

REFLEXIONES SOBRE DERECHOS HUMANOS

Las dificultades en la lucha contra la violencia de género en Europa: La Unión Europea y el Convenio de Estambul

Mayo 2022



www.ararteko.eus international@ararteko.eus

Las dificultades en la lucha contra la violencia de género en Europa: La Unión Europea y el Convenio de Estambul

En este artículo, el Ararteko expone y reflexiona sobre las dificultades que está encontrando la Unión Europea a la hora de luchar contra la violencia de género junto con los Estados miembros. La Unión Europea puede contribuir a reforzar esta lucha si consigue ratificar el Convenio de Estambul y superar el bloqueo de los Estados que están en contra, pero también puede fracasar en el intento.

En los últimos años, la violencia de género y la violencia doméstica se han convertido en un tema de dimensión europea. Ambas violencias son un fenómeno común a los Estados del Consejo de Europa y de la Unión Europea y las dos instituciones han empezado a trabajar para combatirla. En el caso del Consejo de Europa, hace ya casi ocho años que entró en vigor el conocido como Convenio de Estambul, un tratado internacional que busca prevenir, perseguir y castigar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

La Unión Europea ha empezado a actuar más tarde, pero su Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 incluye varias medidas para erradicar la violencia contra las mujeres. Una de esas medidas es que la Unión Europea ratifique el Convenio de Estambul, para obligarse así a cumplir con las medidas que este prescribe contra la violencia de género. Se trata de un instrumento internacional ya ratificado por 21 Estados miembros de la UE, pero, teniendo en cuenta que en él se contemplan medidas cuya aplicación puede desbordar el ámbito individual de los Estados -como luego se explicará- es muy importante que también la UE, como organización internacional de la que forman parte dichos Estados, lo ratifique. Además, para que la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres sea eficaz, es conveniente que las mujeres víctimas de violencia machista cuenten con unos estándares de protección común en todo el territorio de la UE.

Ahora bien, en este camino, la Unión está encontrando muchas dificultades. Veamos por qué:

¿Qué dice el Convenio de Estambul?

La El Convenio de Estambul contiene muchas medidas para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia de género, y la violencia doméstica. Se pueden agrupar en las medidas de prevención, las de protección y apoyo a las víctimas, las de indemnización, las de criminalización de todas las formas de violencia, las de investigación, las de cooperación civil y penal internacional y las relativas a la violencia de género en el contexto de la migración y del asilo. España lo ha ratificado ya en 2014 y, en consecuencia, tiene desde entonces plena vigencia en nuestro territorio,

pero ello no significa que no sea necesario adaptar nuestra legislación interna. En el ámbito estatal ya se han tomado medidas encaminadas a llevar a término dicha adaptación –que afectan sobre todo al ámbito penal-, aunque todavía quedan algunas pendientes. Por su parte, el Parlamento Vasco está tramitando actualmente la reforma de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, precisamente para adaptar las medidas prestacionales de ámbito vasco a los estándares de este Convenio por lo que respecta al concepto de víctima de esta clase de violencia, más amplio en el Convenio de Estambul que en la legislación vasca precedente.

¿Puede la Unión Europea ratificar el Convenio de Estambul?

El Convenio de Estambul permite a la Unión Europea que lo ratifique, y que se comprometa así a cumplir con las distintas obligaciones señaladas antes. Por este lado, no hay ningún problema. De hecho, la Unión Europea ya firmó el Convenio en 2017, y solo le falta el último paso para lograr su efectiva vigencia y aplicación en la UE: la ratificación. Sin embargo, la propia naturaleza de la Unión Europea comporta algunos retos a la hora de ratificar el Convenio de Estambul.

<u>Dificultades por la naturaleza de la Unión Europea</u>

En primer lugar, hay que recordar que la Unión Europea no es un Estado. Es una organización internacional. Tiene sus propias leyes y sus propias instituciones, pero sigue sin ser un Estado. La Unión Europea no puede actuar en cualquier tema o en cualquier área de la vida que ella misma decida. Esta es la diferencia con los Estados. La Unión Europea se tiene que limitar a actuar en los ámbitos que los Estados miembros le han transferido. El Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea dice cuáles son esos ámbitos. Además, las competencias de la Unión Europea pueden ser exclusivas (solo de la UE), compartidas con los Estados miembros, o de apoyo, complemento y coordinación de la actuación de los Estados miembros.

Respecto a las materias que regula el Convenio de Estambul, la Unión Europea tiene competencia compartida con los Estados en Derecho penal, derechos de las víctimas de delitos, cooperación judicial internacional y asilo. Esto quiere decir que, en estos ámbitos, la Unión Europea no tiene la competencia para hacerlo todo, sino que ella se encarga de algunos aspectos y los Estados miembros, de otros.

En segundo lugar, hay que recordar que los Estados miembros siempre tienen la última palabra sobre lo que la Unión Europea hace en cada caso. Aunque los Estados no están representados ni en la Comisión Europea ni en el Parlamento Europeo (que representa a la ciudadanía europea), sí lo están en el Consejo de la Unión Europea, que tiene que

aprobar todas las leyes de la Unión y también tiene que autorizar la ratificación de tratados internacionales, como el Convenio de Estambul, por parte de la Unión Europea. Sin su aprobación, ninguna de estas medidas puede salir adelante. En el Consejo de la Unión Europea, todos los Estados miembros están representados. Las decisiones del Consejo se toman por mayoría simple, cualificada, o por unanimidad. Para el Convenio de Estambul, hace falta mayoría cualificada (55% de los Estados que representen al 65% de la población de la Unión).

En tercer lugar, hay actualmente dos Estados miembros de la Unión (Irlanda y Dinamarca) que no participan en las medidas de la Unión Europea sobre Derecho penal, derechos de las víctimas, cooperación judicial y asilo, que son las relevantes para el Convenio de Estambul. Esto significa que las normas y decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos no se les aplican.

Por lo tanto, a la hora de que la Unión Europea ratifique el Convenio de Estambul, hay que separar muy bien los aspectos que son competencia suya de los aspectos que son competencia de los Estados miembros. Es necesario conseguir una mayoría cualificada en el Consejo y hay que respetar la posición de los países que no participan en las políticas afectadas.

Además, existen dificultades políticas:

Dificultades políticas

Entre los Estados miembros de la Unión Europea, hay seis que no han ratificado el Convenio de Estambul (Bulgaria, República Checa, Hungría, Letonia, Lituania y República Eslovaca). Si la Unión Europea lo ratifica, estos Estados estarán obligados a cumplir indirectamente con el Convenio de Estambul en los aspectos que son competencia de la Unión Europea, porque la Unión Europea podrá, por ejemplo, adoptar normas sobre derechos de la víctimas de delitos dirigidas a cumplir con el Convenio de Estambul, que serán obligatorias para todos los Estados miembros. Por eso, el Consejo de la Unión Europea ha estado retrasando la ratificación hasta el momento de conseguir el acuerdo común de todos los Estados. Como se ha dicho antes, el Consejo es la institución en la que los Estados discuten sobre las decisiones y votan.

¿Cómo resolver estas dificultades? El papel del Tribunal de Justicia

Para intentar resolver estas dificultades antes de la ratificación, el Parlamento Europeo se dirigió al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y le pidió su opinión sobre ellas. En octubre de 2021, el Tribunal dio su respuesta:

- 1) Sobre la espera en el Consejo para obtener el común acuerdo de los Estados miembros, el Tribunal dijo que ese acuerdo no se puede convertir en un requisito previo para tramitar la ratificación ni en una nueva fase de esa tramitación, porque el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 218) no lo contempla. Pero como sí hace falta una mayoría cualificada, los debates se pueden prolongar tanto tiempo como sea necesario para obtenerla y también es legítimo intentar conseguir el mayor acuerdo posible. Eso sí, en el momento en que se llegue a la mayoría necesaria, se podrá poner fin a los debates y pasar a la ratificación aunque no haya acuerdo común.
- 2) Sobre las competencias en las que la Unión Europea se puede apoyar para ratificar el Convenio, y que deben nombrarse expresamente en la decisión de ratificación, el Tribunal aclara que los artículos del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea relevantes son: el artículo 82.2 (cooperación penal, derechos de las personas en el proceso penal y derechos de las víctimas de delitos), el artículo 84 (apoyo a los Estados miembros en la prevención de la delincuencia), el artículo 78.2 (competencia de la Unión Europea para establecer legislación sobre asilo) y el artículo 336 (legislación de la Unión Europea sobre su personal funcionario). Salvo en el último caso, las competencias de la Unión Europea en estos ámbitos son compartidas o de complemento, de manera que, cuando tome las medidas necesarias para cumplir con el Convenio de Estambul, la Unión deberá tener cuidado de no entrar en los aspectos que son competencia de los Estados miembros.
- 3) Respecto a la participación de Irlanda y Dinamarca, el Tribunal indica que la decisión sobre ratificación del Consejo se tendrá que dividir en dos decisiones: Una valdrá para para la ratificación basada en los artículos 82.2, 84 y 78.2 del Tratado, y en ella no participarán Irlanda ni Dinamarca. La otra valdrá para la ratificación basada en el artículo 336 del Tratado, y en ella sí participarán Irlanda y Dinamarca.

Conclusión y reflexión

Este proceso de ratificación del Convenio de Estambul por parte de la Unión Europea pone de relieve la complejidad de la propia Unión Europea y del reparto de competencias que existe con los Estados miembros. Han pasado ya más de cuatro años desde la firma del Convenio por la UE, y todavía no se ha producido la ratificación, que es necesaria para que las obligaciones del Convenio sean efectivas. En estas circunstancias, surge la pregunta: ¿vale la pena la ratificación de la Unión Europea?

Los Estados miembros han cedido a la Unión Europea algunas competencias que son importantes para poder cumplir con el Convenio de Estambul. Esas competencias ya no están completamente bajo su control. Por eso, para asegurar un cumplimiento correcto con el Convenio por parte de los Estados que ya lo han ratificado individualmente y de la UE, es necesario garantizar que las leyes y las medidas de la Unión Europea también sean conformes con el Convenio de Estambul. Con este objetivo, la ratificación del Convenio por parte de la Unión es importante. Además, los Estados que lo han ratificado no pueden librarse de las obligaciones que tienen en virtud del Convenio alegando que han cedido las competencias a la Unión. Por eso, la aclaración de los artículos del Tratado que especifican las competencias de la Unión implicadas en la ratificación del Convenio es importante.

Desde un punto de vista político, se puede hacer otra valoración. La respuesta del Tribunal de Justicia en realidad no va a desatascar las negociaciones en el Consejo, a menos que los Estados que sí han ratificado por su cuenta el Convenio de Estambul tengan el valor suficiente de tomar una decisión favorable a la ratificación, puesto que suman la mayoría suficiente. Pero esto ya lo podrían haber hecho antes de la opinión del Tribunal. Queda claro que ese acuerdo común no puede ser un requisito y que los seis Estados no pueden bloquear legalmente la ratificación, pero ahora depende de que los demás quieran dar el paso. No es fácil, porque, como hemos dicho antes, los seis Estados que no han ratificado el Convenio tendrían que cumplir con la legislación que la UE apruebe para cumplir con él. Además, en los últimos años, el ambiente internacional contra el Convenio de Estambul ha empeorado desde la firma de la Unión en 2017. Por ejemplo, Turquía (que, aunque no es miembro de la UE, como Estado miembro del Consejo de Europa, había ratificado el Convenio), se salió del Convenio en 2021, y el Parlamento de la República Eslovaca (Estado miembro de la UE) expresamente se posicionó en contra de la ratificación por la UE en 2019. Este proceso está dando a los Estados contrarios al Convenio de Estambul nuevas oportunidades para entorpecerlo.

Lo importante ahora es que los Estados que sí lo han ratificado cumplan a rajatabla con el Convenio y, en los ámbitos que han cedido a la Unión Europea, traten de cumplir también utilizando el margen de maniobra que les deja la legislación europea. Si la Unión Europea saldrá de este trance como una institución capaz de promover un mejor cumplimiento con los tratados de derechos humanos, como el Convenio de Estambul, o si, por el contrario, perderá esa capacidad, todavía está por ver. Pero eso no debe ser excusa para que cada Estado que haya ratificado este Convenio deje de poner en marcha las medidas necesarias para cumplir de manera efectiva con las obligaciones derivadas del mismo. Además, sería muy deseable que aquellos Estados de la UE que aún no lo hayan ratificado cambien de posición y, en una apuesta decidida por combatir la violencia contra las mujeres como un mal universal que asola a todas nuestras sociedades, lleven a cabo dicha ratificación.