a los Estados miembros a que tomen en consideración las recomendaciones del Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO), del Consejo de Europa, y que mejoren la legislación para adaptarla a las disposiciones del Convenio de Estambul” (Parlamento Europeo. 2019, Artículo 4).

196

## 5. Impactos nacionales del Convenio de Estambul<sup>7</sup>

Respecto a las consecuencias a nivel doméstico, la adopción del Convenio de Estambul ha implicado la revisión del sistema legal, la formulación de nuevos procedimientos de cooperación entre organismos estatales y no gubernamentales y de nuevas políticas públicas para la prevención de la violencia, nuevos protocolos para las fuerzas de seguridad respecto al principio de diligencia debida; en diferentes medidas según el Estado que estemos observando. Por ejemplo, para marzo de 2020 sólo 11 países habían aplicado leyes que consideren violación todo acto sexual que no cuente con un consentimiento expreso (Vicario. A., 3 de marzo de 2020).

<sup>7</sup> En este apartado se abordan los casos de Polonia, Hungría y Turquía puntualmente como casos problemáticos en materia de europeización aplicada a cuestiones de género.

Ha sido noticia en el mes de julio de 2020 que Polonia quiere abandonar el Convenio debido a diferencias ideológicas con el mismo (DW, 26 de julio de 2020). Respecto a esta situación, Marija Pejčinović Burić, secretaria general del Consejo de Europa, ha expresado que de hacerse efectiva la intención del Ministro de Justicia polaco implicaría un retroceso para la protección de las mujeres contra la violencia en Europa (Consejo de Europa, 26 de julio de 2020). Cabe aquí preguntarse si la Unión Europea puede utilizar como mecanismo de presión para mantener la adhesión de Polonia al Convenio de Estambul el logrado Plan de Recuperación de la Unión Europea, en tanto ha aparecido la idea de imponer sanciones en caso de que se cometan infracciones en el Estado de derecho (Galeano, A., 25 de julio de 2020).

Al interior de la sociedad polaca también se da una tensión respecto a este tema, puesto que el Gobierno de carácter conservador considera inaceptable el Convenio desde los puntos de vista ideológico y legal, contando con el apoyo de organizaciones como el centro jurídico católico polaco, Ordo Iuris, que ha lanzado internacionalmente la campaña “Stop gender, stand for family” contra la adopción del Convenio de Estambul (Ordo Iuris, 9 de junio de 2020). En las antípodas se encuentra el movimiento de mujeres que no ha dudado en salir a las calles a protestar bajo el lema “no a la legalización de la violencia doméstica” (La Vanguardia, 24 de julio de 2020). Por su parte, el Ministro de Justicia, protagonista de esta coyuntura “afirmó que el tratado era ‘perjudicial’ porque ‘contiene elementos de naturaleza política’ que obligan a las escuelas a impartir a los niños y las niñas enseñanzas sobre el género” (Amnistía Internacional, 31 de julio de 2020).

Este tipo de debates no es nuevo en la sociedad polaca. En 2019, por citar un ejemplo, un proyecto de ley que criminalizaba la educación sexual fue rechazado por el Parlamento Europeo. Si bien la ley llevaba la etiqueta anti pedofilia, quienes se opusieron a ella la consideraban un caballo de Troya por establecer que “cualquier persona que promueve la actividad sexual de los menores, ya sea en el marco de la educación, la atención médica o el cuidado de menores, puede ser encarcelada por un período de 3 años” (Euronews, 14 de noviembre de 2019). Este caso pone de manifiesto las presiones ejercidas a nivel doméstico por un organismo supranacional al punto de contradecirse ideológicamente con el Gobierno local.

El caso polaco no es el único. Hungría firmó el Convenio de Estambul en 2014, pero nunca lo ha ratificado; “ha hecho caso omiso de la presión ejercida por la sociedad para ratificar el Convenio, a la que calificaba de ‘lloriqueos políticos’” (Amnistía Internacional, 5 de mayo de 2020). Durante mayo de 2020 el parlamento húngaro aprobó una declaración rechazando el Convenio, negándose formalmente a la ratificación del mismo y expresando el afán de buscar apoyos en la Unión Europea para el rechazo del mismo. Esto ha sido “iniciativa de los demócrata-cristianos

húngaros con el apoyo de los partidos de la derecha que conforman el Gobierno” (Euronews, 6 de mayo de 2020). En el país se sostiene una cruzada contra la perspectiva de género por parte del gobierno, al punto de haberse prohibido los estudios de género en las universidades.

Estos alzamientos contra los derechos de las mujeres también suceden en Turquía, país que curiosamente fue el primero en ratificar el Convenio de Estambul el 14 de marzo de 2012<sup>8</sup>. En el mes de agosto de 2020, el presidente turco amenazó con abandonar el Convenio por aparentes presiones ejercidas por islamistas turcos cercanos al partido de gobierno Justicia y Desarrollo (AKP), quienes alegan que “el texto promueve la homosexualidad, por utilizar el término 'orientación sexual', y ataca los valores familiares, por describir las relaciones de 'personas que viven juntas' sin especificar si están casadas” (La Vanguardia. 4 de agosto de 2020). Esto ha generado respuesta por parte del movimiento de mujeres que se ha manifestado a favor del Convenio con un saldo de 33 detenidas en Ankara (Europa Press, 13 de agosto de 2020). Las mujeres turcas habían protagonizado protestas masivas sólo unas semanas atrás debido al feminicidio de Pinar Gultekin estrangulada, puesta en un barril y prendida fuego por su pareja (Al Jazeera News, 22 de julio de 2020).

El cumplimiento deficitario del Convenio de Estambul ha quedado expuesto como uno de los principales problemas que enfrenta la Unión Europea en la actualidad con la pandemia de la COVID-19. En julio de 2020, GREVIO junto con otros actores expertos en violencia de género cuyo nombre en inglés es Expert Mechanisms on Discrimination and Violence against Women<sup>9</sup> (EDVAW) concluyeron que la pandemia ha impactado desproporcionadamente a las mujeres durante los confinamientos (EDVAW. Julio de 2020). La convivencia con agresores ha hecho de los hogares un lugar inseguro para las mujeres. A esto se suma la menor presencia policial, el cierre de los juzgados, problemas con los servicios de asistencia a las víctimas, dificultad de contacto a estos servicios por parte de las víctimas, la movilidad reducida por el propio confinamiento y por el temor a contraer el virus. Si bien varios países han implementado medidas extraordinarias para combatir la violencia, brindando mayores facilidades para que las víctimas accedan a los servicios de asistencia, declarando los servicios de asistencia como esenciales y permitiendo la

---

<sup>8</sup> Pueden consultarse las fechas de firma, ratificación y entrada en vigencia del Convenio de Estambul en todos los países miembros del Consejo de Europa, así como en la Unión Europea en la siguiente página web: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures?p\\_auth=Gd9CmeuC](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures?p_auth=Gd9CmeuC)

<sup>9</sup> Una traducción del nombre podría ser Mecanismos Expertos en Discriminación y Violencia contra las Mujeres.

circulación de las víctimas para denunciar; los casos de violencia aumentaron y no fue posible detener esta tendencia.

A su vez, desde EDVAW se describió que la igualdad es un valor lejano respecto a tareas de cuidado. Como señala el Instituto de la Mujer para la Igualdad de Oportunidades español, en el ámbito privado recae sobre las mujeres la mayoría de las tareas de cuidado, a esto se sumó el cierre de las instituciones educativas, lo cual complica llevar adelante las obligaciones laborales (en la modalidad de teletrabajo), provocando una caída del desempeño y, en ciertos casos, la renuncia a los empleos para dedicarse por completo a las tareas de cuidado (Instituto de la Mujer. 2020, p. 3). También la desprotección de las mujeres se pudo ver durante la pandemia por el hecho de ser mayoría en tareas sanitarias, lo cual las expone diferencialmente a contraer el virus (Instituto de la Mujer. 2020, p. 5).

El Comité de la CEDAW, por su parte, se ha expresado mediante un llamamiento a la acción conjunta, señalando que debido a las desigualdades y discriminaciones preexistentes a la pandemia, junto con el fenómeno de feminización de la pobreza, “las consecuencias multidimensionales de la crisis actual han afectado más a las mujeres que a los hombres, a la vez que han supuesto un peso mayor de responsabilidades en los hombros de la mujer” (ONU CEDAW. 2020, p. 2). Debido a esta situación, instó a los gobiernos y organizaciones internacionales a reforzar los mecanismos necesarios para fomentar el avance social de la mujer, asegurando que “los estados no deben debilitar, marginar o reducir las dotaciones económicas destinadas a la igualdad de género sino, a cambio, aprovechar la oportunidad para ajustar sus operaciones, planificar y seguir invirtiendo en esta área” (ONU CEDAW. 2020, p. 4).

En un momento de fragilidad de lazos y estructuras, los mecanismos institucionales que promueven la igualdad de género tenderían a verse particularmente afectados ya que, como indica el Comité, son “estructuras frágiles sin preparación o financiación adecuadas, que no disponen de una arquitectura apropiada, autoridad o poderes reguladores para realizar eficazmente tareas de supervisión, vigilancia o evaluación del impacto” (ONU CEDAW. 2020, p. 4), esto podría comprometer profundamente la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5 de Igualdad de género, tanto por el impacto durante la pandemia, como a mediano plazo.

Dado este escenario, son muchas las organizaciones que están instalando la idea de que la salida de la pandemia debe ser con perspectiva de género para no seguir profundizando las desigualdades preexistentes. El Consejo Europeo lo enunció afirmando que el presupuesto europeo debe fortalecer la igualdad entre mujeres y hombres así como también la igualdad de oportunidades, en el marco del tratamiento

del Plan de Recuperación de la Unión Europea y que los programas surgidos deberán tener en cuenta y promover la igualdad de género (Consejo Europeo, 21 de julio de 2020, pp. 14-15). Al parecer, podríamos encontrarnos ante un nuevo capítulo en la construcción de la agenda de género regional.

## Conclusiones

De la doble pandemia que describió ONU Mujeres<sup>10</sup>, solo una era novedad. Ya en 2013 la Organización Mundial de la Salud había manifestado que la violencia contra las mujeres era un problema de proporciones epidémicas<sup>11</sup>.

Como se ha visto, la construcción de leyes, convenciones, tratados, políticas tiene más de medio siglo de antigüedad. La CEDAW ya cumplió 50 años de arduo trabajo para la erradicación de la discriminación y la violencia hacia las mujeres, con una visión amplia, interseccional y plural. Con mecanismos de control que incorporan a los Estados, la sociedad civil y son respetados mundialmente.

Por su parte, el Convenio de Estambul, el “estándar de oro”, firmado por todos los países de la Unión Europea, se encuentra en vigencia en casi todos los países, sin embargo su cumplimiento es muy cuestionable, a pesar del funcionamiento de los mecanismos de control llevados adelante por GREVIO.

Se puede concluir que el área de género está incluida en el proyecto de integración europea y se han creado instituciones supranacionales que reflejan esto. Luego, los impactos a nivel local son diversos, dependiendo en buena medida de las costumbres, la idiosincrasia y las tradiciones que constituyen la urdimbre de sus culturas y de esas instituciones que citamos con Bourdieu: Familia, Iglesia, Escuela, Estado. Cuando las iniciativas intentan alcanzar culturas tradicionalmente patriarcales, las tensiones aparecen. En el caso húngaro, aparecieron primero tratando de ignorar el tema, aplazando la ratificación del Convenio de Estambul, hasta que se hizo insostenible la demora y terminaron por confrontar directamente negándose de manera formal a la ratificación. Incluso teniendo que asumir los costos políticos que conlleva una negativa en el ámbito del *Ius cogens* internacional.

El gobierno polaco, con sus intenciones de abandonar el Convenio, pareciera a simple vista haber cedido ante los intereses del conservadurismo más extremo que representa una parte de la sociedad. Sin embargo, al analizar el caso en profundidad,

200

<sup>10</sup> Para más información se puede consultar la nota de ONU Mujeres “Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra” en <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>

<sup>11</sup> Se puede consultar “Informe de la OMS destaca que la violencia contra la mujer es ‘un problema de salud global de proporciones epidémicas’” en [https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/violence\\_against\\_women\\_20130620/es/](https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/violence_against_women_20130620/es/)

se puede ver que la oposición a las políticas de género responde a la ideología del partido que actualmente gobierna. Si las amenazas no se concretan, en parte se debe a la necesidad del gobierno de contar con una buena imagen para tomar deuda o beneficiarse de determinadas políticas comunitarias.

De esta manera, mientras se espera que los derechos humanos de las mujeres se respeten y sea una causa humanitaria global velar por ellos. Mientras se reclama que los gobiernos establezcan el cumplimiento del quinto Objetivo de Desarrollo Sostenible de Igualdad de género como una prioridad, no sólo discursivamente sino creando políticas públicas que combatan la discriminación y asignando presupuestos razonables. La violencia de género es hoy una pandemia.

## Referencias Bibliográficas

- Beck, U., Grande, E. (2006). *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Bourdieu, P. (2000a). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2000b). *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Dür, A., y González, G. (2004). *¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- González, L. (2019). *Los derechos humanos de las mujeres y el movimiento feminista transnacional. La CEDAW, sus procedimientos e impactos glociales*. Valencia: Universitat de Valencia. Recuperado de [http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/72792/Tesis%20Lydia%20Glez%20Orta\\_La%20CEDAW\\_octubre2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/72792/Tesis%20Lydia%20Glez%20Orta_La%20CEDAW_octubre2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Hernández, G. (2013). *Habitus, estereotipos y roles de género. Percepciones de profesores y estudiantes*. *Revista Docencia Universitaria* (14): 89-105. Recuperado de <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistadocencia/article/view/4227/4512>
- Galeano, A. 25 de julio de 2020. *Acuerdo para la reconstrucción: el "vale la pena" de Europa en tiempos de coronavirus*. TELAM. Recuperado el 29 de julio de 2020 <https://www.telam.com.ar/notas/202007/494205-apuntes-coronavirus-europa-vale-la-pena.html>
- Levi, P. (2017). *Si esto es un hombre*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel.
- Moreno, A., Pereira, J., Neila, J., Sanz, C., López, C. (2007) *Construcción Europea y conformación del espacio público europeo*. Cuadernos de Historia Contemporánea. Vol. Extraordinario, 215-228.

- Schmidt, V. (2002) *Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment*. Journal of European Public Policy 9 (6): 894-912
- Vicario, A. 3 de marzo de 2020. *Con España ya son 11 los países europeos que aplican leyes del 'solo sí es sí'*. Recuperado el 29 de julio de 2020 <https://www.nuevatribuna.es/articulo/actualidad/espana-son-11-paises-europeos-aplican-leyes-solosiessi/20200303155759171698.html>.
- Zamorano, C. (2008). *La gobernanza de la Unión Europea: Principio de primacía, efecto directo y traumatismo fundador*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 31, pp. 471-490.

### Fuentes periodísticas

- Amnistía internacional. 5 de mayo de 2020. *Hungría: Bloquear el tratado sobre la violencia de género intrafamiliar pone en peligro a las mujeres durante la crisis de COVID-19*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/05/hungary-blocking-of-domestic-violence-treaty-further-exposes-women/>.
- Amnistía internacional. 31 de julio de 2020. *Junto a la COVID-19, una pandemia en la sombra acecha a Europa: la violencia de género en el ámbito familiar*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/07/while-tackling-covid-19-europe-is-being-stalked-by-a-shadow-pandemic-domestic-violence/>.
- Diario *Al Jazeera News*. 22 de julio de 2020. *Protests in Turkey over brutal murder of young woman*. Recuperado de <https://www.aljazeera.com/news/2020/07/protests-turkey-brutal-murder-young-woman-200722102923071.html>.
- Diario *La Vanguardia*. 24 de julio de 2020. *Protestas en Polonia contra abandono de convención contra violencia doméstica*. Berlín. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/politica/20200724/482484116833/protestas-en-polonia-contra-abandono-de-convencion-contra-violencia-domestica.html>.
- Diario *La Vanguardia*. 4 de agosto de 2020. *Erdogan amenaza con abandonar un tratado europeo contra la violencia machista*. Estambul. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200804/482678926912/erdogan-turquia-amenaza-abandonar-tratado-europeo-violencia-machista.html>.
- DW. 26 de julio de 2020. *Preocupación por rechazo de Polonia a convención de Estambul*. Recuperado el 29 de julio de 2020 <https://www.dw.com/es/preocupación-por-rechazo-de-polonia-a-convención-de-estambul/a-54323326>.

*Euronews*. 14 de noviembre de 2019. *El Parlamento Europeo rechaza una ley polaca que criminaliza la educación sexual*. Recuperado de <https://es.euronews.com/2019/11/14/el-parlamento-europeo-rechaza-una-ley-polaca-que-criminaliza-la-educacion-sexual>.

*Euronews*. 6 de mayo de 2020. *El Parlamento húngaro aprueba una declaración institucional contra el Convenio de Estambul*. Recuperado de <https://es.euronews.com/2020/05/05/el-parlamento-hungaro-aprueba-una-declaracion-institucional-contra-el-convenio-de-estambul>.

*Europa Press*. 13 de agosto de 2020. *Detenidas en Turquía 33 mujeres durante una manifestación a favor del Convenio de Estambul contra la violencia machista*. Madrid. Recuperado de <https://www.europapress.es/internacional/noticia-detenidas-turquia-33-mujeres-manifestacion-favor-convenio-estambul-contra-violencia-machista-20200813165941.html>.

#### Otras fuentes consultadas

Asamblea General de Naciones Unidas (1999). *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. A/RES/54/4, de 15 de octubre de 1999. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/opcedaw.aspx>

Consejo de Europa (2011) *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*. Estambul. Recuperado el 20 de julio de 2020 <https://rm.coe.int/1680462543>

Consejo de Europa (2015) *Libre de miedo - Convenio de Estambul*. Recuperado el 18 de junio de 2020 <https://edoc.coe.int/en/violence-against-women/6627-libre-de-miedo-convenio-de-estambul.html>.

Consejo de Europa. 26 de julio de 2020. *Poland should not withdraw from the Istanbul Convention, says Secretary General*. Estrasburgo. Recuperado el 29 de julio de 2020 <https://www.coe.int/en/web/portal/-/poland-should-not-withdraw-from-the-istanbul-convention-says-secretary-general>.

Consejo Europeo. 11 de mayo de 2017. *La UE se suma al convenio internacional para luchar contra la violencia contra las mujeres*. Recuperado el 28 de julio <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/05/11/violence-against-women/>.

Consejo Europeo. 21 de julio de 2020. *EUCO 10/20. Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020)*. Bruselas. Recuperado el 29 de Julio <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

- EDVAW. Julio de 2020. *COVID-19 and increase in gender based violence and discrimination against women*. Recuperado el 26 de julio de 2020 <https://rm.coe.int/edvaw-statement-covid-19-and-vaw-final/16809efd2c>.
- Instituto de la mujer (2020). *La perspectiva de género, esencial en la respuesta a la COVID-19*. Recuperado de [http://www.inmujer.es/disenov/novedades/IMPACTO\\_DE\\_GENERO\\_DE\\_L\\_COVID\\_19\\_\(uv\).pdf](http://www.inmujer.es/disenov/novedades/IMPACTO_DE_GENERO_DE_L_COVID_19_(uv).pdf).
- ONU. (1945). *Carta de la ONU*. Recuperada de <https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>
- ONU. 13 de julio de 1946. *Journal of the Economic and Social Council*. Nueva York: 525-526. Recuperado de [https://www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/CSW\\_founding\\_resolution\\_1946.pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/CSW_founding_resolution_1946.pdf).
- ONU. (1967). *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*. Recuperado de <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/mujeres/mujer1967.htm>
- ONU CEDAW. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.
- ONU CEDAW. (1992). *CEDAW Recomendación General N° 19*. Recuperado de [http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw\\_19.pdf](http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf).
- ONU CEDAW. (2017). *CEDAW Recomendación General N° 35*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>.
- ONU CEDAW. (2020). *Llamamiento del Comité de CEDAW a favor de una acción conjunta en tiempos de la pandemia del COVID*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW\\_statement\\_COVID-19\\_final\\_SP.doc](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_statement_COVID-19_final_SP.doc)
- ONU Mujeres. 5 de marzo de 2013. *Convención de Estambul: fortalecimiento de la respuesta para poner fin a la violencia contra las mujeres*. Recuperado 27 de Julio de 2020 <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2013/3/the-istanbul-convention-strengthening-the-response-to-ending-violence-against-women>.
- Ordo Iuris. 9 de junio de 2020. *Stop gender, stand for family – an international petition against the adoption of Istanbul Convention by the European Union*. Recuperado el 29 de julio de 2020 <https://en.ordoiuris.pl/family-and-marriage/stop-gender-stand-family-international-petition-against-adoption-istanbul>.
- Parlamento Europeo (2019). *Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul y otras medidas de*

*lucha contra la violencia de género (2019/2855(RSP)).* Recuperado el 20 de julio de 2020 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0080\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0080_ES.html).