Dossier

Estrategia para visibilizar la violencia sexual contra mujeres migrantes y transfronterizas mediante el trabajo del Ministerio Público con redes comunitarias

Strategies to make sexual violence against migrant and cross-border women visible through the joint work of the Public Prosecutor's Office and community networks

Andrea Bermúdez Castillo
Ministerio Público, Costa Rica
solandrea28@yahoo.com

Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo
vol. 5, núm. 5, e040, 2022
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ISSN-E: 2618-303X
Periodicidad: Frecuencia continua
derechointernacional@iri.edu.ar

Recepción: 01 noviembre 2022
Aprobación: 21 diciembre 2022

DOI: https://doi.org/10.24215/2618303Xe040

URL: http://portal.amelica.org/ameli/journal/283/2833264011/

Resumen: El objetivo del artículo es proponer una ruta de acción para el Ministerio Público de Costa Rica en el marco del Modelo de actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el cantón de Upala. La intención es que las Fiscalías desarrollen una relación con las redes de mujeres presentes en las comunidades de la frontera norte del país que permita visibilizar la violencia, investigar situaciones constitutivas de delitos y también mejorar las condiciones del acceso a la justicia de las mujeres migrantes mediante el despliegue de políticas de persecución penal específicas, acciones preventivas y de control ciudadano de las instituciones involucradas en la gestión de los flujos migratorios.

Palabras clave: Derechos de las mujeres, justicia, Centroamérica.

Abstract: The aim of this article is to suggest a course of action for Costa Rica's Office of the Public Prosecutor within the framework of the Action Model to guide, help and protect migrant, cross-border and refugee women victims of violence in the canton of Upala. We intend for the Prosecuting Offices to establish a connecton with the networks of women present in the communities on the nothern border of the country, which may allow for the visibilization of violence, the investigation of events leading to crimes as well as an improvement in the conditions through which migrant women gain access to justice, by formulating specific criminal prosecution policies, carrying out preventive actions and implementing measures for citizens to ovresee the institutions involved in the management of migratory fluws.

Keywords: women's rights, justice, Central America.

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

1. Introducción

En la violencia sexual hacia mujeres migrantes, refugiadas y transfronterizas confluyen las relaciones de poder, la vulnerabilidad y las construcciones sociales de género que utilizan la violencia sexualizada como herramienta de dominación. Los mecanismos del orden social operan invisibilizando esta violencia y propiciando la impunidad.

Dentro de un contexto social que naturaliza la violencia hacia las mujeres es preciso que el Ministerio Público desarrolle estrategias para perseguir penalmente los delitos de violencia sexual, especialmente los que son cometidos por agentes del estado prevaleciéndose de su investidura de funcionarios públicos. Esto implica, en primer lugar, visibilizar la violencia oculta y silenciada, por medio del trabajo articulado con redes y grupos organizados presentes en las comunidades, que son actores clave del tejido social para apoyar a las víctimas, detectar las situaciones de riesgo y propiciar la denuncia de los abusos ante las autoridades judiciales.

A partir del trabajo conjunto con organizaciones de base local, que apoyan a las mujeres migrantes en Costa Rica y están presentes en los territorios fronterizos, es posible generar una mayor participación ciudadana en las políticas de persecución penal, que contribuya a poner en crisis la violencia de género. El objetivo de este escrito es proponer una ruta de acción para el Ministerio Público en el marco del Modelo de actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el cantón de Upala (Conamaj, 2015), enfocado en fortalecer la coordinación interinstitucional para garantizar el abordaje integral de la violencia basada en género.

La meta es que las Fiscalías desarrollen una relación con las redes de mujeres presentes en las comunidades de la frontera norte del país –y articuladas dentro del modelo– que permita visibilizar la violencia, investigar situaciones constitutivas de delitos y también mejorar las condiciones del acceso a la justicia de las mujeres migrantes mediante el despliegue de políticas de persecución penal específicas, acciones preventivas y de control ciudadano de las instituciones involucradas en la gestión de los flujos migratorios.

El artículo se organiza en tres secciones, la primera reflexiona sobre algunas de las características y condiciones de la violencia sexual que ameritan ser consideradas por la institucionalidad judicial y específicamente por el Ministerio Público cuando persigue e investiga delitos originados en esas formas de violencia que afectan a mujeres migrantes. La segunda sección analiza el derecho de acceso a la justicia y la manera en que debería garantizarse para las mujeres que, en razón de su condición migratoria, son vulnerables a la violencia sexual por parte de agentes estatales responsables del control policial y otras actividades administrativas en las fronteras.

La tercera sección despliega la propuesta para que el Ministerio Público –con involucramiento activo de la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, la Fiscalía Especializada en Violencia de Género, la Fiscalía Especializada contra la Trata y el Tráfico de personas– y la Oficina de Atención y Protección a la Víctima, se vincule con redes comunitarias de mujeres, organizaciones no gubernamentales y grupos ciudadanos de base local.

Quien diseñó esta estrategia se desempeña en la actualidad como socióloga en el Ministerio Público de Costa Rica y aspira a que puedan generarse, a partir de esta contribución, nuevos debates sobre el rol de los Ministerios Públicos y la necesidad de que, en su accionar, contemplen la especificidad de las distintas formas de violencia que afectan a las mujeres y les den una participación activa a ellas en la construcción de políticas públicas.

2. La invisibilidad de la violencia sexual

En la actualidad las mujeres tienen mayor visibilidad dentro de los movimientos migratorios. El incremento en la cantidad de mujeres que migran y, también el rol que ellas desempeñan en los procesos de movilidad, ha impulsado a los estudios feministas y de género a generar una mayor cantidad de análisis académicos e institucionales en comparación a décadas anteriores. *La mujer migrante*, gracias a este desarrollo, se constituye en actor social dentro de las agendas políticas globales, tal como puede advertirse en las propuestas de agencias de Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones (Magliano y Domenech, 2009, p. 53) por citar dos ejemplos.

Pero la visibilidad de *la mujer migrante* en los discursos, recomendaciones y lineamientos de la agenda global y regional sobre migraciones, tiene una contracara y es que si, por un lado, se reconocen problemáticas generales que afectan el disfrute de los derechos de estas mujeres –entre ellos la persistente violencia– las instituciones públicas, que deben garantizar esa tutela de derechos dentro de los estados nacionales, cuentan con muy poca información para diseñar políticas públicas específicas y articuladas ante prácticas estructurales como la violencia sexual durante los procesos de movilidad humana.

Según datos del Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres del Poder Judicial de Costa Rica, durante el año 2020 fueron formuladas ante el Ministerio Público de este país un total de nueve mil cinco (9005) denuncias por delitos de índole sexual, que corresponden a un 5,3% del total de las denuncias ingresadas a este órgano en el periodo. La mayoría de los agresores en casi todos los delitos sexuales son hombres y la mayoría de las víctimas son mujeres; y desde la perspectiva de lo que se investiga judicialmente los delitos más frecuentes son abusos sexuales, violación, relaciones impropias y difusión de pornografía (Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres, 2022).

No existen datos en el Poder Judicial de Costa Rica que permitan determinar cuántos de los delitos sexuales fueron cometidos contra mujeres migrantes, refugiadas o transfronterizas y tampoco es posible determinar otras intersecciones con esa condición. Las debilidades en los sistemas de información institucionales se consideran una omisión significativa, especialmente en lo que se refiere al perfil de personas que pertenecen a poblaciones vulnerables (Estado de la Nación, 2022, p. 40). La carencia de datos impide conocer el tipo de respuesta que se da a la ciudadanía y no permite tomar decisiones estratégicas para mejorarla, desde la gobernanza que ejercen instancias como el Ministerio Público.

Por lo tanto, no es posible encontrar en la estadística institucional una referencia de la magnitud de la violencia sexual que experimentan mujeres en tránsito o que migran a territorio costarricense. Esto es particularmente notorio en delitos sexuales que involucran a funcionarios públicos en ejercicio: por ejemplo, cuando se trata de integrantes de instituciones responsables del control migratorio y de la seguridad pública. En la data institucional no se recupera información sobre la cantidad de funcionarios imputados en investigaciones penales por delitos de violencia sexual cometidos contra mujeres migrantes, a pesar de que los organismos internacionales de derechos humanos han señalado lo extendidas que se encuentran prácticas abusivas e ilegales por parte de funcionarios públicos, en muchos casos coludidos con redes de trata y tráfico de personas.

La invisibilidad de la violencia sexual cometida contra estos grupos de mujeres se explica por la imbricación de tres relaciones: poder, vulnerabilidad y patriarcado. En primer lugar, la violencia sexual aparece dentro de relaciones asimétricas de poder, que implican a las mujeres víctimas con los agresores en escenarios muy distintos como el hogar, la escuela, el trabajo y también en espacios regulados por la actividad estatal, como las instituciones públicas que ponen en marcha las políticas migratorias.

El Estado no es un ente abstracto, sino que, para poner en funcionamiento el conjunto de valores y normas legales, se objetiva en personas físicas responsables de encauzar sus fines por medio de la función pública (Ministerio Público, 2013). La persona funcionaria pública presta servicios a nombre del Estado y eso le hace depositaria de una investidura, es decir de un cargo que tiene potencial influencia en la vida y satisfacción de necesidades del resto de las personas que habitan en un territorio.

Las atribuciones que da el cargo público pueden ser empleadas por los funcionarios y las funcionarias de manera arbitraria: atentar contra el bien común y contra los derechos humanos, porque hay delitos que se cometen prevaleciéndose de esa condición especial, de los recursos, capacidades y decisiones que están en juego y a disposición de los agentes estatales. Precisamente la condición de la persona funcionaria facilita la realización de ciertos delitos y también, con ocasión de esas atribuciones, puede propiciar una evasión de la responsabilidad penal. Por eso es común que los delitos que se cometen desde posiciones de poder se encuentren subrepresentados en las estadísticas judiciales (Calderón, 2009).

Cuando las víctimas son personas vulnerables a las acciones y decisiones de los agentes del Estado incrementan las posibilidades de impunidad. El género moldea la experiencia de las personas que migran (Magliano y Domenech, 2009, p. 57) pero se intersecta con otros sistemas de dominación, ante esta realidad, el feminismo propone la interseccionalidad como una perspectiva para analizar la imbricación de las relaciones de poder.

Mara Viveros Vigoya señala que la interseccionalidad no es una operación aritmética: en la cual se suman distintos criterios de dominación de las mujeres, como la raza, la clase, o la edad. La confluencia de distintas desigualdades configura en cada caso un lugar distinto desde el cual se construye la experiencia de las mujeres y, entonces, lo relevantes es aprehender las relaciones sociales de dominación como formaciones históricas y como construcciones que se articulan simultáneamente en distintos órdenes, de clase, género y raza, dando lugar a las "realizaciones situadas", es decir, contextos en los cuales las categorías de raza, clase y género dejan su impronta sobre las otras y se construyen de manera recíproca (Viveros Vigoya, 2016).

Desde esa construcción, algunas experiencias situadas acentúan la vulnerabilidad personal de las mujeres, pero esa vulnerabilidad no se refiere a un estereotipo de fragilidad femenina, que asocia el ser mujer con atributos como la debilidad o la fragilidad, constructos que, según dicen Magliano y Domenech (2009, p. 58), justifican las desigualdades y subordinación de las mujeres migrantes. No se trata de eso, la idea de vulnerabilidad que aquí se plantea se refiere a la disminución de derechos que tienen las personas de facto, por ciertas condiciones que hacen que sean proclives a abusos, explotación y violencia, porque además la experiencia vital situada acontece en contextos en los que aparecen expresiones específicas de violencia, que se organizan según criterios, al tratarse de una violencia estructurada.

La violencia de género no es siempre la misma, las formas y las intensidades son muy distintas según el lugar desde el cual se experimenta. En este caso la vulnerabilidad de las personas migrantes proviene en buena medida de las restricciones que imponen los países a los movimientos migratorios, que configuran situaciones de irregularidad en donde se disminuyen o suprimen derechos, lo que propicia que los desplazamientos ocurran de manera clandestina y que las mujeres migrantes busquen estrategias para esquivar los controles con tal de llegar a su destino, estrategias que, en algunos casos, suponen recurrir a espacios tomados por el crimen organizado con participación de funcionarios públicos.

Las relaciones de poder y la vulnerabilidad como experiencia situada, adquieren sentido dentro del patriarcado, que es un estructurador de las relaciones sociales. En el orden patriarcal la violencia sexual se muestra como una forma específica de violencia de género, que tiene un carácter sexualizado. Para Gloria González-López (2012) se trata de "las maneras extremas de ejercer control, fuerza o poder sobre una persona o grupo de personas a través de diferentes mecanismos (sociales, psicológicos, institucionales) y que lastiman

o dañan su bienestar o condiciones de vida" y que comprenden el uso de la fuerza física pero también otras formas sutiles mediante las que se impone la voluntad sexual del agresor: mediante chantajes, coacciones, manipulaciones y extorsiones. Es decir, no se agota en las formas más conocidas como la violación, el proxenetismo y el abuso sexual (Palop, Costa y Réhel, 2020).

La violencia sexual articula tres dimensiones: 1) los contextos y sistemas sociales que promueven la vulnerabilidad y las condiciones que la anteceden, 2) las expresiones de la violencia basadas en las construcciones sociales que posicionan a las mujeres como objetos sexuales pasivos y a los hombres como sujetos sexuales activos, y 3) las consecuencias en la persona y en la vida social (González- López, 2012) porque las agresiones de este tipo lesionan la dignidad y la autodeterminación de las mujeres de distintas maneras.

Por lo tanto, la violencia sexual no se experimenta como cualquier otro acto de agresión. Tiene una gran carga simbólica que enaltece la subjetividad del agresor, mientras denigra la identidad de la víctima (Osborne, 2009) y niega su humanidad. Es una violencia rodeada de construcciones sociales que la naturalizan, justifican e incluso que la promueven. Los prejuicios, estereotipos y discursos que se construyen en sociedad son fundamentales para comprender la tolerancia social de la violencia sexual y la dificultad de muchas mujeres para identificarla y denunciarla ante las autoridades judiciales.

En las circunstancias descritas es imperativo para el Ministerio Público identificar los mecanismos concretos por medio de los cuales opera la violencia de género contra mujeres migrantes y visibilizar los contextos y los actores que intervienen, así como las necesidades fundamentales que tienen las víctimas para acceder a la denuncia y a una justicia pronta y cumplida. Sobre estos aspectos los grupos organizados y las redes de apoyo a las personas migrantes tienen mucho que decir.

Antes de adentrarse en la estrategia para diagnosticar esa violencia junto con los actores locales se debe considerar el derecho de acceso a la justicia que es el objetivo de una coordinación de esta naturaleza y que la enmarca dentro de lo recomendado por distintos organismos de derechos humanos. A continuación, se desarrollan algunas de las dimensiones del acceso a la justicia y su especificidad en el caso de las mujeres que han experimentado violencia sexual.

3. Dimensiones del acceso a la justicia para mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas

Existe una amplia bibliografía sobre el acceso a la justicia y las posibilidades que ofrece para visibilizar situaciones en donde el tratamiento de los sistemas judiciales es discriminatorio. El acceso a la justicia es "el derecho fundamental que tiene toda persona para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de prestar servicio público de impartición de justicia, con la finalidad de obtener tutela jurídica de sus intereses a través de una resolución pronta, completa e imparcial" (Reglas de Brasilia, 2008).

Para las mujeres este derecho implica la existencia de facilidades para que, sin discriminación, gocen de los recursos y servicios para garantizar su seguridad, movilidad, comunicación y comprensión por parte de los sistemas judiciales, así como una justicia pronta y cumplida (Arroyo, 2010, p. 46). Birgin y Gherardi (2008) reconocen dos dimensiones del acceso a la justicia, la primera es la normativa en donde está implícita la igualdad formal ante la Ley; la segunda dimensión tiene que ver con los hechos y circunstancias que rodean los procedimientos y comprende el derecho al reclamo y a las instituciones.

La justiciabilidad es un concepto que guarda relación con las dimensiones antedichas, y se refiere a la posibilidad de exigir el cumplimiento o restitución de un derecho mediante un mecanismo jurídico, aún a falta de una norma jurídica expresa. Para el Comité CEDAW, la justiciabilidad tiene que ver con la capacidad de respuesta del sistema judicial ante la desigualdad de género (Comité CEDAW, 2015). Implica que los derechos sean incorporados en la ley para su protección, que los casos se manejen de una manera sensible al

género, así como combatir la corrupción y la impunidad como elementos que impiden eliminar la discriminación de género en el ámbito de la justicia. Además, supone que se revisen las normas sobre la carga de la prueba en los procesos, con el fin de equilibrar las relaciones entre las partes y eliminar el desbalance de poder estructural entre mujeres y hombres.

Ana Carcedo (2002), propone que la CEDAW y Convención Belem do Pará sean el parámetro y punto de partida para definir indicadores que den cuenta de la justiciabilidad. La calidad de la respuesta estatal puede evaluarse desde las propias instituciones o bien desde las organizaciones de sociedad civil y desde las mujeres, tomando como base las obligaciones que establecen ambos instrumentos.

Desde la perspectiva de Carcedo (2002) una evaluación de la justiciabilidad puede incluir las siguientes variables: existencia de programas especializados para la atención integral –legal, seguridad, salud, apoyo emocional, reparación del daño– incluyendo compensación económica para todas las poblaciones de mujeres: con discapacidad, adultas mayores, niñas y adolescentes; cobertura geográfica de los programas; estabilidad o continuidad de los programas; accesibilidad (geográfica y económicamente); calidad del trato brindado (respeto a las decisiones personales, información brindada a la mujer, privacidad, respeto a sus derechos humanos); calidad técnica de la respuesta (respuestas rápidas, adecuadas, efectivas); coordinación interinstitucional e intersectorial; existencia de programas de información y prevención en los diferentes medios (centros de estudio, centros de trabajo, medios de comunicación); cobertura de estos programas; calidad de la información brindada (precisión, sin visiones sexistas o revictimizantes); capacitación adecuada de las y los prestatarios de servicios, iniciativas de investigación y el registro de los casos.

Para comprender el aspecto fáctico del acceso a la justicia de las mujeres resulta fundamental prestar atención a tres momentos en los que se concretan los criterios de justiciabilidad descritos y que se sintetizan en la Tabla 1.

Tabla 1

Dimensiones del acceso a la justicia para las mujeres migrantes. Componente fáctico

Tres momentos críticos para las mujeres	Conocer sus derechos	Acceso a la información	
		Programas de alfabetización jurídica	
		Campañas de difusión inclusivas y multiformato	
	Llegar al sistema de justicia	Servicios disponibles	Oficinas accesibles geográficamente
			Tribunales o Fiscalías móviles
			Protocolos especializados
		Superar las barreras económicas, lingüísticas y culturales	Aplicación Reglas de Brasilia (Asistencia jurídica gratuita a las mujeres)
	Obtener un resultado	Calidad de la respuesta	Debida diligencia
			Lapso de respuesta razonable
			Respuesta efectiva
			No revictimización
			Medidas de protección extraprocesal

Fuente: elaboración propia a partir de Birgin y Gherardi (2008)

La primera dimensión es el conocimiento de los derechos y de los medios para hacerlos valer donde el acceso a la información es clave, el Comité CEDAW (2015, 5) recomienda a los Poderes Judiciales desarrollar programas de alfabetización jurídica y sensibilizar a través de los medios de comunicación masiva y campañas inclusivas de difusión de información multiformato –en las que se contemplen las necesidades informativas de distintas poblaciones de mujeres– quienes deben ser partícipes y no sólo receptoras de información.

Acudir a las instancias judiciales es parte de esa ruta crítica, lo que supone que existan servicios disponibles y, por otro lado, que las mujeres puedan superar las barreras económicas, lingüísticas y culturales, además de que cuenten con redes de apoyo. La carencia de servicios disponibles de forma inmediata, la ausencia de protocolos de intervención, lenguaje jurídico incomprensible, la carencia de recursos materiales necesarios para interponer una denuncia, la corrupción de las autoridades, así como miedo y desconfianza en sistema judicial y otras instituciones públicas son algunos de los problemas que se han identificado en esta dimensión.

Para solventarlos el Ministerio Público debe garantizar una presencia activa en las comunidades fronterizas del territorio nacional, y cuando no sea posible crear una fiscalía con personal específico, debe procurar su presencia con servicios móviles, es decir trasladándose periódicamente a esas zonas para tomar las denuncias, entrevistar testigos recabar pruebas, datos y otra información necesaria para el proceso, así como comunicarse con líderes y lideresas de las redes comunitarias de apoyo a las personas migrantes. Es necesario además que se contemplen servicios de traducción e interpretación profesionales a indígenas y personas migrantes que no hablan el idioma español y como señala el Comité CEDAW (2015, p. 5) en las tecnologías de información y comunicación puede encontrarse un recurso valioso para facilitar la denuncia sin un traslado físico de la persona denunciante a las sedes judiciales.

Lograr un resultado del proceso en un lapso razonable es el último estadio o momento en la ruta crítica. Para que sea posible debe garantizarse la debida diligencia del Estado en cuanto a la obligación, ampliada por la Convención Belem do Pará (1995) de brindar un tratamiento integral a las mujeres que experimentan violencia sexual. Un resultado de calidad implica que no exista discriminación ni actuaciones jurídicas que den un trato perjudicial. Las organizaciones de mujeres en Costa Rica han identificado algunas deficiencias en el deber de la debida diligencia: entre otras: las prácticas jurídicas que propician cuestionar la palabra de la víctima, inexistencia de una representación legal, procedimientos revictimizantes e inapropiados y un tratamiento inadecuado y asistencialista a quienes viven estas situaciones (Sagot, 2008).

El Ministerio Público no desarrolla en la actualidad políticas de persecución que prevengan, investiguen y sancionen la violencia sexual desde un enfoque de justiciabilidad, que considere las particularidades de los grupos de mujeres afectadas: dígase niñas, adolescentes, migrantes, discapacitadas, adultas mayores; y por lo tanto son las políticas por omisión las que definen el abordaje penal. A pesar de los esfuerzos realizados, en la investigación de los delitos sexuales contra mujeres persisten el retardo judicial, la carencia de herramientas investigativas y probatorias con perspectiva de género y la ausencia de habilidades y especialización del personal fiscal y profesional que resulta en aplicaciones del derecho que no tienen en cuenta la condición de las víctimas y que reproducen estereotipos de género (Bermúdez, 2019).

Previo al diseño de una política es necesario diagnosticar la violencia sexual contra mujeres migrantes y transfronterizas, volverla visible e identificar junto con las mujeres las necesidades que tienen de la institución. Las dimensiones que fueron señaladas anteriormente son solo el punto de partida para un trabajo articulado con las redes de apoyo a las personas migrantes, de las que participan organizaciones de base local y otros actores relevantes.

4. El trabajo con redes comunitarias de mujeres migrantes en la frontera norte de Costa Rica dentro del Modelo de Actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el cantón de Upala

En el año 2015 la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia con el apoyo técnico del Programa EUROsociAL II diseñó un Modelo de Actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el cantón de Upala. El modelo se enfoca en fortalecer la coordinación interinstitucional para garantizar el abordaje integral de la violencia basada en género; y consta de cinco componentes: el trabajo institucional en red, establecer pautas de actuación específicas, la organización de redes de mujeres promotoras comunitarias, creación de un dispositivo de emergencia y creación de un lugar de atención permanente específico donde las mujeres adultas o adolescentes en situaciones de violencia, en cualquiera de sus formas, puedan obtener información, orientación y asistencia legal.

El Modelo propone pautas de actuación específicas para las intervenciones que debe realizar cada institución que haya conocido un caso de violencia, ya sea por denuncia directa, o bien referida por otra institución instituciones, además establece la disponibilidad de recursos –materiales y humanos– e instaura un código de actuación general (Conamaj, 2015). El Ministerio Público, por medio de la Fiscalía de Upala y la Fiscalía de Género, se vinculó a la investigación penal de las violencias detectadas en el marco del modelo.

Figura 1
Esquema de trabajo del Modelo de Actuación
Fuente: Modelo de Actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el cantón de Upala. Conamaj (2015).

De los cinco componentes del modelo de actuación, vincular al Ministerio Público con el dispositivo de mujeres promotoras comunitarias es particularmente importante para generar insumos para el diseño de una política de persecución penal de los delitos de violencia sexual cometidos contra mujeres migrantes y transfronterizas. Porque a pesar de ser parte de esta iniciativa no se desarrolla –en el modelo ni en la práctica– una línea de acción para potenciar ese espacio y para analizar la información que genere con miras a la toma de decisiones.

En las comunidades de la frontera norte entre Costa Rica y Nicaragua existen organizaciones no gubernamentales y grupos de base local que trabajan para prevenir la violencia basada en el género y para apoyar a las mujeres y sus familias desde la comunidad. El modelo de actuación del año 2015 identifica que estas redes tienen una amplia experiencia acumulada y que brindan soporte y contención a las mujeres migrantes, están presentes en 23 comunidades y tienen la característica de ser redes transfronterizas, es decir, organizadas en ambos lados de la frontera (Conamaj, 2015).

La Fundación de Derechos Sociales del Migrante (Cenderos), junto con la Municipalidad de Upala, articula estas organizaciones, en el cantón de Upala y en las comunidades nicaragüenses vecinas. Y tiene un rol muy importante en identificar de situaciones de violencia: cuando ocurren en las comunidades se vincula con las promotoras del lugar para comunicar a la policía o a la Cruz Roja. En casos de un grave riesgo para la vida de la mujer, la red activa el mecanismo de acogida en la Casa de los Derechos de las Mujeres, que funciona como un albergue y lugar de protección y puede coordinar con distintas instituciones como el Patronato Nacional de la Infancia, la Policía, la Dirección General de Migración, la Fiscalía y la Defensa Pública.

Las promotoras comunitarias realizan un acompañamiento en los procesos de asesoría psicosocial y atención legal que se brindan en la Casa de los Derechos de las Mujeres, acompañan en la solicitud de medidas de protección ante el juzgado contravencional o a denunciar los hechos ante la Fiscalía, lideran grupos de autoayuda y también realizan acciones de prevención y educación sobre derechos (Conamaj, 2015).

5. Propuesta para el trabajo del Ministerio Público con las redes de mujeres

Se propone que la Oficina de Atención a la Víctima del Delito, Fiscalía de Upala, Fiscalía de Género, Fiscalía Anticorrupción y Fiscalía Especializada contra la trata y tráfico de personas desarrollen un proceso de trabajo en el lapso de un año, en el que se acerquen a las redes de mujeres migrantes presentes en el cantón con el objetivo de identificar los contextos, escenarios de riesgo y casos de violencia sexual contra mujeres migrantes y transfronterizas.

La estrategia se articula en tres etapas que son 1) la generación de espacios de comunicación y coordinación con las redes de promotoras para prevenir, identificar y denunciar los delitos de violencia sexual cometidos contra mujeres migrantes; 2) diagnóstico de contextos de riesgo para la violencia sexual y acceso a la justicia y 3) análisis de la información para proponer una política de persecución penal para estas violencias. En cualquiera de las etapas pueden identificarse situaciones de violencia que ameriten ser investigadas de oficio por el Ministerio Público.

5.1.Generación de espacios de comunicación y coordinación con las redes de promotoras

5.1.1. Conformación de un equipo interdisciplinario

Se sugiere conformar un equipo de seis fiscales auxiliares que laboren en las oficinas anteriormente enunciadas, además de cuatro profesionales de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. Son personas que serán seleccionadas en razón de su experiencia en la atención de casos de violencia y en el desarrollo de proyectos en esta área. El equipo será consultado acerca de su disposición a participar dentro de esta iniciativa y con su anuencia iniciarán un proceso de sensibilización y preparación para el trabajo en comunidades, facilitado por la socióloga de la Fiscalía Anticorrupción en conjunto con la Secretaría Técnica de Género (STG) del Poder Judicial.

La coordinación del equipo de fiscales será asumida por el o la Fiscal Adjunta del II Circuito Judicial de Alajuela, quien por ubicación geográfica tiene más cercanía con las comunidades fronterizas. A esta persona deben de comunicar el resto de integrantes del equipo los resultados de su trabajo con las redes de mujeres en las comunidades. La información recopilada le permitirá a esta persona establecer objetivos estratégicos para la investigación penal según la recurrencia, lesividad y participación de funcionarios y funcionarias, y para consolidar -en la última etapa del proyecto- un borrador de política de persecución penal para presentar ante la Fiscalía General de la República.

5.1.2. Acercamiento a actores sociales en las comunidades

El equipo en pleno, fiscales y coordinación, una vez finalizado el proceso de preparación, tendrá una reunión de acercamiento con la Fundación de Derechos Sociales del Migrante (Cenderos), para manifestarle el interés en profundizar la articulación en el marco del Modelo de Actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia. Harán una exposición basada en un resumen de lo que se propone y lo que se espera lograr con el proceso.

En el mismo encuentro deben recibir la retroalimentación de Cenderos, en cuanto a aspectos que no hubieran sido contemplados, o que es preciso ampliar o modificar en el proyecto. La intención del espacio es recibir esa validación y enriquecer la estrategia de trabajo con las redes de mujeres. También debe consensuarse una fecha de inicio del proceso y un epicentro para las actividades del equipo. Al contar el cantón de Upala con la infraestructura y el personal calificado que labora en la Casa de los Derechos de las Mujeres, una alternativa es radicar ahí las sesiones de trabajo y otras actividades previstas.

El siguiente paso es organizar el primer encuentro con las redes de mujeres migrantes. Apoyándose en la información que tiene Cenderos se realizará la convocatoria a una asamblea en la que participarán máximo dos representantes de cada comunidad, el objetivo es consultar a las representantes de las redes su anuencia a llevar a cabo el proyecto. En esta actividad el equipo de trabajo conocerá a las mujeres que integran las redes y tendrá la posibilidad de interactuar con ellas, realizando una exposición de los objetivos que se espera alcanzar con el trabajo conjunto. Además, será una ocasión importante para diagnosticar el conocimiento que tienen estas lideresas del trabajo que hace el Ministerio Público y el nivel de confianza y legitimidad que tiene la institución. Para identificar ese nivel de confianza lo recomendable es aplicar algún instrumento -encuesta por escrito y confidencial- donde puedan verterse las percepciones sobre el desempeño del Ministerio Público.

5.1.3. Fomentar la confianza en el Ministerio Público

La información generada en el primer encuentro con las redes de mujeres será analizada por el equipo después de la actividad y es relevante para determinar aspectos que deben abordarse en las primeras etapas del proyecto. Es necesario generar confianza en la labor del Ministerio Público y para eso un primer paso consiste en construir espacios de escucha activa, en los que las mujeres integradas a las redes de promotoras puedan comunicar sus percepciones sobre los aciertos, desaciertos y oportunidades de mejora del trabajo de la institución dentro del Modelo de actuación.

Con esta finalidad se realizarán tres talleres participativos facilitados por el equipo del proyecto y dirigidos a las lideresas comunitarias de las redes. El intercambio en esta primera etapa será estructurado alrededor de tres temas: funciones del Ministerio Público, mecanismos de denuncia y mecanismos de participación ciudadana. Cada taller dará inicio con el desarrollo de una exposición breve a cargo de uno o dos miembros del equipo sobre los temas propuestos, para motivar la discusión con el grupo y a partir de ahí recuperar todas las ideas y propuestas que tengan las promotoras de derechos. Los tres talleres participativos servirán como una preparación para la fase de diagnóstico de la cual serán protagonistas las redes de promotoras y Cenderos.

6. Diagnóstico de contextos de riesgo para la violencia sexual y acceso a la justicia

La violencia sexual, como ya se dijo, es difícil de detectar para las instituciones del sector justicia. Es una violencia sobre la que aún es necesario generar conocimiento y especialmente, pensar en alternativas y espacios de prevención que recuperen las experiencias de las víctimas. Sería pretensioso pensar que en la etapa del diagnóstico serán identificados todos los mecanismos y los espacios en los que ocurre, porque además de la invisibilización, ocurre que es difícil identificar a las víctimas. Cuando las mujeres se reconocen como víctimas de la violencia sexual se deposita en ellas el estigma y los prejuicios, que pueden afectar sus relaciones y vida cotidiana.

Durante mucho tiempo el abordaje judicial de los delitos sexuales ha sido revictimizante y asistencialista. No empodera a las personas para que transformen las condiciones que hicieron posible la situación que experimentaron y tampoco se genera un compromiso del Estado por modificar las condiciones de desigualdad estructural, que se reproducen en los modelos económicos y en las políticas migratorias.

Por estas razones, el diagnóstico se desplaza a los escenarios de riesgo en las rutas migratorias y de tránsito por el territorio costarricense, para determinar los espacios de actuación de funcionarios y funcionarias que podrían dar lugar a los abusos y delitos sexuales. Para identificarlos se propone realizar dos talleres con las redes de promotoras y dos talleres con representantes de las instituciones públicas que son parte del Modelo de actuación: Fuerza Pública, Policía Migratoria, Dirección General de Migración y Extranjería, Municipalidad, Organismo de Investigación Judicial, Cruz Roja, Hospital de Upala, Patronato Nacional de la Infancia, Defensa Pública y Juzgado Penal.

El análisis que se propone es de dos tipos: estratégico y de problemas. Según la International Association of Crime Analysts (IACA, 2015) el análisis estratégico se enfoca en identificar las problemáticas sociales que originan los delitos, sobre la base de información policial, conocimiento de las dinámicas territoriales y relaciones de poder. Lo fundamental es determinar en el largo plazo el rol que pueden tener los actores intervinientes –gobiernos locales, cuerpos policiales, instituciones y organizaciones comunitarias– en la modificación de las causas de los delitos. Por su parte el análisis de problemas identifica factores incidentales y sus efectos, generalmente se focaliza más en las personas y sus relaciones para identificar cómo les afectan los problemas de seguridad, especialmente si se trata de poblaciones vulnerables.

En los talleres con las promotoras se reconstruirá la ruta de la migración terrestre hacia Costa Rica y los puntos que consideran críticos respecto a la actividad de los agentes estatales. Identificados los puntos críticos –que pueden ser procedimientos, practicas o rutinas de las instituciones– se procederá a la aplicación de un análisis de árbol de problemas, en el que se visualicen las causas y las consecuencias de las violencias para las personas, así como posibles alternativas para ejercer mayores controles sobre la actividad estatal y proteger a las mujeres migrantes.

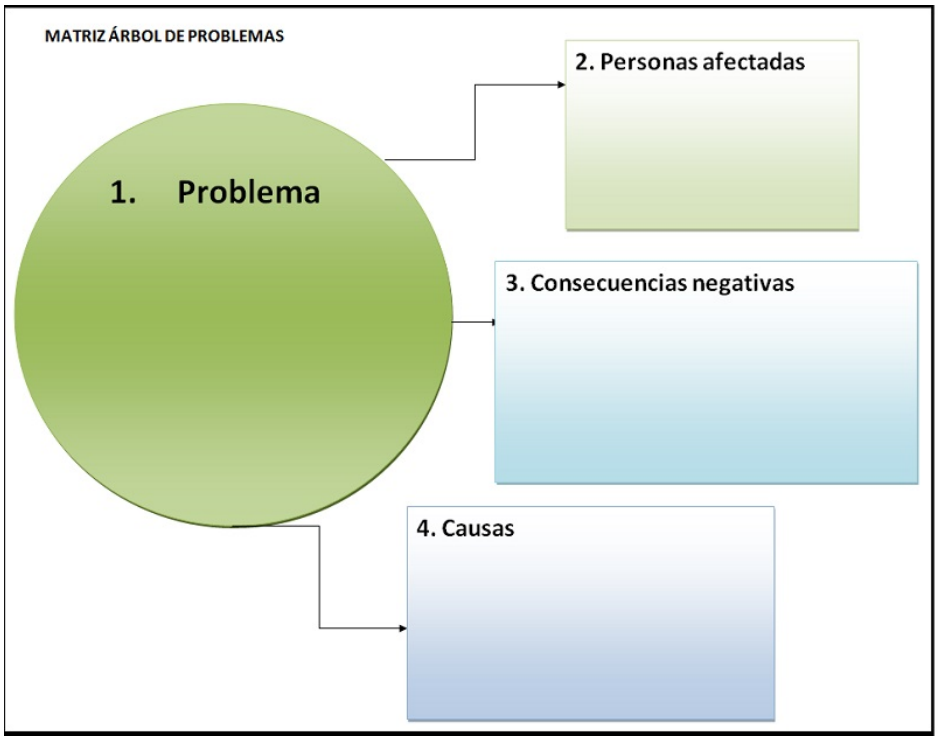

Figura 2
Variables del árbol de problemas
Fuente: Elaboración propia, esquema de la metodología de árbol de problemas.

También serán un espacio para analizar las necesidades que tienen las mujeres migrantes para ejercer su derecho de acceso a la justicia, desde el conocimiento de sus derechos, los servicios disponibles y la calidad de la respuesta que reciben del Ministerio Público y otras instituciones del sector justicia.

Los talleres con las instituciones buscarán el punto de vista de las personas representantes de las instituciones respecto a los puntos críticos identificados por las redes de promotoras y será un espacio para discutir posibilidades de controles y mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas que funcionen como un contrapeso a las actividades del estado relacionadas con el control migratorio. En los talleres con instituciones se buscará identificar el rol que tienen con respecto a la problemática de la violencia sexual y las interrelaciones que se pueden generar para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas.

De manera simultánea, el equipo de fiscales deberá establecer un rol de trabajo durante un mes completo, en el que se apersonen a la Casa de los Derechos de las Mujeres para tomar denuncias, dar información y aclarar dudas de mujeres o de otras personas. De las denuncias que se tomen en este espacio debe levantarse un registro para uso exclusivo del proyecto en el que se consigne información relevante sobre los delitos que se investigan y sobre las personas afectadas. Cabe indicar que la toma de denuncias no se limitará a delitos sexuales, pero sí los priorizará, apegándose a los protocolos establecidos por la institución para estos fines.

Después de los dos talleres de diagnóstico, debe realizarse una asamblea con las promotoras de las redes comunitarias y con las personas representantes de las instituciones, para que, a partir, de los problemas detectados y las alternativas visualizadas pueda diseñarse un plan de acción, en el que se establezcan compromisos entre las instituciones implicadas en el control de la ruta migratoria y las mujeres promotoras. Cada compromiso debe traducirse en una meta que puede desagregarse en varias acciones específicas, cada una de las cuales debe tener una persona delegada del cumplimiento, otra persona delegada del seguimiento de lo acordado y un plazo establecido.

Antes de finalizar la asamblea debe consensuarse la periodicidad de las reuniones de seguimiento –con el compromiso de la futura participación de todas las personas presentes en el diseño del plan– y también debe designarse una instancia que funcione como secretaría técnica a la cual deben remitirse las evidencias del cumplimiento de las acciones. El compromiso del Ministerio Público es incorporar todas las acciones definidas por el grupo, en las que tenga competencia funcional, dentro de una política de persecución penal.

7. Análisis de la información para proponer una política de persecución penal

La persecución penal estratégica es el proceso por medio del cual se definen objetivos para la acción penal, a partir de una priorización que tome como punto de partida las necesidades ciudadanas, el bien común y el desarrollo integral de las poblaciones que contribuya a la paz y resolución de conflictos. Al tratarse de una política pública un ciclo que comprende: A) Definición de los problemas públicos a los que responde; B) Formulación y diseño; C) Implementación y D) Evaluación, control y vigilancia.

Los talleres de diagnóstico y el plan de acción consensuado entre instituciones y las promotoras comunitarias permitirán suficiente información para dar contenido a las dos primeras fases del ciclo: la definición de la problemática y la formulación de la política de persecución penal para prevenir, identificar e investigar los delitos sexuales contra mujeres migrantes.

A pesar de que existe la idea de que el Ministerio Público es una instancia que actúa únicamente de forma represiva, la política de persecución es una posibilidad para posicionar la relevancia de que esta entidad despliegue un trabajo preventivo, que aborde las causas de los delitos y que incida en la transformación de las realidades sociales que posibilitan la aparición de esas conductas: en el caso que nos ocupa, desde la modificación de las estructuras sociales que invisibilizan y normalizan la violencia basada en el género.

Bajo este razonamiento, una política de persecución específica para la violencia sexual contra mujeres migrantes debe contemplar acciones preventivas concertadas con otras instituciones implicadas en las rutas migratorias, para establecer canales de comunicación permanentes para el desarrollo de proyectos y para las investigaciones penales.

Dentro de la política deben incluirse, por lo menos, tres líneas de trabajo referentes al acceso a la justicia de las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas. Según el resultado de los talleres de diagnóstico con las promotoras y las instituciones podría ser necesario incluir algunas necesidades no identificadas hasta el momento o bien ampliar las que se proponen como base en la Tabla 2.

Tabla 2

Líneas de trabajo sobre acceso a la justicia para mujeres migrantes, refugiadas y transfronterizas

	Acciones
Prevención	1. Desarrollar programas de alfabetización jurídica para mujeres 2. Realizar campañas de comunicación masiva sobre la violencia sexual y mecanismos de denuncia y protección para las víctimas 3. Coordinación con instituciones involucradas en la ruta migratoria para disminuir los contextos de riesgo de violencia
Facilitar la denuncia	1. Presencia activa en las comunidades fronterizas del territorio nacional (instalar una Fiscalía móvil en la Casa de Derechos, que opere un día por semana para toma de denuncias y otras gestiones) 2. Presencia activa de profesionales de atención y protección a la víctima del delito en la Casa de Derechos (un día por semana) 3. Establecer canales de comunicación directos con fiscales, fiscalas y profesionales de protección a víctimas para comunicar situaciones que ameriten su intervención, cuando no estén presentes en la Casa de Derechos.
Debida diligencia	1. Impulsar estrategias para lograr que las víctimas tengan representación legal dentro del proceso. 2. Capacitación continua al personal fiscal de Upala sobre los protocolos de actuación en casos de violencia sexual 3. Garantizar a todas las denunciantes medidas de protección procesales y extraprocesales

Fuente: Elaboración propia

La política de persecución penal puede establecer objetivos estratégicos de investigación penal, según recurrencia, riesgo y lesividad. Con la data generada en los talleres pueden identificarse esos objetivos: por ejemplo, en relación a los movimientos fronterizos de mujeres vinculadas a la actividad minera o al trabajo en fincas y plantaciones de la zona norte. Según los objetivos que se definan, pueden coordinarse operativos y otras acciones con cuerpos policiales e instituciones implicadas en la problemática.

8. Conclusiones

El conocimiento que tiene actualmente el Ministerio Público sobre los delitos de violencia sexual que afectan a las mujeres migrantes es muy poco. La ausencia de un enfoque diferenciador y particular para las mujeres que experimentan la violencia sexual afecta las acciones preventivas, de reparación integral del daño y la protección a las mujeres agredidas. Para solventar esa limitación, este artículo propuso una ruta de trabajo organizada en tres ejes, que son generar espacios de comunicación y coordinación con las redes de promotoras, diagnosticar los contextos de riesgo para la violencia sexual y acceso a la justicia y analizar la información resultante en estos espacios para proponer una política de persecución penal.

Cada una de estas etapas deben desarrollarse según las necesidades que manifiesten las redes de promotoras comunitarias y las instituciones públicas que tienen una función en el control y atención de las poblaciones migrantes y en tránsito por Costa Rica. De esta manera lo que se ha propuesto son algunas líneas generales metodológicas, porque el contenido deberá responder a esas necesidades identificadas y, desde luego, a una lectura de las posibilidades y limitaciones institucionales.

En última instancia, uno de los aportes de este escrito es colocar en el centro de la definición de las políticas de persecución penal a la ciudadanía y en este caso a las mujeres, como actoras centrales en la transformación de las relaciones de género. Esto contribuye también a deconstruir las lógicas verticales del ejercicio de la acción penal, en una institución jerárquica como el Ministerio Público que durante mucho tiempo ha mostrado resistencias a incluir a la población en el diseño de sus políticas de persecución penal.

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

9. Referencias bibliográficas

Arroyo, R. (2010). Acceso a la justicia para las mujeres... en el laberinto patriarcal del derecho. *Revista IIDH*, 53, 35-62.

Bermúdez, A. (2019). Justicia de género en el Poder Judicial de Costa Rica: un análisis de política pública. *Revista de Ciencias Sociales*, 165 (III).

Birgin, H. y Gherardi, N (2008). *El acceso a la justicia como un derecho humano fundamental: retos y oportunidades para mejorar el ejercicio de los derechos de las mujeres*.

Calderón, R. (2009). *Transgresores y globalización en Costa Rica: un análisis de las causas sociales del delito. Tesis para optar al grado de doctorado. Posgrado Centroamericano*. FLACSO Costa Rica.

Carcedo, A. (2002). *Propuesta de un sistema de indicadores para Costa Rica relativos a la violencia doméstica y la violencia sexual contra las mujeres*. [Tesis para optar al grado de Magíster Scientiae]. Universidad de Costa Rica.

Conamaj (2015). *Modelo de Actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el cantón de Upala. San José*. Kerigma Comunicación Gráfica S.A.

Comité CEDAW (2015). *Recomendación General Número 33 sobre el Acceso de las Mujeres a la Justicia*.

González-López, G. (2012). Desde el otro lado: Reflexiones feministas para una sociología de la violencia sexual. En Ravelo, P. y Domínguez, H. (Coord.), *Diálogos Interdisciplinarios sobre Violencia Sexual* (30-45). EON/ FONCA/ CONACULTA

International Association of Crime Analysts (IACA) (2015). *Resource Center about crime analysis*. https://www.iaca.net/

Magliano, M. y Domenech, E. (2009). Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana. *Migración y Desarrollo*, 12, 53-68.

Ministerio Público (2013). *El principio de probidad en la función pública. Memorandum del Fiscal Adjunto Juan Carlos Cubillo Miranda, comunicado en octubre de 2013*.

Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia (2022). *Estadísticas sobre delitos sexuales*. https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/

Osborne, R. (2009). *Apuntes sobre violencia de género*. Ediciones Bellaterra.

Palop, C., Costa, A y Réhel, M. (2020). *Informe Violencia sexual a mujeres inmigrantes del sector de los cuidados*. Asociación Por Ti Mujer.

Sagot, M. (2008). Los límites de las reformas: violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, 120, 35-48.

Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005

Información adicional

Cómo citar este artículo:: Bermúdez Castillo, A. (2022). Estrategia para visibilizar la violencia sexual contra mujeres migrantes y transfronterizas mediante el trabajo del Ministerio Público con redes comunitarias. *Revista Electrónica de*

Derecho Internacional Contemporáneo, 5, 040. http://doi.org/10.24215/2618303Xe040

Disponible en:
http://portal.amelica.org/ameli/journal/283/2833264011/2833264011.pdf

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica

Andrea Bermúdez Castillo
Estrategia para visibilizar la violencia sexual contra mujeres migrantes y transfronterizas mediante el trabajo del Ministerio Público con redes comunitarias
Strategies to make sexual violence against migrant and cross-border women visible through the joint work of the Public Prosecutor's Office and community networks

Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo
vol. 5, núm. 5, e040, 2022
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
derechointernacional@iri.edu.ar

ISSN-E: 2618-303X

DOI: https://doi.org/10.24215/2618303Xe040

CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE
Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.