

# Violencia y discriminación contra la mujer: formas de tutela en el derecho internacional

Margherita Salvadori  
Universidad de Turín-Italia



**Para citaciones:** Hernández Tous, A. (2024). Violencia y discriminación contra la mujer: formas de tutela en el derecho internacional. *Revista Jurídica*, 21(1), 61-66.

**Editor:** Tatiana Díaz Ricardo. Universidad de Cartagena-Colombia.

La violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación de género; el problema sigue afectando a todos los niveles de la sociedad y a todos los Estados.

Los instrumentos aplicados por las Naciones Unidas y el Consejo de Europa son una referencia en los esfuerzos por combatir la violencia contra las mujeres. En el contexto internacional, cabe mencionar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)<sup>1</sup> y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993)<sup>2</sup>, que, aunque no es vinculante, es el primer texto internacional que trata exclusivamente de la violencia contra la mujer.

La violencia contra la mujer es uno de los ámbitos de preocupación fundamentales identificados en la Plataforma de Acción de Pekín, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995. La plataforma enumera las medidas que los Estados y las organizaciones internacionales y no gubernamentales deben adoptar para prevenir y abordar esta forma de violencia.

La eliminación y prevención de la violencia contra la mujer fue el tema prioritario de la 57ª sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer celebrada en Nueva York en marzo de 2013.

<sup>1</sup> La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) fue adoptada en 1979 por la Asamblea General de la ONU. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 y en la actualidad cuenta con 189 Estados partes. Seis Estados miembros de la ONU aún no han ratificado, a saber, Irán, Palau, Somalia, Sudán, Tonga y Estados Unidos.

La Convención define la "discriminación contra la mujer" como "toda distinción, exclusión o limitación por razón de sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o destruir el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera, en igualdad de condiciones con el hombre y la mujer". (Art. 1 de la Convención CEDAW).

La CEDAW obliga a los Estados Partes a presentar informes periódicos al Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que actúa como órgano de control. El primer informe debe presentarse en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Convenio en el Estado en cuestión, y a partir de entonces al menos cada cuatro años.

La supervisión de la aplicación de la convención es tarea del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que está formado por 23 expertos en cuestiones de la mujer de diferentes Estados miembros de la ONU. El Comité se reúne dos veces al año para examinar los informes sobre el cumplimiento de las disposiciones del Convenio que los países signatarios deben presentar cada cuatro años.

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer es un acuerdo paralelo a la Convención que permite a las partes reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para examinar las quejas de los particulares.

El Protocolo fue adoptado por la Asamblea General de la ONU el 6 de octubre de 1999 y entró en vigor el 22 de diciembre de 2000. Actualmente ha sido firmado por 105 Estados.

<sup>2</sup> La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer fue adoptada por consenso por la Asamblea General de la ONU en la Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993. Recuerda los derechos y principios de la CEDAW y los artículos 1 y 2 proporcionan la definición más utilizada de la violencia contra la mujer. Como consecuencia de la resolución, en 1999 la Asamblea General designó el 25 de noviembre como Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

**Copyright:** © 2024. Hernández Tous, A. Este es un ensayo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivados 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



Paralelamente, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó en 2002 una Recomendación sobre la protección de las mujeres contra la violencia en la que pedía a los Estados miembros que elaboraran planes de acción para prevenir la violencia y proteger a las víctimas<sup>3</sup>.

En mayo de 2011 se abrió a la firma el Convenio para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, conocido como Convenio de Estambul<sup>4</sup>.

Es el primer convenio europeo jurídicamente vinculante en este ámbito y crea un marco global para la prevención de la violencia, la protección de las víctimas y el enjuiciamiento de los autores. Estos son los objetivos del Convenio de Estambul: (a) proteger a las mujeres de todas las formas de violencia y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica; (b) contribuir a la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y a la promoción de la igualdad de género efectiva, incluso mediante el fortalecimiento de la autonomía y la autodeterminación de las mujeres; (c) proporcionar un marco, políticas y medidas globales para la protección y la asistencia a todas las víctimas de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica; d) promover la cooperación internacional para eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica; e) apoyar y ayudar a las organizaciones y autoridades encargadas de hacer cumplir la ley para que puedan colaborar eficazmente con el fin de adoptar un enfoque integrado para la eliminación de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

También porque se trata de un convenio elaborado por el Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo, que está abierto a la firma de todos los Estados del mundo, no sólo de los Estados miembros del Consejo de Europa (Artículo 76 - Adhesión al Convenio).

Para confirmar, en la negociación de la Convención también participó Bielorrusia, Canadá, Santa Sede, Japón, México y Estados Unidos de América. Los siguientes Estados han ratificado el Convenio de Estambul: Albania; Alemania; Andorra; Austria; Bélgica; Bosnia y Herzegovina; Chipre; Croacia; Dinamarca; Eslovenia; España; Estonia; Finlandia; Francia; Georgia; Grecia; Irlanda; Islandia; Italia; Liechtenstein; Luxemburgo; Malta; Mónaco; Montenegro; Macedonia del Norte; Noruega; Países Bajos; Polonia; Portugal; Reino Unido; República de Moldavia; Rumanía; San Marino; Serbia; Suecia; Suiza; Ucrania.

<sup>3</sup> Recommendation Rec (2002)5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence, disponible en el enlace [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e2612](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2612). La Recomendación (2002)5 fue seguida por una importante campaña a escala europea del Grupo Operativo del Consejo de Europa para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, cuyas conclusiones se recogen en el Informe de Fin de Actividad (EG-TFV (2008) 6). El Informe recomienda precisamente la adopción de una convención, en el marco de la protección de los derechos humanos, para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres.

<sup>4</sup> Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, firmado en Instambul el 11 de mayo de 2011, disponible en el sitio web del Consejo de Europa en <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention>. En español en <https://rm.coe.int/1680462543>.

Turquía denunció y se retiró del Convenio el 22 de marzo de 2022<sup>5</sup>.

Parece oportuno recordar las definiciones de violencia contra la mujer, violencia de género contra la mujer y violencia doméstica que figuran en el Convenio.

Violencia contra las mujeres: «todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada».

Violencia contra las mujeres por razones de género: «toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada».

violencia doméstica: «todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima».

El Convenio de Estambul es un convenio complejo y articulado que consta de varios capítulos: Capítulo I - Objetivos, definiciones, igualdad y no discriminación, obligaciones generales; Capítulo II - Políticas integradas y recogida de datos; Capítulo III – Prevención; Capítulo IV - Protección y apoyo; Capítulo V - Derecho sustantivo; Capítulo VI - Investigaciones, procedimientos penales, derecho procesal y medidas de protección; Capítulo VII - Migración y asilo; Capítulo VIII - Cooperación internacional; Capítulo IX - Mecanismo de control; Capítulo X - Relaciones con otros instrumentos internacionales; Capítulo XI - Enmiendas a la Convención; Capítulo XII - Cláusulas finales.

Aunque ahora no podemos analizar en profundidad el Convenio, hay que destacar que exige a los Estados que establezcan normas de derecho sustantivo uniformes: Artículo 29 - Procedimientos y recursos en materia civil; Artículo 30 – Compensación; Artículo 31 - Custodia de los hijos, derecho de visita y seguridad; Artículo 32 - Consecuencias civiles de los matrimonios forzados; Artículo 33 - Violencia psicológica; Artículo 34 – Acoso; Artículo 35 - Violencia física; y Artículo 40 - Acoso sexual.

También prevé la introducción de las siguientes incriminaciones en el sistema penal de cada estado: Artículo 36 - Violencia sexual, incluida la violación; Artículo 37 - Matrimonio forzado; Artículo 38 - Mutilación genital femenina; y Artículo 39 - Aborto forzado y esterilización.

---

<sup>5</sup> No todos los Estados miembros de la Union Europea han ratificado el Convenio. Bulgaria, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia y Hungría aún no han ratificado el Convenio de Estambul, aunque son Estados miembros de la UE.

Es importante destacar que las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las circunstancias puedan ser tomadas en consideración como circunstancias agravantes en el momento de la determinación de las penas correspondientes a los delitos previstos (artículo 46 - Circunstancias agravantes).

Se establece además que los Estados dispondrán que las investigaciones y el enjuiciamiento de los delitos tipificados en los artículos 35, 36, 37, 38 y 39 del presente Convenio no dependan enteramente de una denuncia o acusación formulada por la víctima cuando el delito se haya cometido total o parcialmente en su territorio, y que el procedimiento pueda continuar incluso si la víctima retira la acusación o retira la denuncia, el llamado enjuiciamiento de oficio del delito

Es importante señalar que el apartado 2 del artículo 55 establece que las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para garantizar, de acuerdo con las condiciones previstas en su derecho interno, la posibilidad de que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y los consejeros especializados en violencia doméstica puedan asistir y/o apoyar a las víctimas, a petición de éstas, a lo largo de las investigaciones y procedimientos judiciales relativos a los delitos previstos en el presente Convenio.

El artículo 66 regula el mecanismo de control de la aplicación de la Convención en los Estados Partes: el Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (en lo sucesivo denominado «GREVIO») se hará cargo de velar por la aplicación del presente Convenio por las Partes. El Grevio tiene una importante función de control, que ejerce trabajando en cooperación con los Estados Partes para elevar las salvaguardias en todos los Estados y también para identificar e intercambiar las mejores prácticas desarrolladas por los Estados (Artículo 68 – Procedimiento).

Desgraciadamente, siguen faltando datos fiables y comparables a nivel nacional y europeo. Es difícil recoger datos<sup>6</sup> porque, por diversas razones (entre ellas el miedo y la vergüenza), las víctimas no suelen denunciar los actos de violencia cometidos contra ellas. Según la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA)<sup>7</sup>, cuatro de cada cinco mujeres no han acudido a ningún servicio tras sufrir violencia a manos de alguien que no es su pareja. La falta de una definición estatal común de la violencia contra las mujeres es también un obstáculo más para la recogida de datos comparables.

<sup>6</sup> La necesidad de garantizar -tal y como insta el informe GREVIO del Consejo de Europa (Grupo de Expertos en Acción contra la Violencia hacia las Mujeres y la Violencia Doméstica) y el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE)- un flujo fiable y constante de datos sobre la violencia contra las mujeres, adecuado en frecuencia y contenido a las necesidades de diseño de políticas eficaces, ha impulsado recientemente la aprobación de la ley nº 53/2022, Disposiciones sobre estadísticas de violencia de género.

<sup>7</sup> La Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) publicó en 2014 el informe "Violence against women: an EU-wide survey. Resumen de los resultados" disponible en <https://fra.europa.eu/it/publication/2020/violenza-contro-le-donne-unindagine-livello-di-unione-europea-panoramica-dei>.

Sin embargo, las estimaciones actuales son alarmantes. Según los datos del ISTAT en Italia, el 31,5% de las personas de 16 a 70 años (6 millones 788 mil) han sufrido alguna forma de violencia física o sexual a lo largo de su vida: el 20,2% (4 millones 353 mil) han sufrido violencia física, el 21% (4 millones 520 mil) violencia sexual, el 5,4% (1 millón 157 mil) las formas más graves de violencia sexual como la violación (652 mil) y el intento de violación (746 mil).

Finalmente, señalamos que se ha añadido una nueva sección "Protección contra la violencia de género" en el Consejo de Europa<sup>8</sup>. La nueva sección incluye 12 estudios de casos que muestran cómo las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su aplicación por parte de los Estados miembros del Consejo de Europa han contribuido a cambiar la legislación y las prácticas nacionales relativas a la violencia contra las mujeres, en beneficio de toda la sociedad. Los ejemplos incluyen el histórico caso *Opuz contra Turquía*<sup>9</sup>, que ayudó a inspirar el Convenio de Estambul del Consejo de Europa sobre la violencia contra las mujeres, al que hay que añadir los casos - desgraciadamente - más recientes que afectan directamente a Italia<sup>10</sup>.

Además de las disposiciones legislativas, los Estados miembros han adoptado en los últimos años estrategias políticas para combatir la violencia contra las mujeres, ya sea en forma de planes de acción nacionales (PAN) sobre todos los tipos de violencia, o mediante planes de acción dirigidos a formas específicas de violencia, o han incorporado medidas en otros planes de acción dirigidos, por ejemplo, a promover la igualdad de género y la inclusión social.

En este punto, es necesario distinguir las medidas de prevención, las de apoyo y las de reinserción. De hecho, los planes nacionales hacen hincapié en las medidas de prevención, como las campañas de sensibilización, la formación de los profesionales que trabajan con las víctimas y los programas de tratamiento para los agresores, así como en las medidas de apoyo, como los centros de acogida para las mujeres víctimas y las líneas telefónicas de ayuda, mientras que son escasos los casos de medidas de reinserción centradas en las

<sup>8</sup> V *Freedom from violence against women* disponible en <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/freedom-from-violence-against-women>

<sup>9</sup> El caso *Opuz contra Turquía*, decisión del 9 de junio de 2009 (solicitud nº 33401/02), determinó que el Consejo de Europa actuara sobre la violencia contra las mujeres. En ese caso, el Tribunal sostuvo por unanimidad que: se había producido una violación del artículo 2 (derecho a la vida) del Convenio Europeo de Derechos Humanos respecto a la madre de la demandante, que fue asesinada por el ex marido de la demandante, a pesar de que las autoridades nacionales habían sido alertadas de su comportamiento violento en varias ocasiones; se había producido una violación del artículo 3 (prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos y degradantes) debido a que las autoridades no protegieron a la demandante del comportamiento violento y abusivo de su ex marido; así como una violación del artículo 14 (prohibición de la discriminación) en relación con los artículos 2 y 3, debido a que la violencia sufrida por la demandante y su madre se basó en el género, lo que constituyó una forma de discriminación contra la mujer, especialmente teniendo en cuenta que, en los casos de violencia doméstica en Turquía, la pasividad general del sistema judicial y la impunidad de que gozan los autores afectan principalmente a las mujeres.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de noviembre de 2022, caso I.M. y otros contra Italia (recurso 25426/20) que condena a Italia por no proteger a la madre y al hijo víctimas de un padre violento, a la vista del comportamiento de los tribunales italianos que produce una victimización secundaria. Sobre este punto, el informe de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre el Femicidio y todas las formas de violencia de género sobre "La victimización secundaria de las mujeres que sufren violencia y de sus hijos en los procedimientos que rigen la custodia y la responsabilidad parental", disponible en <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/44542.htm>.

necesidades de las mujeres víctimas de la violencia, como el acceso a una vivienda asequible, la ayuda a la búsqueda de empleo y, más en general, la formación y el apoyo a los ingresos.

La red Women against Violence Europe (WAVE)<sup>11</sup> señala que son pocos los Estados miembros de la UE que han creado una línea de ayuda nacional gratuita las 24 horas del día. Desgraciadamente, el número de plazas disponibles en los centros de acogida para mujeres víctimas de la violencia no es suficiente, de hecho sólo se dispone de la mitad de las plazas necesarias a nivel europeo y el número de centros para víctimas de la violencia sexual también es insuficiente.

---

<sup>11</sup> Se trata de una red de más de 160 ONG europeas de mujeres que trabajan en la prevención y protección de mujeres y niños frente a la violencia, véase <https://wave-network.org/>