

ABRIENDO TODAS LAS PUERTAS DE LA UE A LAS MUJERES

Implementación de las directrices de la UE sobre Violencia contra la mujer en Guatemala y Colombia

Informe Preliminar

Introducción

La IV Conferencia Internacional contra el feminicidio en América Latina, celebrada en el Parlamento Europeo el 3 de marzo de 2011 entre sus conclusiones subrayó la necesidad de materializar las buenas intenciones planteadas por la UE en las acciones concretas realizadas para contribuir eficazmente a la erradicación de la violencia contra la mujer y más particularmente el feminicidio en América latina. En ese marco las organizaciones CIFCA, Grupo SUR, y la ODHACO entre otras, han considerado necesario avanzar en la implementación efectiva de las directrices de la UE en materia de violencia contra la mujer, en el diseño de las políticas de cooperación y diálogo político de la UE con América Latina y en particular en las estrategias locales de derechos humanos que la UE ha puesto en marcha.

Como punto de partida se han elegido 2 países que comparten un panorama preocupante de violaciones a los derechos humanos y más particularmente, una situación grave de violencia hacia las mujeres: Colombia, un país con un prolongado conflicto armado interno de la región andina y Guatemala, un país en situación de postconflicto en América Central. En ambos países, como en todo el mundo, la violencia contra las mujeres es una expresión de relaciones históricamente desiguales entre hombres y mujeres que han llevado al dominio y la discriminación en su contra por parte de los hombres. Sus raíces se fundamentan en el patriarcado y las desigualdades de género estructurales y es el mecanismo principal para controlar los cuerpos, la sexualidad y la autonomía de las mujeres. Independientemente de las particularidades que puedan existir lo cierto es en ambos países, las mujeres son víctimas de diversos tipos de violencias y sus Estados no toman medidas suficientes para hacerle frente. Ambos presentan fallas en materia de la prevención de la violencia contra las mujeres y en materia de acceso a la administración de justicia, áreas que deben mejorar sustancialmente y en las que además la UE puede colaborar.

Con el presente documento las organizaciones participantes en su elaboración se proponen proporcionar recomendaciones útiles y adaptadas a la realidad de cada país para la implementación de las directrices y contribuir en su difusión entre las organizaciones de mujeres y defensoras de derechos humanos en ambos países a fin de que las directrices cumplan una función dinámica en el marco de las relaciones bilaterales y contribuyan eficazmente a erradicar todas las practicas de violencia ejercida contra las mujeres.

La violencia contra la mujer

Es definida en la Declaración de la Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer como "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Según la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, más conocida como la Convención de Belem do Pará, Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

1. Contexto Político en Colombia y Guatemala

Colombia

Desde hace casi 50 años, Colombia vive un conflicto político, social y armado que causa graves y numerosas violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

En su expresión armada el conflicto engloba complejos intereses que enfrentan a guerrillas (FARC y ELN), paramilitares y fuerzas militares.

Entre 2003 y 2006, los paramilitares fueron oficialmente desmovilizados por el gobierno de Álvaro Uribe, pero en realidad siguen operando, aunque el gobierno actual se niega a identificarlos como estructuras paramilitares al denominarles *bacrim* (bandas criminales). Pese a los "logros" que internacionalmente se le reconocen al ex presidente Uribe en materia de seguridad al reducir en número y capacidad a guerrillas y paramilitares, lo cierto es que el país sigue enfrentando graves problemas: El 46% (60% en zonas rurales) de la población vive en pobreza y 17,8% en extrema pobreza, haciendo de Colombia un país con grandes desigualdades sociales. El país cuenta entre 3 y 5 millones de desplazados

Guatemala

En 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz en Guatemala, después de 36 años de un conflicto armado interno, que dejó alrededor de 200 mil víctimas mortales, más de un 1 millón de desaparecidos y además ocasionó el genocidio del pueblo maya como lo ha reconocido la ONU.

A pesar de la desmilitarización y los varios intentos del Estado de traspasar el control a de la seguridad a instancias civiles como la Policía Nacional Civil (PNC), la fragilidad del Estado no le ha permitido "asumir el rol que les corresponde en la prevención y persecución de la violencia." "Las funciones de seguridad continúan cediéndose de facto tanto a entidades privadas sobre las cuales aún no hay un control efectivo, promoviendo patrullas locales y patrullas combinadas de policía y ejército."

La impunidad que caracteriza las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto en el 93 % de los casos cometidas por las

internos y estos 20 últimos años se estima en 70.000 el número de asesinatos socio-políticos.

Según el informe de la *Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*: "Colombia continúa inmersa en un conflicto armado interno complejo y de múltiples facetas, cuyo efecto sobre los derechos humanos representa un desafío permanente para el Estado y su población. Las violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por los grupos guerrilleros y la fuerza pública, así como las actividades de los grupos armados ilegales y narcotraficantes, junto con las subyacentes dificultades estructurales, como la inequitativa distribución de la riqueza, la discriminación y estigmatización de grupos vulnerables, la impunidad y las dificultades para el acceso efectivo a la justicia siguen condicionando el goce integral de los derechos humanos".

Aunque el nuevo gobierno tiene un discurso más abierto frente a la situación de derechos humanos, este no se ha traducido en políticas y acciones concretas. En el año 2010, 32 defensores de los derechos humanos fueron asesinados y un informe reciente destaca los asesinatos de 29 defensores en los 6 primeros meses de 2011. Al menos 17 líderes de comunidades de desplazados internos que reclamaban la restitución de su tierra fueron asesinados entre agosto 2010 y julio 2011. Entre enero y julio de 2011 por lo menos 60 indígenas fueron asesinados, mientras que en 2010 Y hay por lo menos 35 pueblos indígenas en peligro de extinción. Colombia sigue siendo el primer país en el mundo para asesinatos de sindicalistas con 51 asesinatos en tan solo el año 2010. La Fiscalía General de la Nación está investigando 27.300 casos de desaparición forzada, con unos 1.130 nuevos casos en los tres últimos años.

Las posibilidades para una solución política negociada siguen sin abrirse, aunque el reconocimiento del actual Presidente de la existencia del conflicto armado ha generado expectativas

fuerzas estatales sumado al hecho que únicamente una media de seis de cada cien investigaciones por delitos contra la vida resultan en sentencia, fomenta un clima de impunidad e indiferencia ante el crimen violento que persiste en la sociedad guatemalteca y se refleja en tasas de violencia muy elevadas que convierten a Guatemala en uno de los países más peligrosos del mundo.

Con un índice de desarrollo humano de 0,56, Guatemala ocupa el puesto 116 entre 169 países, 0,7 puntos por debajo de la media de la región. Los niveles de pobreza continúan afectando a la mayoría de la población – especialmente a los pueblos indígenas y dentro de este grupo a las mujeres, alcanzando el 54,8% y la pobreza extrema el 29,1%. La baja carga tributaria actual, así como los débiles regímenes de recaudación que plantean fuertes exoneraciones que favorecen a las grandes empresas, no permite al Estado garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

En 2010 fueron registradas 5.960 muertes violentas, frente a 6,498 ocurridas en 2009. Del total de víctimas, 720 fueron mujeres y 465 menores de edad; 44 personas murieron por linchamiento y 7.452 personas quedaron heridas como resultado de ataques violentos. Según el informe del Grupo de Apoyo Mutuo de Guatemala el 2010 concluyó como el año más violento generando una percepción de terror constante. Las armas de fuego causaron cerca del 85% de estas muertes violentas.

2. Situación de violencia contra las mujeres

Colombia

Entre las víctimas del conflicto, las mujeres son las más vulnerables y enfrentan a varios tipos de violencia: asesinatos, desapariciones forzadas, desplazamiento, amenazas, tortura, control social de los grupos armados, violencia sexual. Violaciones que la Corte Constitucional ha considerado sistemáticas y generalizadas. En este marco es necesario subrayar la situación particularmente difícil de las mujeres sometidas a desplazamiento forzado.

En relación a la violencia sexual, está incluye principalmente: violación, abuso sexual, acoso sexual, prostitución forzada, esclavitud sexual y doméstica, aborto forzado, esterilización forzada, mutilación sexual.

Además, las mujeres son víctimas de un fuerte control social ejercido por los grupos armados que afecta su vida social, afectiva y sexual. Los combatientes utilizan la violencia sexual como arma de guerra para castigar, controlar, aterrorizar, humillar, callar, dominar, expropiar u obtener información de las víctimas. Los cuerpos de las mujeres son usados como botín de guerra para cohesionar el grupo de combatientes y recompensarlos por sus esfuerzos en combate. De enero a diciembre 2010 se registraron 16.916 casos de violencia sexual contra mujeres en Colombia. En otras palabras se registraron 47 al día o 2 cada hora. En el marco del conflicto armado durante el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2010 se registraron 98 casos de violencia sexual contra mujeres en situaciones relacionadas con violencia sociopolítica. En otras palabras, al menos 8 mujeres al mes fueron víctimas de violencia sexual por parte de los actores armados. De los informes periciales reportados por entes oficiales en los que se reportó el presunto autor de los grupos armados se estableció que el 62.96% (34 víctimas) correspondió

Guatemala

La problemática de la mujer se señala en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995), al reconocer la necesidad de superar la doble discriminación que sufren las mujeres indígenas (como mujeres e indígenas), y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, que dedica una sección a la participación de la mujer en el desarrollo económico y social, con avances limitados. Destacan, entre ellos, la constitución de mecanismos de relación e interacción con el Estado, como la SEPREM y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). En el ámbito judicial, se encuentran la Ley de Dignificación y Promoción integral de la Mujer y su reglamento, la Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad.

En relación a la violencia que se ejerce contra las mujeres, los Asesinatos y en particular los feminicidios, han venido aumentando y han disparado la alerta internacional. Según la Alta Comisionada "En 2009 la Policía Nacional Civil registró 720 muertes violentas de mujeres. Se observó además la aparición de cuerpos con evidentes signos de mutilaciones, violencia sexual y otras formas de malos tratos que evidencian un ataque originado por su condición de mujeres. De las 30.873 denuncias de violencia contra la mujer registradas en 2009, únicamente en el 0,7% de los casos se solicitó apertura de juicio, y en el 0,2% (70 casos) se dictó sentencia.

En 2009, cada mes, 60 mujeres fueron víctimas de feminicidio en el país, es decir 2 cada día. Los asesinatos de mujeres están en su gran mayoría, asociados al crimen organizado, el tráfico de drogas, o la violencia conyugal.

Los feminicidios son caracterizados por

Colombia

a la Fuerza Pública, el 14.81% (8 víctimas) a las bandas criminales, y el 22.22% (12 víctimas) a los grupos guerrilleros.

Al margen del conflicto, las mujeres sufren también la violencia. En el ámbito privado, las mujeres están en riesgo de violencia intrafamiliar o conyugal. Según dictámenes del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML y CF) durante el periodo de enero a diciembre de 2010, en Colombia se registraron 69.713 casos de violencia intrafamiliar contra mujeres. En otras palabras, se registraron 191 al día, o al menos 8 cada hora. En el mismo periodo, reporta la entidad, 51.182 casos de maltrato de pareja contra mujeres., lo que equivale 148 al día, o al menos 6 cada hora.

Legislación Vigente

A nivel nacional, la *ley 1257 por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias*, reconoce el impacto del conflicto sobre ellas y propone algunas recomendaciones en materia de prevención, de sensibilización y de sanción. No obstante, la ley sigue siendo prácticamente desconocida para los operadores de justicia y por consiguiente, mínimamente aplicada.

En materia penal aunque el código penal colombiano ha sufrido algunas modificaciones principalmente dirigida al aumento de penas para algunas conductas de violencia contra la mujer tipificadas como delitos, hace falta un avance más sustancial. Es necesario que adopte las definiciones de crímenes de derecho internacional para aquellas

Guatemala

una impunidad generalizada, la mayoría no llega a una investigación y casi ningún caso a una condena. Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, en 2007 solo 47 casos de violencia hacia las mujeres habían terminado en condena y 41 con sentencias absolutorias.

También se incrementó el número de denuncias por violencia intrafamiliar, pasando de 37.358 casos en 2008 a 48.437 en 2009. El 89% de las víctimas eran mujeres, agredidas por su conviviente en el 63% de los casos. En 2009 fueron concedidas 38.756 medidas de protección.”

Legislación Vigente

En 1996, se promulgo la primera *la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar* aunque no es específica a las mujeres.

“En febrero de 2009, el Congreso aprobó la Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas, incorporando sanciones y medidas preventivas. La norma constituye un paso adelante hacia la adecuada definición y criminalización de la violencia sexual y el tráfico de personas, llenando vacíos legales y rectifica la normativa existente de conformidad con los principales estándares internacionales de derechos humanos.”

Existe también la Ley de dignificación y

Colombia

conductas consideradas como tal y por ende, para que no puedan ser objeto de amnistías y puedan ser juzgados como crímenes de derecho internacional y no como delitos comunes.

La ley penal colombiana tampoco incorpora el feminicidio como delito ni existe registro nacional consolidado que permita tener datos precisos sobre diferentes violencias. No obstante la ley 1257 incluye las circunstancias de agravación del homicidio como "en los cónyuges o compañeros permanentes, en el padre y la madre de familia aunque no convivan en un mismo hogar o por el hecho de ser mujer.

En relación al proceso de justicia restitutiva emprendido mediante la ley 975 de justicia y paz en el 2005, hay que señalar que no ha aportado resultados en materia de justicia, verdad y reparación para las víctimas de las violencias ejercidas contra las mujeres y niñas en el marco del conflicto armado, por el contrario, al haber permitido el retorno de un gran número de victimarios a sus comunidades, algunas víctimas han sido amenazadas o tienen temor de denunciar las agresiones.

Adicionalmente es muy importante subrayar como jurisprudencia para la protección de las mujeres, el Auto 092 (2008) de la Corte Constitucional sobre los impactos diferenciales del conflicto para las mujeres. Esta sentencia judicial hace un vínculo directo entre el desplazamiento forzado y la violencia sexual, y ordena al gobierno a investigar 183 casos de violencia sexual y a construir programas para la protección eficaz de los derechos de las mujeres. El Auto constituye el avance jurídico más importante para las organizaciones de mujeres en Colombia, pero hasta la fecha no ha sido debidamente implementado por el estado colombiano.

Guatemala

Promoción integral de la Mujer y su reglamento, le Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad.

La ley sobre *Feminicidio y otras formas de Violencia contra la mujer* fue aprobada en 2008. Constituye una garantía para protección y la igualdad de las mujeres ante la ley, en cuanto a la violencia física, psicológica, sexual y económica. Las penas son de 15 hasta 40 años de cárcel para el feminicidio (con circunstancias agravantes que pueden llevarla hasta 50 años).

Instrumentos Internacionales sobre la materia Ratificados por Colombia y Guatemala

Convención sobre todas las formas de discriminación contra la Mujer y su protocolo facultativo.

Convención Interamericana de derechos humanos.

Declaración de las Naciones Unidas sobre Eliminación de la Violencia contra la mujer.

Declaración y programa de Acción de Viena (ONU).

Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer.

Declaración y Plataforma de Acción Conferencia mundial de la Mujer de Beijing.

Resoluciones 1325, 1820 y 1888 del Consejo de Seguridad de la ONU, sobre mujer, paz y Seguridad.

Adicionalmente, Colombia ha ratificado el Estatuto de Roma, pero Guatemala no.

Colombia

Acceso a la Justicia

Según el informe de la Alta Comisionada correspondiente al año 2010 los sistemas de información oficial sobre casos de violencia sexual ocurridos en el contexto del conflicto armado reflejan un subregistro importante. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2010) señaló que el 73% de de las mujeres maltratadas físicamente no denunciaron la violencia a la cual se vieron enfrentadas por diversas razones.

Las organizaciones de mujeres denuncian frecuentemente el maltrato de las mujeres víctimas durante el proceso judicial. El estado no implementa la formación en enfoque de género y atención a las mujeres víctimas de violencia sexual entre sus funcionarios. Por lo tanto, muchas violaciones sexuales no se denuncian, las mujeres tienen miedo de no ser escuchadas o ser sujetos a las burlas de agentes estatales.

A lo anterior se suma la falta de recursos financieros y humanos para emprender investigaciones rigurosas. Solamente pocos casos de violencia hacia mujeres logran ser investigados por parte de la Fiscalía General de la Nación. Según cifras de la Fiscalía, en el marco de la Ley 975, por ejemplo, de 51.616 hechos, solo se ha iniciado la confesión de 42 actos de violencia sexual. Además de los 183 casos que el Auto 092 ordena a la Fiscalía investigar, sólo se están investigando otros 68 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto, Hasta ahora ninguno ha desembocado en condena; de hecho, en 65 de ellos aún no se ha identificado al autor (Amnistía Internacional, 2011).

Las autoridades han creado varios programas de protección física como el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos que coordina la Fiscalía, el de la Ley 975 de 2005, para víctimas y testigos que participan en el proceso de Justicia y Paz; y e de Protección del Ministerio del Interior para

Guatemala

Acceso a la Justicia

La vigencia de una Ley contra el feminicidio y otras formas de violencia contra las mujeres en 2008 constituye un avance significativo en materia de justicia para las mujeres en Guatemala. Sin embargo, la falta de continuidad y coordinación de políticas públicas, la prevalencia de la impunidad y respuesta deficiente del sector justicia, permite que se perpetúe la violencia estructural contra la mujer. La Alta Comisionada declaró sobre esta ley: "Después de 19 meses de la entrada en vigor de [esta] Ley, el número de denuncias penales y solicitudes de medidas de protección se incrementó significativamente. La capacidad de respuesta estatal frente a la ley sobre feminicidio no ha sido proporcional ni efectiva en materia de investigación, sanción y reparación del daño. De las 166 denuncias por feminicidio, se formularon únicamente 11 acusaciones y se dictaron 10 sentencias en aplicación de la nueva ley.

Colombia

defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, sindicalistas y periodistas. No obstante, todos han sido criticados por no incluir un enfoque de género, por no ser consultadas con las mujeres y por no ser adecuados a sus circunstancias.

Adicionalmente, no existe un acompañamiento integral a las mujeres víctimas de violencia, durante el proceso judicial. Las reparaciones establecidas suelen ser insuficientes no incluyen apoyo psicosocial.

Avances en materia de Políticas Públicas

En el plano nacional, existe la *Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres* cuya misión es trabajar sobre las políticas públicas de género en Colombia. Igualmente existe un *programa integral contra las violencias de género* (para 2008-2011 en colaboración con el PNUD) tendiente a ayudar a las víctimas y erradicar las violencias hacia las mujeres. Este programa tiene 3 áreas principales: la prevención, la atención a las víctimas y el desarrollo de un marco jurídico y de políticas públicas. El programa es bastante nuevo, por tanto es prematuro evaluarlo.

En relación a la implementación de la ley 1257 no se observan avances significativos por parte de las entidades públicas responsables. Actualmente se encuentran en proceso de formulación los proyectos de decreto para reglamentar los componentes de medidas de protección en el ámbito de justicia y en el campo laboral así como en el campo de la educación y la salud. En el marco del actual plan de desarrollo 2010 -2014 el movimiento de mujeres logró que el gobierno nacional se comprometiera a adoptar una política pública participativa de equidad de género es específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. En ese marco es especialmente importante para el movimiento de mujeres que se avance en una política

Guatemala

Avances en materia de Políticas Públicas

Las principales entidades estatales para el abordaje de la problemática social de la violencia contra la mujer, son la Coordinadora Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y en contra de la mujer, por su siglas CONAPREVI; la Defensoría de la Mujer indígena -DEMI; la Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM-; el servicio de asistencia legal gratuita a víctimas que presta el Instituto de de la Defensa Pública Penal.

Es igualmente importante mencionar los CAIMUS (*Centros de Apoyo Integral para la Mujer Sobreviviente de Violencia*) iniciativa de la organización guatemalteca GGM reconocida por CONAPREVI como una buena experiencia e incluida en su plan de acción para luchar contra la violencia contra las mujeres. Estos centros ofrecen un acompañamiento integral a las mujeres víctimas de violencia "(...) asesoría legal, apoyo psicológico, atención médica, apoyo social, grupos de apoyo/autoayuda y albergue temporal para las mujeres y sus hijos e hijas."

Colombia

pública en términos de lo estipulado avanzar en el auto de la Corte Constitucional y en el diseño de un política pública para superar la impunidad de la violencia sexual ejercida contra las mujeres.

Mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad

En Colombia las mujeres defensoras de los derechos humanos enfrenten múltiples dificultades para trabajar: ellas y miembros de sus familias reciben frecuentes amenazas de grupos armados ilegales, tienen que desplazarse por razones de seguridad con sus familias y, también son víctimas de violencia sexual y homicidios. De los defensores amenazados y asesinados en 2010, el 33 por ciento y 22 por ciento, respectivamente, fueron mujeres. Este aumento en las amenazas y asesinatos a defensoras muestra su elevada vulnerabilidad,

En cuanto a las mujeres Indígenas y Afro-Colombianas, la discriminación es triple: por ser mujer, pobre y de un grupo étnico. Es extremadamente difícil para las mujeres indígenas denunciar las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra, debido a la distancia que hay que recorrer, las barreras culturales frente a los exámenes médicos, las barreras lingüísticas y el temor a represalias. James Anaya, Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, expresó, en su informe de 2010 sobre su visita a Colombia, especial preocupación por el aumento de la violencia sexual contra mujeres indígenas denunciado por la Corte Constitucional en su Sentencia 092.

Guatemala

Mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad

Las defensoras de los derechos humanos enfrentan varias dificultades para trabajar. Sufren de una doble vulnerabilidad, como mujeres y como defensoras. En Guatemala, según la *Representante Especial del Secretario General sobre la situación de defensores de los derechos humanos*, los defensores son víctimas de amenazas, de violencia sexual, desapariciones forzadas, homicidios o intentos de homicidios.

Igualmente las mujeres indígenas sufren una triple discriminación, por su condición de mujer, pobre e indígena, situación que en el contexto guatemalteco resulta sumamente preocupante si se toma en cuenta que representan más o menos 40% de la población según el censo del 2001.

3. Prioridades para la implementación de la Directrices de la UE en materia de Violencia contra la mujer

- **Difusión amplia de las directrices y transparencia en el acceso a la información de las acciones implementadas por parte de la UE.** Tanto en Guatemala como en Colombia se ha podido constatar un conocimiento extremadamente reducido de las directrices entre organizaciones de mujeres y defensoras de derechos humanos. No obstante, las organizaciones reconocen en ellas un instrumento valioso que demuestra la voluntad política de la UE para abordar el tema y adoptar distintas modalidades de intervención que puedan resultar efectivas y contribuir a la superación de esta difícil situación. Se observa también un fuerte desconocimiento en relación a las acciones implementadas por la UE en este campo tanto en el ámbito diplomático, de diálogo político o de cooperación, se requiere entonces una mayor transparencia de la UE para el acceso a la información por parte de las organizaciones de la sociedad civil.
- **Espacios estructurados de diálogo.** Un elemento esencial para la implementación de las directrices en materia de violencia contra la mujer es la generación de espacios estructurados de diálogo suficientemente incluyentes. Al respecto es necesario que la UE tal y como se señala en las directrices asegure las sinergias con las demás directrices de la UE en materia de derechos humanos y de modo particular, con las referidas a defensores de derechos humanos, en ese sentido es de vital importancia tomar en cuenta las "*buenas prácticas*" existentes para la implementación de éstas, tanto en Guatemala como en Colombia.

Diálogo entre la UE y la Sociedad Civil. No existen espacios de diálogo específico sobre el tema de violencia contra la mujer entre la UE y las organizaciones de la sociedad civil. Las directrices orientan el mantener un diálogo y consultas periódicas con las organizaciones defensoras de los derechos de la mujer y organizaciones femeninas, espacio que resulta fundamental para identificar acciones concretas tendientes a la implementación de las directrices.

Desde la perspectiva de racionalizar esfuerzos lo que puede resultar más práctico es aprovechar los espacios de diálogo existentes para incorporar en ellos el tema de la implementación de las directrices en materia de violencia contra la mujer.

En Colombia existe la Mesa de Género de la Cooperación Internacional cuyo papel es de coordinar la ayuda en materia de igualdad de género. Aunque la participación en el espacio es limitada, las organizaciones de mujeres la reconocen como un canal de incidencia importante.

En Guatemala, desde 2001, existe también una Mesa de Género de la UE, con una participación limitada a las contrapartes de la UE. Su propósito es incluir una perspectiva de género en los proyectos de la UE en Guatemala, para mejorar la condición de las mujeres guatemaltecas. No obstante se considera que las limitaciones que presenta en términos de participación comprometen en su efectividad.

Diálogo entre la UE y los gobiernos de Guatemala y Colombia. Las directrices hacen referencia específica a utilizar los espacios de diálogo existentes entre la UE con los gobiernos de Guatemala y Colombia: diálogo político y/o

diálogo sobre derechos humanos para abordar de modo recurrente las violencias contra la mujer.

En relación a Colombia existe un Mecanismo de Diálogo de Alto Nivel en Derechos Humanos entre Colombia y la Unión Europea (UE) de carácter semestral que ya ha realizado cinco sesiones. Hasta ahora el tema de violencia contra la mujer no ha figurado en su agenda a diferencia de lo que sucede con el diálogo político bilateral entre España y Colombia en el marco del cual el tema de la violencia sexual en el marco del conflicto armado ha tenido una relevancia especial.

Próximamente y fruto de un Memorando de Entendimiento suscrito entre el gobierno colombiano y la UE como complemento al Acuerdo Comercial negociado se va implementar un mecanismo de diálogo político bilateral en que también el tema de la violencia contra las mujeres debería ser considerado en la agenda.

En relación a Guatemala el espacio de diálogo político es de carácter bi regional en virtud del Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la UE y América central aunque el tema de los derechos humanos hace parte de esta agenda, la propia naturaleza del espacio hace que no se puedan abordar a profundidad temas específicos relativos a los países

- **Políticas de prevención de la lucha contra la violencia contra la mujer.** La UE en cumplimiento de las directrices y en coordinación con sus estados miembros debe crear estrategias de prevención y apoyo a las víctimas de la violencia contra la mujer desde lo local hasta lo internacional incorporando los mecanismos institucionales adecuados para garantizar que las acciones se realicen coordinadamente y tengan un adecuado seguimiento.

En relación a Colombia merece una especial atención en materia de prevención el visibilizar la violencia contra la mujer que se ejerce cotidianamente en el marco del conflicto armado.

En relación a Guatemala las campañas para la prevención del feminicidio requieren de una especial atención.

- **Lucha contra la impunidad y acceso a la justicia.** Un elemento fundamental para superar la impunidad predominante frente a todas las violencias ejercidas contra las mujeres tanto en Guatemala como en Colombia radica en posibilitar el acceso a la justicia de las víctimas de la violencia y el que los responsables respondan por sus actos ante la justicia, en los términos que se estipulan en las directrices.

Especial atención merecen dos aspectos:

- La atención especial por parte de la UE a casos particulares, como un instrumento importante a materializar en casos de violencia contra la mujer que revisten de una extrema gravedad, tomando en cuenta para ello las "buenas prácticas" desarrolladas en Colombia y Guatemala para la atención de casos de defensores de derechos humanos.

- La implementación prioritaria de medidas positivas en materia de formación de los operadores de justicia y protección de víctimas y testigos.

- **Cooperación.** Atendiendo a las directrices la UE debe tomar como prioridad la violencia contra la mujer tanto en su cooperación bilateral como multilateral y en colaboración con la sociedad civil. En ese marco tanto la cooperación comunitaria

como la de los países miembros deben procurar incorporar en las distintas líneas habilitadas para la cooperación con Colombia y Guatemala esta dimensión privilegiando sobre todo: el acceso a la justicia de las víctimas- la rehabilitación y la atención sanitaria.

La cooperación de la UE hacia Colombia consiste mayoritariamente en una ayuda financiera para la paz y la reconstrucción. Para el año 2010, se observa que la Unión Europea es el principal donante de Cooperación con 37 millones de Euros. Los 3 ejes principales de Cooperación son: 70 % destinado a programas de paz y estabilidad, 20% al fortalecimiento del estado de derecho, justicia y derechos humanos y el 10% restante para temas de productividad, competitividad y comercio. En su documento de estrategia país para Colombia, la UE resume su objetivo para la cooperación: "(...) el objetivo fundamental de la estrategia de respuesta de la UE consiste en contribuir a la paz y a la estabilidad, sin perder al mismo tiempo de vista el gran potencial de desarrollo económico que podría suponer para toda la región andina una Colombia pacificada." Igualmente menciona el tema de la igualdad entre hombres y mujeres como un eje transversal importante y también la protección de mujeres y niños en el conflictoⁱ

En relación a Guatemala la cooperación de la UE se focaliza en: Apoyo al proceso de reconciliación nacional, la cohesión social y la seguridad ciudadana (objetivo de mejorar la gobernabilidad, la democratización, el respeto a los derechos humanos, la aplicación de la ley y el acceso a la educación y al empleo); La promoción de una democracia que respeta a los pueblos indígenas y sus derechos. Uno de los objetivos para este sector es de combatir la discriminación, contra las mujeres indígenas; El combate de la violencia social por medio de la integración de la juventud en la sociedad y el apoyo al sector de justicia; El desarrollo económico y comercial; La integración regional; La igualdad de género se sitúa como un tema transversal.

En las revisiones a medio termino de las estrategias de cooperación tanto para Colombia como para Guatemala no se incluyeron modificaciones tendientes a fortalecer el componente de violencia contra la mujer dentro de las mismas.

4. Recomendaciones para la implementación de las directrices de la UE en materia de violencia contra la mujer.

Recomendaciones generales

- **Establecer la implementación de las directrices de la Unión Europea en materia de violencia contra la mujer como una prioridad en la agenda de las relaciones bilaterales de la Unión Europea (UE) con Colombia y Guatemala**, poniendo a disposición todos los instrumentos de intervención con los que cuenta la UE, entre otros el diálogo político, la cooperación al desarrollo, y en particular con Colombia, el diálogo en materia de derechos humanos;
- **Informar oportuna y adecuadamente a las organizaciones de la sociedad civil sobre los procesos de elaboración de las nuevas estrategias de derechos humanos de la UE para Guatemala y Colombia** e incorporar como una prioridad en éstas, la implementación de las directrices, en consulta con organizaciones en el terreno;
- **Incorporar a los espacios de diálogo existentes sobre género y derechos**

de las mujeres la implementación de las directrices. Estos espacios deben contar con la participación de las Embajadas de la UE, y con representantes de cada uno de los Estados miembros acreditados en el país. Se debe promover reuniones periódicas que permitan dar seguimiento y monitoreo a la situación de violencia contra la mujer, y en particular la lucha contra el feminicidio; examinar casos concretos y emblemáticos trasladados por organizaciones de la sociedad civil, y/o mecanismos de protección internacional; decidir qué medidas son viables, y en caso de considerarlo necesario, elevar recomendaciones a los Jefes de Misión de la UE;

- **Visibilizar el respaldo de la UE a las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres.** Algunas acciones a considerar en este marco son: visitar las sedes de organizaciones nacionales y locales, visitar autoridades locales, observar juicios y audiencias de casos emblemáticos de violencia contra la mujer; celebrar actos públicos de solidaridad e instar a las autoridades pertinentes de Guatemala y Colombia al respeto y protección de tales organizaciones.
- **Elaborar un plan para la difusión amplia de las directrices** a nivel nacional, regional y local en ambos países liderado por las Delegaciones de la UE y por las Embajadas de los Estados miembro, en consulta con las organizaciones de mujeres, de defensa de los derechos humanos, así como las diferentes autoridades e instituciones del país. Este plan debería incluir entre otros: difusión en la página web de la Delegación de la UE, la elaboración de folletos de divulgación, inclusión en informes, realización de talleres explicativos con organizaciones de mujeres, de defensa de los derechos humanos, indígenas, afrodescendientes y campesinas;
- **Asegurar mayor transparencia de la UE y acceso a la información** por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Las Embajadas de la UE y de los Estados miembros en el terreno deben informar adecuada y oportunamente a las organizaciones de la sociedad civil sobre los distintos instrumentos de intervención de la UE en materia de violencia contra la mujer; deben publicar en la página web y otros espacios los detalles de contacto del oficina de enlace y de los puntos focales de las misiones de la UE; así como publicar las principales acciones que se llevan a cabo para la aplicación de las directrices y darlas a conocer a las organizaciones interesadas, tomando en cuenta sus observaciones y recomendaciones.
- **Asegurar las sinergias adecuadas entre la aplicación de las directrices y las referidas a defensores de derechos humanos,** con especial atención en las "buenas prácticas" establecidas para las segundas. En ese marco la experiencia positiva del "*Grupo Filtro*" en Guatemala deberá ser tomado en cuenta.
- **Promover espacios de información y articulación** en las unidades políticas y de cooperación de las Embajadas de la UE en el terreno junto con las Delegaciones de la UE para la aplicación de las directrices y la comunicación con las organizaciones de la sociedad civil.
- **Elaborar un informe Anual dirigido al Consejo de la UE** sobre la situación de violencia contra la mujer y los avances en la implementación de las directrices.

Recomendaciones específicas.

Incluir el tema de la violencia contra la mujer, y en particular el feminicidio, en los espacios estructurados de diálogo de la UE con los gobiernos de Colombia y Guatemala.

Diálogo entre la UE y la sociedad civil

- Incorporar a los espacios de diálogo existentes sobre género y derechos de las mujeres, la discusión sobre la implementación de las directrices, el seguimiento y la consulta sobre su aplicación. Es necesario fortalecer estos espacios de manera que sean lo más incluyentes posible, ampliando la participación a organizaciones que no sean co-partes de la Unión Europea y se posibilite tomar en cuenta las opiniones de organizaciones locales, de mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas.
- Hacer seguimiento y monitoreo de la situación mediante la celebración de reuniones periódicas con organizaciones de la sociedad civil nacionales locales, de mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas y eventualmente Europeas presentes en el país, y no necesariamente co-partes de la UE. Tales reuniones deben permitir hacer un balance de los avances y dificultades en el marco de esta lucha conjunta, presentar casos particularmente graves según los criterios definidos en las directrices y sobre los cuáles las organizaciones locales solicitan una atención particular de la UE; y proporcionar insumos a la UE y estados miembros para la elaboración de informes sobre la materia.
- Celebrar encuentros anuales conjuntos entre diplomáticos de la UE y organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres que permitan realizar una evaluación de la implementación de las presentes directrices.

Diálogo entre la UE y los Estados de Guatemala y Colombia.

La Unión Europea debe incorporar a los instrumentos de diálogo que tenga habilitado con Colombia y Guatemala, el tema de la violencia contra la mujer como un asunto prioritario de su agenda en materia de derechos humanos, para entre otros:

- Instar a los gobiernos al cumplimiento de las recomendaciones de mecanismos internacionales y regionales de protección y lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres. En particular al cumplimiento de las recomendaciones del CEDAW y de la Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, las recomendaciones, informes y medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y las Sentencias y medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- Instar a los gobiernos de Colombia y Guatemala a aplicar y/o mejorar el marco jurídico nacional vigente para luchar contra este fenómeno, así como a ratificar e implementar las Convenciones Internacionales de derechos humanos;
- Hacer seguimiento de las medidas adoptadas por los gobiernos en relación a casos particularmente graves sobre las cuales las organizaciones solicitan una atención particular de la UE.

En lo que se refiera a Colombia es particularmente importante que el diálogo específico sobre derechos humanos sea utilizado para:

- Instar al Estado a promover las reformas necesarias en el código penal para que los delitos relacionados con actos de violencia contra la mujer que sean considerados como crímenes internacionales sean tratados jurídicamente como tales y no como delitos comunes.
- Verificar los avances del Estado Colombiano para el cumplimiento del Auto 0092 (2008) de la Corte Constitucional, sobre la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del

conflicto armado. En particular verificar el estado de las investigaciones en los 183 casos de violencia sexual nombrados en el Auto a ser investigados por la Fiscalía, e instar al estado a la urgente creación de los 13 programas para salvaguardar los derechos de las mujeres en Colombia;

- Instar y apoyar al Estado colombiano la para que la ley 12 57 de 2008 para la prevención de la violencia y la discriminación contra las mujeres, se traduzca en el diseño de una política pública efectiva. En particular, apoyar el efectivo funcionamiento de las comisarías de familia y la creación de las casas de refugio previstas en la ley;
- Instar y apoyar que el Estado Colombiano diseñe en coordinación con organizaciones de mujeres, una base de datos a nivel sobre todas las formas de violencia contra las mujeres, desagregada por región geográfica, tipo de violación, etnia, edad y estrato social de la víctima, presunto responsable, entre otros, para mejorar el conocimiento del problema, y el diseño de los programas para enfrentar sus causas. La base de datos debe proteger la identidad de las víctimas
- Instar al Estado a que el Fiscal General nombre a un asesor jurídico de alto nivel sobre la violencia sexual en cumplimiento con la recomendación de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer.
- Instar al gobierno a avanzar en el cumplimiento de las Resoluciones de Naciones Unidas 1325, 1820 y 1888 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, que resultan particularmente importantes frente a las altas cifras de violencia en contra de la mujer en el marco del conflicto armado interno y frente a un eventual proceso de diálogo y negociación de paz. Instar el estado a ratificar el Protocolo Opcional al CEDAW para permitir la futura revisión de los países por el Comité del CEDAW.
- Instar al Estado a invitar la relatora de la ONU sobre la violencia contra la mujer a una visita oficial a Colombia

En relación a Guatemala es necesario considerar particularmente:

- Instar al Estado de la ratificación e implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, para fortalecer, entre otros, la persecución penal internacional de delitos de violencia sexual y otros crímenes contra mujeres;
- Instar y apoyar al Estado para una efectiva divulgación de la Ley contra el feminicidio (2008), su alcance, los delitos y penas, las instancias responsables de su implementación y en particular, difundir los puntos de atención a las víctimas.;
- Instar al Estado a la implementación del Sistema Nacional de Seguridad, la aplicación de la Ley de Armas y Municiones;
- Instar a las instancias públicas a rendir cuentas y permitir la fiscalización de las organizaciones de la sociedad civil, tomando en cuenta las particularidades culturales, de los solicitantes;
- Recordar el respaldo de la Unión Europea a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en el combate a la impunidad y crimen organizado, así como instar al Estado de Guatemala a cumplir con las recomendaciones de la CICIG para la adopción de políticas públicas destinadas a erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin;
- Fortalecer el apoyo hacia las víctimas, desde el Sistema de Atención Integral, los CAIMUS y la Defensa Pública Penal, entre otros y promover la creación del

Promover el componente de prevención en las estrategias de implementación de las directrices.

- Promover políticas y campañas de educación y sensibilización sobre la igualdad entre hombres y mujeres y en particular sobre la violencia contra la mujer en Guatemala y Colombia;
- Organizar actos públicos de la Delegación de la UE y sus Embajadas junto con las organizaciones de mujeres y víctimas para visibilizar públicamente la condena de todas las formas de violencia contra la mujer, mostrar su preocupación por los altos índices de violaciones, perpetradas contra las mujeres y reafirmar el compromiso de la UE de luchar contra todas las formas de violencia ejercidas sobre las mujeres;
- Apoyar a los Estados para la implementación de programas y cursos permanentes de educación y capacitación para funcionarios públicos en particular del sector de justicia, educación, salud y de la policía; sobre los derechos de las mujeres y la no-discriminación por género o etnicidad.
- Apoyar los planes nacionales tendientes a luchar contra la violencia ejercida sobre las mujeres, asegurándose que su cobertura vaya desde lo nacional a lo local y tomen en cuenta la situación especial de mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas;
- Apoyar a las instancias estatales pertinentes en la creación y/o actualización de una base de datos diferenciales que den cuenta de las diferentes violaciones a los derechos humanos de las mujeres (desaparición, violación sexual, homicidio, etc.), desagregada por etnicidad, edad, clase social y región.

Promover la lucha contra la impunidad, acceso a la justicia de las mujeres víctimas y atención de las víctimas.

- Instar a los Estados a adoptar, por todos los medios apropiados, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y en particular el feminicidio, así como a remover todas aquellas disposiciones legales que pueden impedir o interferir en la investigación y sanción de actos de violencia contra la mujer y a que se garantice en la misma el ejercicio de la acción civil por parte de las víctimas;
- Instar y apoyar a los Estado de Guatemala y de Colombia en su obligación internacional de conducir eficazmente los procesos penales en curso sobre violencia contra la mujer y los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales. Las investigaciones deben incluir una perspectiva de género y ser conducidas por funcionarios capacitados que deben contar con recursos económicos y técnicos suficientes. Se debe igualmente asegurar una protección eficaz a las víctimas y sus familiares;
- Apoyar políticas para el resarcimiento y reparación integral a víctimas directas, la recuperación de la memoria y la no repetición de los hechos, en un modelo que supere las causas estructurales de la violencia y promueva una vida con dignidad y paz para las mujeres y su entorno;
- Realizar observación de juicios, considerando especialmente aquellos casos en que figuren como presuntos responsables funcionarios del Estado;
- Instar a los Estados a investigar, por intermedio de las instituciones públicas

competentes, a los funcionarios que fueren acusados de irregularidades y aplicar las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables;

- Apoyar a los Estados para la estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género;
- Apoyar a los Estados en la creación de una página electrónica que deberá actualizarse permanentemente y contendrá la información personal necesaria de todas las mujeres, jóvenes y niñas que fueron desaparecidas. La página electrónica deberá permitir que cualquier individuo se comuniquen por cualquier medio con las autoridades, inclusive de manera anónima, a efectos de proporcionar información relevante sobre el paradero de la mujer o niña desaparecida o, en su caso, de sus restos;
- Apoyar programas que garanticen el acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia, así como la adecuada protección de las mismas y la de los testigos.

Fortalecer la cooperación de la UE en materia de lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres tanto en Colombia como en Guatemala

- Promover una acción prioritaria, coordinada y complementaria de la UE y sus Estados miembros en materia de cooperación para la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres en Colombia y Guatemala;
- Establecer como eje de acción prioritaria en los documentos de Estrategia País de Colombia y Guatemala 2014-2020 la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres;
- Prestar especial atención a la inclusión de la cooperación en este ámbito en todos los instrumentos de financiación vigentes para Colombia y Guatemala, más allá del marco de la Iniciativa Europea para la Democracia y los derechos humanos;
- Apoyar con carácter prioritario programas de la sociedad civil, en especial de las organizaciones de mujeres, víctimas y defensoras tendientes a: a) procurar el acceso a la justicia de las víctimas y su debida asistencia jurídica ; b) apoyar su acompañamiento psicológico y el de su familia así como su reinserción social; c) apoyar sus campañas de sensibilización, formación y difusión y sensibilización de esta problemática; d) apoyar la implementación de bases de datos que permitan tener una información más precisa sobre los comportamientos, causas, víctimas, etc.;
- Hacer un seguimiento riguroso de los programas de cooperación implementados sobre la materia, incorporando para ellos las opiniones y recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil involucradas con su temática.

En relación a Colombia es necesario considerar particularmente:

- La necesidad que los programas de Laboratorios de Paz implementados por la UE incorporen un componente de lucha contra la violencia hacia las mujeres.
- Fortalecer el apoyo a programas de acompañamiento y asesoría judicial de

mujeres víctimas tomando como referencia el antecedente positivo que dejó su inclusión en el Instrumento de estabilidad.

En relación a Guatemala es necesario considerar particularmente:

- Apoyar el seguimiento al Cumplimiento del plan Estratégico de la CONAPREVI para la implementación de la ley sobre feminicidio que financio la UE.
- Apoyar la creación y fortalecimiento de los CAIMUS.
- Apoyar la creación de una coordinación armónica y complementaria de las diferentes entidades públicas nacionales y locales que se ocupan del tema.

CIFCA

Persona de Contacto: Marta Ibero: Marta.Ibero@cifcaeu.org

OIDHACO

Persona de contacto: Joanne Hutchinson: oidhaco@oidhaco.org

Grupo SUR

Persona de contacto: Lourdes Castro: grupo.sur@agora.eu.org

NOTA: La versión incluirá la referencia de todas las citas y la Bibliografía

i