

## ARTÍCULO.

# COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN EUROPA: UNA PRIORIDAD ESENCIAL

Existe un amplio acuerdo a la hora de señalar que la violencia ejercida contra la mujer es una violación execrable de derechos humanos elementales, la expresión más grave de discriminación contra la mujer y, por consiguiente, uno de los obstáculos principales para lograr la igualdad de género, el desarrollo y la paz.

La violencia ejercida contra las mujeres y las niñas constituye uno de principales y más graves desafíos de nuestro tiempo, y, como advertía hace ya algunos años el Parlamento Europeo, “un problema mundial que alcanza proporciones de pandemia”. Naturalmente, combatir la violencia de género es un reto común para los Estados europeos que, en ocasiones, alcanza dimensiones e implicaciones transfronterizas.

En el contexto europeo, la innovadora Convención del Consejo de Europa sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, firmado en Estambul en 2011, entiende por violencia contra las mujeres, “una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y designará todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la



## EVA DÍEZ PERALTA<sup>1</sup>

• Profesora de Derecho Internacional Público y Directora de la Unidad de Igualdad de Género. Universidad de Almería

<sup>1</sup> El estudio completo sobre esta materia acaba de ser publicado en la *Revista General de Derecho Europeo*, nº 49, octubre 2019, con el título “El marco jurídico y político para prevenir y combatir la violencia contra la mujer en la Unión Europea: una aproximación global”.

vida pública o privada". En suma, todo acto de violencia por motivos de género es "aquel que se dirija contra una mujer porque es una mujer o que afecte desproporcionadamente a las mujeres". El término "mujeres" abarca a las personas de sexo femenino de cualquier edad, incluidas las niñas menores de 18 años.

La disponibilidad de datos y estadísticas, más o menos actualizados, sobre las distintas manifestaciones de violencia contra las mujeres ha ido aumentando de manera progresiva y significativa en la última década, lo que favorece un conocimiento más profundo sobre el alcance real de este problema. Esto es algo que resulta imprescindible, al menos, para la formulación y el diseño de políticas públicas, para procurar una mayor atención a la prevención, y constituye un punto de partida incuestionable para llevar a cabo un seguimiento de los cambios y transformaciones que se puedan registrar en el transcurso de los años.

En el marco de la Unión Europea, el proceso de recogida de datos ha mejorado con el apoyo del Instituto Europeo de Igualdad de Género (IEGE, en inglés). En 2019, el IEGE ha publicado la cuarta edición de su Índice de Equidad de Género, en el que las puntuaciones que obtienen los Estados miembros oscilan entre los 82,6 puntos de Suecia y los 50 de Grecia. La UE ha obtenido un valor de 66,2 y, particularmente, España ha alcanzado unos decorosos 68,3 puntos<sup>2</sup>. En este mismo informe, la situación de la violencia contra las mujeres en la UE queda reflejada con una puntuación de 27,5, en una escala de 1 a 100, para cuya obtención se han tenido en cuenta dos indicadores, a saber, la dimensión de la prevalencia y gravedad de la violencia, y el hecho de que no se denuncie lo suficiente<sup>3</sup> España y Polonia figuran entre

---

***En suma, todo acto de violencia por motivos de género es "aquel que se dirija contra una mujer porque es una mujer o que afecte desproporcionadamente a las mujeres".***

---

<sup>2</sup> IEEG, *Gender Equality Index 2017 – Measuring gender equality in the European Union 2005-2015 Report*, 10 october 2017, p. 7. Las dimensiones analizadas son: poder, tiempo, conocimiento, salud, dinero y empleo. Este informe refleja las intersecciones entre el hecho de ser mujer o ser hombre, la edad, la educación, la composición de la familia, y si se tienen hijas o hijos, el país de nacimiento o la discapacidad.

<sup>3</sup> *Gender Equality Index 2017 – Measurement framework of violence against women-Report*, 20 november 2017, p. 55.

los países de la UE que presentan las tasas de prevalencia más bajas, junto a Eslovenia, a pesar de que alcanzan una puntuación superior a 20. Cabe insistir en que la violencia contra la mujer afecta a víctimas y agresores independientemente de la edad, el nivel de educación, los ingresos y la posición social. Se da la circunstancia de que aquellos países europeos con un mayor índice de equidad de género – Dinamarca, Suecia, Finlandia, Países Bajos y Francia, por este orden- son los que registran un porcentaje más elevado de violencia, en términos de prevalencia, pero también son países en los que las mujeres encuestadas más revelan y denuncian estos sucesos dramáticos. Estos datos se han completado recientemente con un estudio estadístico del IEGE que pone de manifiesto que las mujeres y niñas experimentan, y están más expuestas, al maltrato o violencia cibernética<sup>4</sup>.

La violencia de género, por lo demás, conlleva una enorme carga para las economías nacionales. Según estimaciones del IEGE, la violencia contra las mujeres genera en la UE unos costes del orden de 226 millones de euros al año<sup>5</sup>. Pero, claro, se trata de costes tangibles, que pueden ser cuantificados: los intangibles, el dolor y el sufrimiento de las víctimas y sus familias son inconmensurables...Así lo reconoce, en España, un flamante estudio elaborado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género que acaba de aportar algunas cifras sobre el impacto económico de la violencia de género a escala nacional: 1.281 millones de euros que representan un 0,11 del PIB y que se reparten, principalmente, en los ámbitos laboral o productivo, sanitario, y legal, soportando el sector público nada menos que el 76,1 por ciento de este importe<sup>6</sup>. Con todo, las investigaciones apuntan a que el coste de la violencia contra las mujeres podría

---

***“(...) la violencia contra la mujer afecta a víctimas y agresores independientemente de la edad, el nivel de educación, los ingresos y la posición social.”***

---

<sup>4</sup> EIGE, *Gender Equality and Youth: the opportunities and risks of digitalization*, 2 october 2018.

<sup>5</sup> *Estimating the cost of gender-based violence in European Union*. Report prepared by Sylvia Walby and Philippa Olive from Lancaster University and coordinated by the European Institute for Gender Equality's gender-based violence team, 2014.

<sup>6</sup> *El impacto de la violencia de género en España: una valoración de los costes tangibles en 2016*, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, 2019.

ascender, aproximadamente, al 2 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial.

Es por todos sabido que la Unión Europea posee una larga tradición en la defensa decidida de la igualdad y de la lucha por erradicar la discriminación que durante siglos han venido padeciendo las mujeres, empujada, claro está, por los instrumentos internacionales en la materia, así como por las tradiciones constitucionales de sus Estados miembros. El Tratado de la Unión Europea proclama que la igualdad es un valor fundamental de la construcción europea y condición necesaria, por tanto, para la consecución del conjunto de los objetivos del proceso de integración, según se desprende de su art. 2. Naturalmente, la acción potencial de la Unión, en esta área, se puede construir no solamente sobre la base del principio de igualdad y de no discriminación recogido en los Tratados fundacionales, sino que igualmente hay que tener presentes a los derechos enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En efecto, si se observan los derechos fundamentales y los principios reconocidos en esta Carta, y especialmente el contenido de su Título III sobre Igualdad, el art. 21 establece la prohibición de discriminación y en particular la discriminación motivada por razón de sexo, y el art. 23 contempla la exigencia de que la igualdad entre mujeres y hombres esté garantizada en todos los ámbitos

Por otra parte, se localiza un compromiso visible para combatir la violencia contra la mujer en los distintos ámbitos de actuación de la Unión, y en tanto que máxima expresión de las desigualdades entre los géneros, en la Declaración nº 19 relativa al artículo 8 del TFUE, aneja al Tratado de Lisboa, si bien sólo se refiere a una manifestación concreta de violencia contra la mujer, a saber, la violencia doméstica. De este modo, se propone lo siguiente: “La Conferencia conviene en que, en su empeño general por eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre, la Unión tratará en sus distintas políticas de combatir la

violencia doméstica en todas sus formas". Y, a este fin, continúa diciendo, será preciso que "los Estados adopten todas las medidas necesarias para prevenir y castigar estos actos delictivos y para prestar apoyo y protección a las víctimas".

En consecuencia, la Unión Europea debe ejercer un liderazgo decisivo en los esfuerzos que se están desplegando en los planos universal y regional para prevenir y combatir las diversas manifestaciones de violencia contra la mujer. No hacer frente a este desafío hará que los valores de la Unión y la protección de los derechos fundamentales se vean seriamente debilitados, del mismo modo que perdería credibilidad en la esfera internacional.

Así las cosas, y para dar cumplimiento a estos formidables propósitos a escala de la Unión, haría falta elaborar una Estrategia europea para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra las mujeres, así como adoptar un acto legislativo que aborde, de manera global e integral, la lucha contra la violencia contra la mujer. Por otra parte, sería deseable la aprobación de actos jurídicos que definan y condenen manifestaciones concretas de violencia de género, como la violencia doméstica y la violencia sexual, sobre la base de las competencias que la Unión ya tiene atribuidas a tenor de ciertos mandatos que están comprendidos en el capítulo relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de su Tratado de Funcionamiento. Igualmente, sería conveniente incorporar una condicionalidad de género en la política de cohesión económica y social a nivel interno, como también en el conjunto de las relaciones exteriores de la Unión.

Entretanto, y con el objetivo de maximizar la protección que se ofrece a todas las víctimas de la violencia de género en toda la Unión, deben aprovecharse plenamente los instrumentos legislativos en vigor, que aun cuando no tienen como designio único y principal la lucha contra las manifestaciones de violencia machista, sin embargo,

---

***"(...), la Unión Europea debe ejercer un liderazgo decisivo en los esfuerzos que se están desplegando en los planos universal y regional para prevenir y combatir las diversas manifestaciones de violencia contra la mujer."***

---

---

***"(...), sería conveniente incorporar una condicionalidad de género en la política de cohesión económica y social a nivel interno, como también en el conjunto de las relaciones exteriores de la Unión."***

---

constituyen un acervo normativo notable que resulta muy útil en este ámbito. Se trata, especialmente, de las previsiones derivadas de la Directiva sobre los derechos de las víctimas y los instrumentos de reconocimiento mutuo de las órdenes europeas de protección y de investigación, que pretenden asegurar un nivel de protección más efectivo, entre otras, a las víctimas de violencia de género y de violencia sexual, y que responden a las necesidades especiales de estas personas profundamente vulnerables. Asimismo, son reseñables las normas destinadas a mejorar la situación de categorías concretas de víctimas, tales como las que padecen la trata de seres humanos, abusos sexuales, explotación sexual y pornografía infantil, o las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Bien es verdad que aún existen discrepancias entre la letra de estas normas y la práctica de los Estados miembros.

Pero, en realidad, las disparidades entre las legislaciones de los Estados miembros solo se podrán superar con la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Estambul de 2011, que será necesario acompañar con la ratificación del mencionado instrumento convencional por parte de aquellos Estados miembros que todavía no lo han hecho. Este instrumento normativo, adoptado en el seno del Consejo de Europa, contiene una de las regulaciones más completas, esmeradas y extensas para combatir una amplia gama de manifestaciones de violencia que se ejercen contra las mujeres, y que está abierto a la participación de Estados miembros de esta organización, a la UE, y a otros Estados no miembros del Consejo de Europa, hayan o no participado en su elaboración. En el marco de dicha Convención, la lucha contra todas las manifestaciones de violencia contra la mujer exige centrar la atención y los esfuerzos en cuatro esferas de actuación: políticas, prevención, protección y persecución.

La adhesión de la Unión al Convenio, sin duda, reforzará la capacidad de esta organización para actuar en la prevención y lucha contra la violencia de

---

***“(…), las disparidades entre las legislaciones de los Estados miembros solo se podrán superar con la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Estambul de 2011, que será necesario acompañar con la ratificación del mencionado instrumento convencional por parte de aquellos Estados miembros que todavía no lo han hecho.”***

---

género, y aparte permitirá afianzar las alianzas estratégicas y las sinergias entre las dos organizaciones internacionales más importantes del entorno europeo, lo que, a la postre, mejorará la visibilidad, el alcance y la eficacia de la protección de las mujeres frente a la violencia.

La exigencia de avivar el propósito de combatir todas las manifestaciones de violencia contra las mujeres es mayor si cabe en las postrimerías del segundo decenio del Siglo XXI, en el que está disminuyendo la calidad democrática en muchos países del mundo y, particularmente, en algunos países de la Unión Europea. Como se viene poniendo de relieve, el desarrollo de un marco internacional de derechos de la mujer está siendo continuamente rebatido, ahora y en el pasado. En el momento actual, las protestas contra la igualdad de género y los derechos sexuales se han hecho más explícitas, más globales y mejor organizadas, y ponen el acento en la creencia de que los hombres y las mujeres son diferentes y tienen roles diferentes en la familia y en la esfera pública<sup>7</sup>. Las situaciones de bloqueo perseveran en el seno de la Unión Europea y del Consejo de Europa: no sólo en aquellos Estados miembros en los que han accedido al gobierno grupos populistas, sino también en aquellos otros en los que comienzan a asentarse en el panorama político nacional algunos grupos que sostienen ideologías que ponen en tela de juicio, de forma persistente, las medidas ya consolidadas para combatir la violencia de género.

No perdamos el tiempo: contribuyamos a Pintar el Mundo de Naranja, como reza la campaña ideada por las Naciones Unidas, y alcemos la voz, hombres y mujeres, para poner fin a esta violación de los derechos humanos.

---

***En el momento actual, las protestas contra la igualdad de género y los derechos sexuales se han hecho más explícitas, más globales y mejor organizadas, y ponen el acento en la creencia de que los hombres y las mujeres son diferentes y tienen roles diferentes en la familia y en la esfera pública”***

---

<sup>7</sup> ROGGE BAND, C., *International women's rights: Progress under attack?*, KFG Working Paper Series, No. 26, Berlin Potsdam Research Group "The International Rule of Law - Rise or Decline?", Berlin, January 2019, p. 7.