

Informe Preliminar

Evaluación de la Reforma Procesal Penal con Perspectiva de Género

CEJA, julio 2003.

Durante las dos últimas décadas ha tenido lugar en la mayor parte de los países de América Latina un vigoroso proceso de reformas a los sistemas de justicia penal, cambios que implicaron grandes inversiones, la confluencia de variados actores e importantes modificaciones legales. Sin embargo y a pesar de su importancia, a dichos cambios no le siguieron procesos de evaluación de sus resultados que proveyeran una imagen clara de los problemas que enfrentan y, sobre todo, que hayan permitido enfrentar y dar solución a estos problemas. Por ello, existe hoy en día la percepción más o menos generalizada de que el proceso de reformas no ha dado todos los frutos esperados y que el fuerte impulso tras ellos tiende a decaer.

En este contexto, nace el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, con la idea de que revertir esta situación pasa por aprovechar las sinergias y economías de escala que importa el trabajo de carácter regional, por sofisticar la aproximación a los temas judiciales con una auténtica visión de políticas públicas y por crear una comunidad articulada detrás de los cambios, estrategias a través de las cuales CEJA puede dar cumplimiento a los mandatos que le encomendara la Asamblea General de la OEA a través de sus estatutos.

Es posible afirmar, al menos de modo general, que las reformas a la administración de justicia han tenido como propósito elevar los estándares de eficiencia y respeto de garantías del procedimiento. En atención a esto CEJA ha emprendido un esfuerzo sistemático de evaluación de las reformas a los procesos penales que hasta la fecha ha implementado en Argentina, Chile, El Salvador, Ecuador, Bolivia, Honduras, Costa Rica, Guatemala y Paraguay. A partir de los resultados de este proyecto, que ha permitido construir información estratégica sobre la situación actual de la marcha de los procesos de reformas a la justicia criminal, es que CEJA ha puesto en marcha el proyecto cuyos resultados preliminares presentamos aquí. Nuestro propósito es aportar una visión más acabada respecto al impacto que estas reformas han tenido sobre los derechos de las mujeres en tanto usuarias del sistema de justicia criminal.

Por ello, y conforme con los lineamientos del Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género –PIA– y su anexo Sepia II Género y Justicia: Recomendaciones Para Integrar Una Perspectiva De Género En Las Políticas, Programas, y Actividades de los Ministerios de Justicia o de los Ministerios u Oficinas del Fiscal General, CEJA ha encaminado sus esfuerzos para al cumplimiento de las recomendaciones allí establecidas, tanto las generales como las referidas al del tema III mejorar la administración de justicia, como también del tema V, proposición de acciones a seguir por el CEJA.

En atención a lo anterior, y en pos de la implementación del PIA, CEJA está desarrollando diversos proyectos atinentes a género y justicia, uno de los cuales, es el proyecto **Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal**, cuyos resultados preliminares presentamos en este informe.

Una parte importante del esfuerzo destinado a luchar contra la violencia contra las mujeres está destinado a lograr la criminalización de determinadas conductas, por medio de propuestas de leyes o modificación a la normativa (nacional e internacional) existente. En este sentido, muchos países han realizado cambios en su legislación (en especial en sus códigos penales), donde se propone un nuevo enfoque en la tipificación de los delitos de violencia sexual cuyas víctimas son principalmente mujeres. Sin embargo, como mencionábamos anteriormente, es muy poco lo que sabemos acerca del funcionamiento real de las instituciones de la justicia criminal, y, en especial, cómo este sistema (sus funcionarios, sus instituciones) trata los casos de violencia contra las mujeres en la práctica. Esta situación dificulta el diseño de programas eficientes para la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de justicia, basados en información empírica concreta, necesaria en especial para el diseño e implementación de cualquier política pública democrática.

Asimismo, salvo contadas excepciones, no existen políticas conjuntas o controles cruzados entre las diferentes áreas de gobierno dedicadas a la justicia y aquellas dedicadas a la promoción y protección de los derechos de las mujeres.

Por ello, CEJA ha iniciado en Chile (con próxima implementación en otros tres países de la región), el proyecto mencionado, con los siguientes objetivos:

- Aportar información sobre las prácticas de los funcionarios/as e instituciones del sistema de justicia criminal en los casos de delitos sexuales y atentados a la integridad física en el marco de violencia doméstica.
- Crear herramientas básicas de seguimiento y evaluación de estas prácticas, que puedan ser fácilmente convertidas en programas de diferentes áreas gubernamentales y no gubernamentales.
- Presentar estos resultados para generar instancias de diálogo, control, creación y ejecución de políticas públicas judiciales conjuntas que den cuenta de la perspectiva de género.

La existencia de un proceso de evaluación general del funcionamiento del nuevo sistema procesal penal resulta relevante para este estudio, ya que ello otorga el marco de referencia con el cual confrontar la información específica respecto del mayor o menor impacto que estas reformas han tenido para el respeto de los derechos humanos de la mujer.

Ámbito del Estudio

En primera instancia, contando con el financiamiento de William and Flora Hewlett Foundation, el estudio comenzó a implementarse a partir de abril en Chile, a cargo de las abogadas investigadoras Lidia Casas y Alejandra Mera, pensando en desarrollarlo como una experiencia piloto, de modo de generar y probar las herramientas y métodos utilizados para la investigación.

Sin embargo, a poco andar del proyecto, CEJA firmó un acuerdo de contribución con CIDA (agencia canadiense de cooperación internacional) para el diseño y ejecución de un proyecto destinado al fortalecimiento institucional para la reforma a la justicia criminal en América Latina, el cual incluye como uno de sus componentes el estudio sobre Género y

Reformas a la Justicia Procesal Penal. Esto nos permite iniciar el estudio en otros tres países de la región por determinar.

Objetivos del estudio

Además de los objetivos generales ya enunciados, los objetivos específicos que nos planteamos son los siguientes:

- Evaluar en qué medida los procesos de reforma procesal penal en distintos países de América latina han impactado en materias de género.
- Establecer de qué manera los delitos en que las víctimas son fundamentalmente mujeres son resueltos por el sistema, especialmente delitos sexuales y delitos que afectan la integridad física.

En virtud del logro de los objetivos antes planteados, podrá recomendarse modificaciones legislativas en aquellos casos en que parezca que son necesarias, o la modificación de prácticas existentes en la judicatura y los operadores/as cuando ello parezca adecuado. La recomendación de modificaciones y entrenamiento de los actores del sistema de justicia criminal comenzará a desarrollarse mediante un programa de capacitación específico. Este programa se encuentra incluido en el acuerdo firmado con CIDA, destinado a formar líderes regionales capaces de conducir con éxito las políticas públicas judiciales en los países de la región.

Metodología empleada por el estudio

La información preliminar existente acerca del tratamiento que en la región la justicia criminal da a los delitos de violencia sexual da cuenta de la siguiente situación:

- Si bien varios países han modificado su legislación criminal y algunos han creado unidades especializadas de investigación (fiscalías de la mujer, unidades especiales de investigación de delitos sexuales, programas para evitar la victimización en instancias fiscales, judiciales y policiales), no parece existir hasta el momento un incremento significativo de las denuncias de estos casos de violencia sexual en la mayoría de ellos.
- Debido en parte a lo anterior, los diferentes delitos de violencia contra la mujer siguen constituyendo una porción muy marginal dentro de los casos que ingresan y son efectivamente tratados por el sistema de justicia criminal.
- Si bien en muchos países (al margen de la tipificación penal específica), los delitos sexuales son tratados de modo diferenciado, la violencia intrafamiliar (tipificada criminalmente como tal o no) no cuenta con el mismo tratamiento diferenciado (por ejemplo, en unidades de fiscalías especializadas).

En consideración con este contexto, nuestro proyecto se enfocó principalmente en dar cuenta de las prácticas del sistema criminal en la etapa de investigación de los delitos de violencia sexual (delitos sexuales y violencia intrafamiliar), con énfasis en las instituciones creadas por los procesos criminales reformados, en especial el ministerio público y sus auxiliares, a cargo de llevar adelante la investigación criminal, reunir las pruebas para

presentar los casos ante los tribunales para lograr soluciones judiciales, y brindar atención a las víctimas.

El estudio está dividido en cuatro fases:

- diseño de las herramientas de recolección de información (normativa existente e información cuantitativa existente)
- recolección de la información existente y su análisis
- complemento de esta información, en especial a través de entrevistas a los diferentes operadores/as y auxiliares del sistema, y
- redacción y publicación del informe final sobre el país.

El trabajo de evaluación combina así una perspectiva de carácter cualitativa con una de carácter cuantitativa sobre la puesta en marcha de la reforma procesal penal enfocándose en revisar el funcionamiento del sistema y los criterios de los actores al adoptar decisiones en delitos en que las mujeres y las niñas son las principales víctimas.

Como un pilar fundamental para el desarrollo de este proyecto, se ha conformado un Consejo Asesor integrado por expertos/as en temas de género, ad honorem, el cual tiene como función principal prestar asesoría general en las materias que involucra este proyecto y del que hasta este momento participan: Andrea Diez, Directora Ejecutiva INECIP Guatemala, Carmen Lomellin, secretaria Ejecutiva CIM, Mercedes Kremenensky, CIM, Nieves Rico de la Comisión Económica para América Latina ECLAC, Patricia Silva, del Departamento de Situación Jurídica de la Mujer del Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM- y Luz Rioseco, Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación, SERNAM, de Chile.

El Estudio en Chile.

En Chile el estudio se circunscribió a doce localidades, ubicadas dentro de la II, III, IV, VII y IX regiones del país, en las cuales ya ha sido implementado el nuevo sistema procesal penal. Estas fueron seleccionadas teniendo en cuenta su condición de urbanas o rurales, el mayor o menor ingreso per cápita que presentan, a fin de asegurar la aplicabilidad de las herramientas en contextos diferentes.

Para la recopilación de la información, en especial las entrevistas a los distintos actores del sistema involucrados en el tratamiento de estos delitos, se elaboraron pautas diferenciadas de preguntas según la institución encuestada: Unidad de atención a víctimas y testigos, Servicios Médicos de urgencia (incluye atención de urgencia y servicio Médico Legal); Fiscalía; Policía de Investigaciones y Carabineros y, jueces. En cuanto a las propias víctimas, si bien en principio se pensó en incorporar una fase de entrevistas, debido a las limitaciones tanto económicas como temporales que presenta el estudio y a la dispersión que en Chile presentan estas víctimas, no ha sido posible en esta fase incluirlas. Esperamos que en fases posteriores poder incluirlas más directamente, en especial aquellas mujeres que han sido víctimas de delitos sexuales o contra su integridad física y que han sido atendidas en las Unidades de Atención a Víctimas y Testigos del Ministerio Público, de las cuales existe un registro llevado por estas instituciones.

Resultados preliminares.

A la fecha, hemos realizado 42 entrevistas en tres de las cinco regiones previamente seleccionadas, tal como se advierte en el cuadro resumen que sigue. Algunas de las entrevistas a actores seleccionados no pudieron realizarse porque no nos concedieron las entrevistas. Además hemos realizado 9 entrevistas que a continuación se detallan.

Cuadro Resumen

Entrevistas efectuadas al 20 de Junio, 2003 en Regiones en Estudio

Región	Juez de Garantía	Fiscal	Unidad de Víctimas	Servicio de Salud	Instituto Médico Legal	Policía de Investigaciones	Carabineros	Total
II								
Antofagasta	1	1	1	1	2	1	0	7
Calama	1	1	1	1	1	1	1	7
IV								
La Serena	1	1	1	1	1	1	0	6
Coquimbo	1	1	0	0	0	0	1	3
Los Vilos	1	1	0	1	0	0	1	4
VII								
Talca	1	1	1	1	1	1	0	6
Curicó	1	1	0	1	1	1	0	5
Molina	1	1	0	1	0	0	1	4
TOTAL	8	8	4	7	6	5	4	42

Otras entrevistas en regiones: 5

Incluimos en el estudio una entrevista en el Hospital de Iquique por la existencia de un convenio especial entre el Servicio de Salud de Iquique y el Ministerio Público. Este convenio (que también existe con el Hospital Regional de Temuco) tiene por objeto tener un espacio habilitado especialmente para la atención de víctimas de delitos sexuales y otorga un espacio de trabajo privilegiado para la Policía y la Fiscalía al interior del hospital. También se entrevistó al Policía a cargo de la Brigada de Delitos Sexuales de la ciudad de Iquique. Realizamos también una entrevista a la Unidad de Víctimas de Iquique, y a la asistente social que funciona como Unidad de Víctimas en la Fiscalía local de Arica. Al detectar diferencias importantes entre la situación de Arica e Iquique, decidimos entrevistar a la médico forense de Arica y un médico del Hospital Juan Noé de esa ciudad, a fin de realizar las comparaciones pertinentes de funcionamiento en una misma región.

Entrevistas en Santiago al 20 de junio: 2

Con el objeto de tener una visión general y completa del funcionamiento y de los posibles causas de las áreas críticas de la implementación del nuevo proceso respecto de los delitos en estudio, era necesario realizar entrevistas en las direcciones nacionales de diferentes instituciones involucradas en el proceso. A la fecha hemos entrevistado, en dos oportunidades, al equipo de la División Nacional de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, y al Coronel González Yure, Coordinador de Carabineros de la Reforma Procesal Penal.

Aún están pendientes las entrevistas al Servicio Médico Legal, Policía de Investigaciones, CAVAS, Generala de Carabineros Mireya Pérez de la Comisaría de la Familia, Programa de Acceso a la Justicia de los centros de atención de delitos violentos.

Fuentes Secundarias recabadas al 20 de junio de 2003

A la fecha, hemos recopilado la siguiente información:

1. Estadísticas de Ingresos de causas de las regiones en estudio y formas de término
2. Estudio de Percepción y satisfacción de los usuarios de las Unidades Regionales de Atención a las Víctimas de la IV y IX Región, Septiembre de 2002.
3. Estudio de Percepción y Opinión de Víctimas sobre la atención y protección otorgada por el Ministerio Público, en la IV y IX Región, Diciembre de 2002.
4. Instructivos del Ministerio Público sobre delitos sexuales y delitos en contra de menores de edad.
5. Marco Regulatorio de la Violencia Doméstica en Chile y la Mujer como su Principal Víctima, División de Atención a las Víctimas y Testigos, Fiscalía Nacional, Ministerio Público, s/f.
6. Guía para la Detección y Respuesta al maltrato Físico y Abuso Sexual en los Servicios de Urgencia, División de Salud de las Personas, MINSAL, Santiago, 1998.
7. Dr. Rodrigo Valdés, La Medicina legal en Chile en el Contexto de la Reforma Procesal Penal. Un nuevo escenario, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Antofagasta, Enero de 2003.
8. Denuncias por Delitos sexuales en la Comuna de Antofagasta desde la puesta en marcha de la Reforma procesal Penal hasta el 15 de mayo de 2002. Investigación para la Cátedra de medicina Legal del Departamento de Medicina de la Universidad de Antofagasta.

Hallazgos:

Sin perjuicio de que el estudio en Chile aún no ha concluido todas sus etapas, sí estamos en condiciones de señalar, aunque de modo bastante general debido a las características de esta presentación, cuales han sido los principales hallazgos hasta este momento y cuales las principales dificultades que se han presentado en el curso del desarrollo de esta investigación.

En términos generales, los antecedentes recogidos en esta primera fase dan cuenta de que en la mayoría de los aspectos vinculados con la persecución de delitos sexuales, el sistema opera de mejor forma que el antiguo sistema inquisitivo existente en el país. Así, las debilidades que se presentan, no se vinculan por lo menos preliminarmente con el nuevo sistema procesal penal de corte acusatorio, sino con los problemas estructurales que implica la no incorporación de perspectiva de género en el sistema de justicia criminal.

En términos concretos acerca de la reforma procesal penal en Chile, en lo que sí esta ha contribuido significativamente es en la apertura de los operadores para brindar información, en un aumento general de la transparencia con la que opera el sistema (que se manifiesta entre otras cosas en los registros y estadísticas que han comenzado a llevarse por las instituciones), en una creciente preocupación por el tratamiento a las víctimas concretas,

y en una mayor apertura general de los funcionarios/as y tomadores de decisiones en recibir e implementar propuestas que mejoren su desempeño y la calidad de la prestación del servicio de justicia.

1. Unidades de víctimas.

En relación a la victimización, la creación de Unidades de Víctimas dentro del Ministerio Público ha importado mejoras. También han mejorado el trato y la atención a las víctimas de delitos sexuales, en cuanto a lineamientos generales que se dan en mayor o en menor medida en cada una de las instituciones. Así, en ciertas instituciones que se han hecho cargo del tema tales como el Ministerio Público y algunas unidades de la Policía de Investigaciones hemos constatado que existe un discurso y una práctica sobre la victimización secundaria y la importancia de reducirla en atención a la víctima y también a los fines del proceso. En otras instituciones, sin embargo, hemos constatado que se repiten prácticas victimizantes, como por ejemplo, algunos hospitales, médicos del servicio médico legal o policías. Estas actitudes pueden estar relacionados con diferentes factores: ausencia de capacitación y sensibilización en temas de violencia de género; falta de recursos humanos y en el caso de los médicos una falta compromiso con su rol de actores en el proceso penal.

Las Unidades de atención a víctimas y testigos de Ministerio Público han sido un elemento fundamental para una evaluación positiva en cuanto a la disminución de victimización secundaria, tanto desde el punto de vista del trabajo de la División Nacional que ha desarrollado un trabajo importante en el diseño de directrices, evaluación de funcionamiento y propuestas, como desde el punto de vista del funcionamiento y atención brindada por de las Unidades Regionales. Una parte muy importante del trabajo realizado por estas unidades se vincula a la atención de víctimas de este tipo de delitos, por lo que la sola existencia de un equipo de profesionales que esté a cargo de velar por la asistencia y ayuda de estas víctimas es un avance crucial con respecto a la situación del sistema inquisitivo.

Las Unidades Regionales funcionan en algunas regiones en la Fiscalía Regional y otras veces en la Fiscalía Local. Si bien las experiencias son diversas, parece ser que el funcionamiento en la Fiscalía Local posibilita un mejor trabajo con las víctimas, ya que hay una mejor coordinación con Fiscales y además las víctimas pueden ser atendidas en un mismo lugar. Sin embargo, en algunas ocasiones el funcionamiento en la Fiscalía local se ha visto entorpecido, ya que las Unidades son requeridas por la Fiscalía en funciones que no les corresponden y deben destinar tiempo y recursos para cumplir esas demandas. Así al menos el problema es presentado por la División Nacional. Sin embargo, la evaluación de las afectadas es distinta y las opiniones en este tema podrían estar claramente divididas.

Además de las Fiscalías ubicadas en cada capital regional, en algunas localidades existe un sistema de “duplas”, integradas por un psicólogo y un asistente social, los que trabajan en la Fiscalía local. La presencia de estos profesionales en estas localidades ha sido de gran utilidad, ya que se hacen cargo directamente de situaciones que a la distancia son difíciles de solucionar, acortando muchas veces tiempos de espera, etc. La inexistencia de funcionarios de Unidades de Víctimas en localidades más alejadas, ha llevado a que los profesionales de la Unidad Regional gasten importantes fracciones de su tiempo en

traslados de una ciudad a otra. La dispersión geográfica ha redundado en un menor número de atenciones a juicio del personal de la Unidad de Víctimas, como es el caso de la VII Región. Por eso, aparece como altamente recomendable que el sistema de duplas se generalice.

Hay una gran cantidad de soluciones diferentes a diversos problemas que han enfrentado estas unidades, tanto en su funcionamiento interno como en su relación con otras instituciones, los que por su especificidad es difícil de generalizar aquí, pero que constituyen información interesante que abordará el informe.

2. Tiempo de tratamiento de casos.

Es importante destacar que los tiempos de tramitación son más breves que en el sistema antiguo, aun cuando comparativamente los delitos sexuales tienen un período más largo de tramitación que otros delitos. Esto se podría explicar por la naturaleza del delito y las dificultades de investigación, pero además parece ser que hay otros factores que estarían dificultando la resolución de estas causas, como por ejemplo, la dificultad para obtener peritajes, la inseguridad de los fiscales para ir a juicio hasta no tener lo que ellos consideran pruebas suficientes, que en muchos casos sería imposible obtener, etc.

3. Pruebas.

Otra modificación sustancial que implica el sistema acusatorio es sobre los estándares y modos de prueba: si bien los estándares probatorios se han flexibilizado (ya no se exigen determinadas comprobaciones sobre la víctima como determinantes para comprobar la existencia de un delito, como la prueba sobre el desfloramiento de la mujer, los rastros de la violencia física, etc), lo que mejora sustancialmente las posibilidades del fiscal de presentar un caso ante los tribunales con diferentes tipos de pruebas (peritajes psicológicos, testigos, testimonio de la víctima, etc); también se han elevado las exigencias respecto a la cadena de custodia y legalidad de las pruebas y a la credibilidad de los testigos (que son contra interrogados por la defensa en el juicio, y cuya credibilidad y veracidad, así como la legalidad y verificación en el proceso de obtención y conservación de las pruebas también son objeto de los debates orales y pueden implicar la desestimación o no de un caso determinado).

El estudio da cuenta de que la reacción ante estos nuevos estándares por parte de los servicios de salud no es buena: estos profesionales no están dispuestos/as a ser citados como peritos a declarar en juicios, señalando en las entrevistas que “no es su labor ni están recibiendo remuneración por ello”, disminuyendo así el número de atenciones que realizan con el fin de eludir el procedimiento. Producto de esta renuencia, realizan peritajes incompletos que no dan cuenta de la existencia de un delito. Por ejemplo, un médico gineco-obstetra señaló que no era del ámbito de su competencia constatar lesiones fuera del aparato reproductivo. Como resultado, si el no encuentra lesiones específicas en la zona de los genitales, la Fiscalía no contará con evidencia sólida. En muchas ocasiones las Fiscalías, para salvar este problema, han derivado a las víctimas a un segundo peritaje al Instituto Médico Legal, pero este sistema tampoco es óptimo, ya que se pierden muchas muestras por el paso del tiempo, se produce una doble victimización al tener que reiterar su relato

ante otro médico y además se gastan inadecuadamente los recursos, haciéndose el trabajo dos veces. Ello sin considerar los largos tiempos de viaje para algunas víctimas. Estos “doble peritajes” han dejado en evidencia además inaceptables errores cometidos en los centros de atención hospitalaria. Es así como un médico (que permanecerá anónimo en este informe) relató que en una ocasión había recibido a una paciente derivada del Hospital que decía haber sido violada. En el informe del médico de urgencia se señalaba que la mujer era virgen. Sin embargo, se constató posteriormente que ella había estado embarazada con anterioridad e incluso se había efectuado un aborto. Al exigírsele explicación al médico, señaló que seguramente había habido un mal entendido en la entrevista, él le preguntó si era virgen y ella debe haber entendido otra cosa y contestó que sí, ante lo cual él no consideró necesario revisarla. Esta situación aparece como la más crítica en la persecución penal de estos delitos en el marco de la reforma.

4. Mujeres como víctimas: Niñas y adultas

Uno de los objetivos del estudio era relevar el funcionamiento del sistema para atender las necesidades de las mujeres víctimas de delitos. Por esa razón indagamos especialmente en delitos sexuales y lesiones en el marco de violencia intrafamiliar. Hemos advertido que, al igual que en el sistema antiguo, las principales víctimas son mujeres, en especial niñas, y que las mujeres mayores de 18 años representan un escaso porcentaje de la cifra global de ingresos por delitos sexuales. Entonces, se puede concluir que no obstante los cambios en la legislación procesal y sustantiva en estas materias, no se advierte una reducción de la cifra negra, especialmente para la población adulta. Así, al menos de manera preliminar (aunque hay algunas opiniones que señalan que habría habido un cierto incremento de conciencia de denuncia, aunque no necesariamente ha redundado en un real incremento de ellas), aunque aún resta analizar la totalidad de las cifras, el cambio de procedimiento aún no habría logrado impactar en un aumento de denuncias (por mayor transparencia o confianza en el sistema) de las mujeres víctimas.

5. Fiscalías.

En las ciudades más importantes existen fiscales especializados para llevar casos de delitos sexuales. La especialización no importa exclusividad, por lo que además de hacerse cargo de delitos sexuales, estos fiscales también investigan otro tipo de delitos. Para ser elegido fiscal especializado no es necesario contar con un currículum que acredite cierta especialización en el tratamiento de estos casos, por lo que la formación de la “especialidad” se hace en la práctica, aunque ya en funciones estos fiscales tienen la oportunidad de participar en cursos que imparte el mismo Ministerio Público. Sin embargo, la mayoría de ellos señala que la formación es aún insuficiente, especialmente en lo que tienen que ver con el trato y relación con la víctima. Esto se hace problemático si se piensa, por ejemplo, en la participación de fiscales y policías en las entrevistas con la víctima. Aunque hay ciertos avances, especialmente en las unidades especializadas para la investigación de estos delitos en las policías, hemos constatado que subsisten problemas y muchas veces se reiteran prácticas que tienden a culpabilizar o a cuestionar el testimonio de la víctima. Ello ha repercutido, por ejemplo, que en algunas ciudades las Unidades de Víctimas han logrado influir para que nunca un policía tome la declaración preliminar a una víctima y ella sea realizada por el Fiscal y el psicólogo de la Unidad. En otras ciudades, sin

embargo, el propio Fiscal especializado en delitos sexuales señala que debido a su falta de formación él prefiere delegar a la policía esa entrevista porque ellos tienen más experiencia, en cambio él no cuenta con esa capacitación y teme “victimizar a la persona”.

Una de las cuestiones que ha influido en que sean las psicólogas las que tomen las declaraciones, es que la mayoría, si es que no todos los casos de violencia sexual son perpetrados por hombres, y se ha constatado que la mayor dificultad para que las víctimas, fundamentalmente niñas, puedan hablar frente a un fiscal hombre.

Así, la necesidad de especialización se hace evidente, pero debe ir acompañada de la formación correspondiente, no responder solamente a un grado superior al interior de la Fiscalía (los fiscales especializados tienen un mejor rango) y considerar los elementos de género en la elección de los fiscales.

6. Salidas alternativas

En cuanto a las salidas alternativas, por las restricciones legales solamente es posible acordar una suspensión condicional del procedimiento.

En general, los jueces estiman que es parte de definiciones de política criminal de los fiscales la decisión de acordar esta salida, por lo que la aprueban sin indagar generalmente en el consentimiento de la víctima. Eso no sería problemático si los fiscales tuvieran siempre en cuenta que las víctimas de estos delitos (sexuales –que en su gran mayoría suceden al interior de la familia- y violencia intrafamiliar) están en una situación de especial vulnerabilidad en cuanto a sus decisiones y cuya voluntad no puede medirse con los mismos parámetros que la de cualquier otra víctima. Aunque no es una obligación legal, muchos fiscales incorporan la voluntad de la víctima al momento de decidir optar o no por una suspensión condicional. Pero hay otros casos en que es posible que, por no atreverse a ir a juicio, van a una salida y si la Unidad de Víctimas no vela por su voluntad nadie lo hace.

La suspensión condicional es vista con buenos ojos para la mayoría de los fiscales, especialmente cuando se trata de abusos sexuales perpetrados por un familiar o cercano a la familia, ya que por las bajas penas, la condena no es una solución, pues cumple en libertad y permanece en el hogar. Una suspensión asegura al menos que por un período de tiempo se mantenga alejado de la víctima.

A su vez, las Unidades de Víctimas también ven con buenos ojos la suspensión condicional, pues le permiten adoptar medidas que no habrían sido posibles a través de la pena. Con todo, se advierte que algunos jueces son críticos de la utilización de las condiciones como una suerte de pena, ya que la perciben como más gravosa que la pena legalmente asignada al delito.

7. Medidas cautelares y de protección.

En cuanto a las medidas cautelares, cuando se trata de violación de menores de edad el imputado queda en prisión preventiva casi la totalidad de las veces. Los jueces fundamentan la medida generalmente en el peligro para la seguridad de la sociedad por el monto de la pena asignada al delito (además este tipo de casos están expresamente excluidos de la ley 18.216). Llama la atención que incluso en estos casos los jueces sigan

aplicando este criterio formal y no lo intenten fundamentos que tengan que ver con la seguridad del ofendido.

En relación a los abusos sexuales, en términos generales no hay prisión preventiva, pero tanto fiscales como jueces visualizan la necesidad de apartar al imputado de la víctima, por lo que la medida cautelar casi siempre se orienta en ese sentido. Las Unidades de Víctimas cumplen un importante rol ahí ya que muchas veces por ser familias de escasos recursos no cuentan con los medios para vivir en diferentes lugares, por lo que se intenta algunas veces reubicar a las víctimas en otro lugar.

Existe una variada gama de medidas de protección a las víctimas introducidas fundamentalmente por las Unidades de Víctimas. Las más frecuentes son las rondas periódicas de Carabineros, pero existen otras como botones de pánico o entrega de celulares, hasta en un caso la construcción de una pandereta en la casa de un matrimonio que temía que el hijo volviera a entrara a la casa a maltratarlos. En general son la Unidades de Víctimas las que tienen un mayor acercamiento a ellas y a sus necesidades particulares, por lo que es recomendable un mayor grado de autonomía administrativa para que ellas puedan tomar directamente la decisión de implementar una medida.

Dentro de los problemas para implementarlas, las policías, especialmente de ciudades grandes, señalan que no tienen suficientes recursos humanos para hacer un seguimiento regular de la medida de ronda periódica, y menos aún la de un punto fijo. Ello se repite en alguna medida en cuanto al cumplimiento de medidas cautelares. Es así como estas medidas son manejables en localidades más pequeñas, pero cuando se trata de ciudades grandes se hace necesario implementar un sistema autónomo que se haga cargo del seguimiento.

8. Rol de las policías

En primer término hay que señalar que hemos tenido dificultades para efectuar entrevistas con Carabineros. No obstante a nivel central (Coordinador de la Reforma en Santiago) se dan instrucciones para que nos reciban, en tres localidades no ha sido posible. Con la policía de investigaciones no hemos tenido problemas. Esta mayor o menor “disposición” también se traduce en la preferencia, en términos generales porque también hay excepciones, de los fiscales a trabajar con Investigaciones, ya que consideran que están más capacitados y en general tienen un mejor trato con las víctimas. Solo en un caso un funcionario de carabineros evaluaba críticamente lo que pasaba con la institución desde la entrada en vigencia de la reforma, ya que se los había transformado en meros transportadores de papeles, detenidos u otras cuestiones menores.

Las policías evalúan de manera muy positiva su trabajo en el nuevo sistema, como también la forma en que se relacionan con los fiscales, etc. Estiman que esta nueva forma de participar en los juicios es especialmente relevante tratándose de delitos sexuales, ya que por las características de estos delitos, actuar de manera temprana identificando al posible autor y recolectando evidencia, cuestión que se hacía muy difícil el sistema antiguo es clave para poder llegar a un resultado.

9. La resolución de delitos de violencia intrafamiliar

A diferencia de lo ocurrido en torno a los delitos sexuales, respecto a los cuales hemos podido realizar una mejor evaluación del funcionamiento del actual sistema, en el caso de delitos de lesiones en el marco de violencia intrafamiliar ello se ha visto dificultado y sólo hemos podido extraer algunas conclusiones aisladas. Lo anterior está estrechamente vinculado con que las instituciones, especialmente el Ministerio Público, no ha elaborado o desarrollado lineamientos especiales de persecución penal en este tema. Así entonces, a pesar de contar con los datos no han generado las estadísticas para poder identificar cuántos delitos de lesiones corresponden a violencia intrafamiliar. Así tampoco, existen funcionarios que preferentemente investiguen estos delitos. En consecuencia, existe mayor dificultad para dimensionarlos e identificarlos en el sistema. Posiblemente, ello repercute en un tratamiento muy diferenciado en la resolución de estos casos en las distintas fiscalías. El sistema, entonces, tiene escasa capacidad de dimensionar e identificar los casos de violencia doméstica en contra de las mujeres.

La División Nacional de Víctimas comparte el diagnóstico que su trabajo se ha orientado exclusivamente al tema de la violencia sexual centrada en los niños, y que la violencia en contra de las mujeres no ha sido un tema que aún haya prendido como orientación programática en el Ministerio Público, aun cuando han iniciado un trabajo de conceptualización de los delitos al interior de la familia en sus capacitaciones a fiscales.

Debido a lo anterior, hay una diversidad mucho mayor en el manejo de los casos entre las diferentes fiscalías, debido al rol que puede o no jugar el personal de la Unidad de Víctimas y Testigos sobre la decisión de Fiscales para enfrentar los casos. Una segunda posible explicación, es la especial sensibilización que puedan o no tener los Fiscales en materia de violencia doméstica. Sobre la primera, hemos podido constatar que, entre algunos Fiscales y personal de unidad de Víctimas, existe un trabajo de equipo, lo que se traduce en que las sugerencias y/o recomendaciones sobre la forma de enfrentar los casos está fuertemente influida por las opiniones de la Unidad de Víctimas y Testigos sobre la viabilidad de salidas alternativas. El personal de la Unidad de Víctimas se siente, en general, validado desde su experticia profesional cuando sus sugerencias son aceptadas.

Sobre la segunda situación, el perfil de los funcionarios de la Unidad de Víctimas entrevistados, que provienen de centros de atención del SERNAM, SENAME u otras de la red social que atienden a víctimas de violencia ha colaborado para un mejor entendimiento de este fenómeno de difícil abordaje. En este sentido, los profesionales de la Unidad de Víctimas están conscientes que si el caso no es manejado adecuadamente, la misma situación se repetirá una y otra vez en el sistema.

Con todo, se observan similares problemas a los del sistema civil de tratamiento de los casos de violencia intrafamiliar. Ello es, optar por acuerdos reparatorios que no tengan ningún impacto en la solución del conflicto, y que incluso agregan elementos de mayor victimización, en condiciones parecidas a lo que actualmente se produce en los tribunales civiles. Es decir, que el agresor y su víctima se pidan disculpas recíprocas ante el juez de garantía. Lo cual, en un caso concreto era percibido por el Fiscal como una mejor solución que la posible respuesta en el sistema civil, puesto que permitía “a las partes desahogarse y que las disculpas debían ser mutuas porque el hombre tenía cuentas pendientes con la mujer”. A pesar de las críticas del juez de esa localidad al abordaje del Fiscal aceptó un acuerdo y en otro lo rechazó porque el hombre había reincidido en el mismo delito.

También se advierte que en algunos casos escaso o nulo seguimiento a las condiciones impuestas por la suspensión condicional. Así, el caso de una mujer con fracturas por la golpiza del marido, el acuerdo consistió en una medida de rehabilitación terapéutica, pero que el fiscal desconocía si se había llevado a cabo.

Otro problema identificado es, en ocasiones, una cierta de resistencia a tener que aceptar estos casos, ya que son percibidos como problemas propios de un tribunal civil y no del sistema penal. A juicio de un fiscal, entrar en el campo de la violencia doméstica o sexual, hace que los fiscales deban preocuparse de materias que no son de su competencia, tales como alimentos cuando el imputado está privado de libertad o de fijar visitas respecto de los hijos, cuando se lo ha sacado del hogar común. Bajo este escenario, el Fiscal ha usado la recalificación de las lesiones a fin de terminar los casos por incompetencia y volver los casos al tribunal civil donde, a su juicio, nunca debieron salir.

En suma, parece ser que los problemas asociados a los conflictos intrafamiliares trascienden al tipo de procedimiento en el cual se resuelven, al menos entre lo civil y lo penal y no encuentran soluciones adecuadas que se hagan cargo de la complejidad del problema en ellos.

El hecho de que las unidades especializadas, cuando las hay, sólo abordan el tratamiento de delitos sexuales, y no de violencia de género, contribuye a la invisibilización de los casos de violencia intrafamiliar y agrava la situación de falta de tratamiento específico de estos casos por parte del sistema. Creemos que concretamente aquí la incorporación de la perspectiva de género debiera manifestarse en la creación de unidades especializadas en violencia de género, más allá de cuál sea su tipificación legal específica. Es el tratamiento práctico diferenciado de todos los casos y diferentes tipos de delitos que importen violencia contra las mujeres, y no su tipificación legal, lo que puede mejorar el abordaje judicial y de investigación de la violencia contra la mujer, proveyendo mejores soluciones más respetuosas de los derechos de las mujeres víctimas.