



CUANDO EL GÉNERO SUENA EN LA FISCALÍA, CAMBIOS TRAE

► En el siguiente artículo, la encargada de género del Ministerio Público revisa en detalle los pasos dados por esa institución para incorporar la perspectiva de género tanto en su función pública como en sus dinámicas internas. El eje principal está puesto en los desafíos que todavía falta abordar para lograr ese objetivo.

► Por **Ivonne Sepúlveda**,
Abogada y encargada de género
Ministerio Público.

El Ministerio Público está llamado a dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. Asimismo, debe adoptar las medidas para proteger a las víctimas y a los testigos.

Para desempeñar este mandato, la institución necesariamente debe dar cumplimiento a la normativa sobre derechos humanos, tanto la internacional como la nacional. En el derecho internacional de los derechos humanos, y especialmente en casos de violencia de género, los Estados deben cumplir fundamentalmente con las obligaciones de respeto y garantía, y de no discriminación. Así, el Ministerio Público como órgano del Estado, está obligado a ejecutar a cabalidad estos preceptos, y especialmente los deberes de garantizar y no discriminar, por las funciones que cumple como parte del aparato de justicia de nuestro país.

De esta manera y en observancia de las obligaciones derivadas de instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos por Chile, dentro de los cuales destacan la ‘Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer’ y la ‘Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mu-

jer’, la Fiscalía de Chile debe actuar conforme al principio de igualdad y no discriminación, y a la debida diligencia.

El derecho a la igualdad y no discriminación, consagrada en distintos instrumentos internacionales y en la Constitución Política, impone a quienes ejercen funciones en el ámbito de la justicia el deber de trabajar para garantizar su efectivo acceso sin ninguna discriminación. Asimismo, implica que el Estado debe proteger a todas las personas, especialmente a aquellas que pertenecen a grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad, como son las mujeres, dado que están más expuestas a la violación de sus derechos por encontrarse social y culturalmente en posición de desigualdad estructural.

Por lo tanto, para lograr la igualdad sustantiva de estos grupos de personas, esto es, para lograr el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales, es esencial que el Estado lo ejecute a través de la debida diligencia.

Ésta consiste en el deber de actuar para prevenir, investigar y sancionar de manera efectiva y adecuada a los responsables de los actos de violencia. Implica, por tanto, el deber de eliminar los obstáculos de jure o de facto que impidan la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los respectivos procesos judiciales.

ESFUERZO SOSTENIDO

Para desempeñar esta tarea, la Fiscalía de Chile ha comenzado un camino decidido y sostenido para incorporar las temáticas de género en la institución, tanto a nivel interno como en el ejercicio de sus funciones. De esta manera, en 2017 se transformó la ‘Unidad especializada en delitos sexuales y violencia intrafamiliar’ en la actual ‘Unidad especializada en derechos humanos, violencia de género y delitos sexuales’ de la Fiscalía Nacional, entidad que tiene por objeto constituirse en el referente institucional para articular la temática de derechos humanos, la violencia contra las mujeres y particularmente la violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, en 2018 el Ministerio Público incluyó como una de las iniciativas de su instrumento de gestión institucional más importante, esto es, el Plan Estratégico Institucional (PEI 2016-2022), la incorporación de la perspectiva de género en la organización y en el ejercicio de las funciones encomendadas constitucionalmente.

Ese mismo año se creó el ‘Comité técnico de género’ del Ministerio Público, con el propósito de trabajar de manera permanente en institucionalizar el enfoque de género en la institución, y se llevó a cabo un diagnóstico sobre la incorporación de la perspectiva de género en la Fiscalía, tanto en sus funciones como en el ámbito organizacional. Todo el proceso llevado a cabo en este diagnóstico tuvo un marcado carácter participativo y culminó con una serie de recomendaciones que dieron cuenta de la necesidad de tener una política que orientara a la institución en esta materia.

De esta forma, y contando con el apoyo del Programa EURO-sociAL+ de la Unión Europea, en 2019 la institución elaboró un documento que recogió los hallazgos del diagnóstico realizado, transformándolos en una política pública institucional fundada en la igualdad entre los géneros, todo lo cual permitió la aprobación de la ‘Política de igualdad de género’ del Ministerio Público, que tiene como objetivo principal incorporar la igualdad de género y el respeto a los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones y en la convivencia interna de la Fiscalía.

Desde esta manera, se busca garantizar el acceso a la justicia a todas las personas que acuden a la institución y también generar un cambio organizacional a través de la promoción del acceso, goce y disfrute de todos los espacios de trabajo en

► “La Fiscalía de Chile ha comenzado un camino decidido y sostenido para incorporar las temáticas de género en la institución, tanto a nivel interno como en el ejercicio de sus funciones. De esta manera, en 2017 se transformó la ‘Unidad especializada en delitos sexuales y violencia intrafamiliar’ en la actual ‘Unidad especializada en derechos humanos, violencia de género y delitos sexuales’, que tiene por objeto constituirse el referente institucional para articular la temática de derechos humanos, la violencia contra las mujeres y particularmente la violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes”.

condiciones igualitarias y libres de violencia y discriminación de quienes integran la institución.

Tanto a nivel normativo-teórico como práctico, en la política se plasma el principio de igualdad y no discriminación, que nos obliga a reconocer la existencia de diferencias entre las personas y, al mismo tiempo, tener en cuenta que la forma y valor social y cultural que se asigna a estas diferencias, y especialmente a los mandatos y los roles asignados tradicionalmente a hombres y mujeres, se convierten en desventajas y desigualdades que impiden a las mujeres un pleno disfrute de oportunidades y derechos.

De esta manera, es esencial que en una política de igualdad de género no solamente mujeres y hombres formalmente tengan iguales derechos, sino que también puedan gozar de éstos en igualdad de oportunidades, lo cual implica evidenciar y corregir desventajas, y superar las desigualdades asociadas al género de las personas.

TRES EJES

Para cumplir con estos objetivos, esta política se estructuró en tres ejes, cada uno de los cuales cuenta con objetivos y lí-



neas de acción específicas. El primer eje es el de investigación y persecución penal; el segundo eje es relativo a la orientación, protección y apoyo a víctimas y testigos; y el tercer eje se refiere al desarrollo organizacional y contexto interno del Ministerio Público.

De esta manera, nuestra política institucional busca incorporar la perspectiva de género en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de todos los procesos, funciones y acciones del Ministerio Público, a partir de la actuación e involucramiento de toda la organización tanto a nivel nacional como regional. Para lograr este propósito, se elaboró un plan de acción a dos años, que contiene actividades que se organizaron en seis ámbitos, que incluyen los tres ejes de la política más acciones vinculadas al área comunicacional, de formación en género y de interacción con el ecosistema de persecución penal; y además se creó un ‘Sistema de gobernanza en género’.

Como corolario de lo anterior y para evaluar todo este proceso, nuevamente este año la institución se sometió al escrutinio de una consultora externa, para evaluar el nivel que tiene la incorporación de la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito organizacional.

Como se aprecia, todo lo señalado refleja la importancia que tienen las temáticas de género en el Ministerio Público, órgano del Estado que ha asumido su rol fundamental en el acceso a la justicia de todas las personas, pero principalmente de las mujeres, ya que se encuentran en una situación de vulnerabilidad estructural.

Cabe, entonces, preguntarnos, ¿hemos tenido avances en la materia?, ¿se aprecian obstáculos para lograr la transversalización de la perspectiva de género en el Ministerio Público?, ¿quedan desafíos pendientes para abordar en esta nueva etapa institucional?

Para responder a estas preguntas, utilizaremos las tres dimensiones de análisis del derecho que utiliza la jurista Alda Facio¹, esto es, el componente formal-normativo; el componente estructural, y el componente político-cultural.

¹ Facio, Alda (1992). Cuando el género suena cambios trae (Una metodología para el análisis de género del fenómeno jurídico legal), ILANUD, San José, Costa Rica.

EVALUACIÓN Y DESAFÍOS

Para Facio, el componente formal-normativo dice relación con la ley formalmente promulgada, es decir, con las normas jurídicas internacionales (tratados internacionales), nacionales (Constituciones, leyes, etc.) o internas (reglamentos internos, oficios, entre otros). En este componente podemos ubicar a las políticas de igualdad, cuya fuerza dependerá de múltiples factores, tales como la forma en que se llevó a cabo su proceso de gestación, los compromisos y liderazgos que los respaldan, la forma en que se ha difundido y aplicado y si responde a lo prescrito en las normas y estándares internacionales de los derechos humanos.

En este sentido, el Ministerio Público puede decir que cuenta con una política en materia de igualdad de género, la cual contó con el total respaldo de las máximas autoridades de la institución, que fue gestada mediante un proceso participativo, procurando fomentar la contribución de todos los estamentos de la institución, relevando la importancia de incorporar la perspectiva de género de manera transversal en los diferentes ámbitos de actuación institucional.

Así, la política se traduce en la carta fundamental que guía a la Fiscalía en materia de igualdad entre los géneros, la que se ve complementada por una serie de normas internas que se enmarcan dentro de este mandato, entre las cuales se destaca la instrucción general que imparte criterios de actuación en delitos de violencia sexual (Oficio FN 277/2022), la instrucción general que imparte criterios de actuación en delitos de violencia de género y violencia intrafamiliar (Oficio FN 1032/2021), la instrucción general que imparte criterios de actuación en delitos de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y asociación ilícita para cometerlos (Oficio FN 841/2020), y la instrucción general sobre implementación de la Ley N° 21.120 al Interior del Ministerio Público (Oficio FN 526/2021), ley que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género.

Sin perjuicio de lo anterior, y reconociendo que es un gran avance contar con estos oficios, que entregan criterios de actuación específicos en sus respectivas materias incorporando el enfoque de género, resulta indispensable agregar esta perspectiva en todas las instrucciones de la Fiscalía Nacional, y no solamente en aquellos delitos relativos a la violencia de género, de manera de lograr una

► “El gran desafío de la Fiscalía de Chile es continuar sin retroceder en un real y efectivo **mainstreaming** de género, el que es definido por un grupo de expertos/as del Consejo de Europa como “la reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”¹.

real transversalización en todo lo que diga relación con la persecución penal, y así dar un cumplimiento cabal a lo dispuesto por nuestra propia política institucional.

Pasando al componente estructural, que vendría a ser el contenido que las personas que administran justicia le dan a las normas que están en el componente formal normativo (fundamentalmente al crearlas, aplicarlas e interpretarlas), podemos situar a los mecanismos establecidos para la implementación de las políticas de género, como las unidades de género, los comités y secretarías, puesto que se establecen justamente para crear, aplicar e interpretar las normas internas.

Sobre este aspecto también se puede señalar que el Ministerio Público cuenta con un sistema de gobernanza, ya que posee una estructura a cargo de la implementación de la política a nivel nacional, como lo es el ‘Comité técnico de género’ de la Fiscalía Nacional, y con comités regionales creados para estos fines. Sin embargo, esta estructura es insuficiente. Ya en el primer estudio sobre el diagnóstico de género de la institución se señalaba que era necesario contar con institucionalidad para llevar a cabo la labor de incorporar la perspectiva de género en el ejercicio de las funciones y en el ámbito organizacional.

Lo mismo quedó plasmado en la propia ‘Política de Género’ y, por cierto, una de las principales recomendaciones del estudio de diagnóstico de este año fue precisamente la creación de una real, y no solamente formal, institucionalidad de género al interior del Ministerio Público.

Ello, porque el sistema de gobernanza se nutre de entidades, como el ‘Comité técnico de género’ de la Fiscalía Nacional, que

está compuesto por personas que cumplen funciones en otras instancias de la institución, como por ejemplo en la ‘Unidad especializada en derechos humanos, violencia de género y delitos sexuales y, por tanto, no tiene como función principal ni dedicación de horas exclusivas para esta labor y, además, tampoco cuenta con suficientes atribuciones en la materia.

Todo esto, ha originado que gran parte de la labor de transversalización en materia de investigación y persecución penal ha descansado en las acciones de la referida unidad especializada, lo que traspasa sus funciones y genera una sobrecarga en las labores por las que sí está mandatada a realizar. Asimismo, la labor de coordinación del comité técnico ha recaído en la ‘Unidad de planificación y coordinación estratégica’, entidad que ha debido coordinar el trabajo de las otras unidades y divisiones de la Fiscalía Nacional, así como las actividades de los comités de género regionales.

NUEVA ESTRUCTURA

Todo lo anterior refleja que resulta indispensable contar con una nueva estructura, que esté abocada únicamente a la incorporación de la perspectiva de género en el Ministerio Público, tanto en el ejercicio de sus funciones como en el ámbito interno, integrada por profesionales con dedicación exclusiva, capacitados/as en perspectiva de género, y que disponga de atribuciones y recursos presupuestarios suficientes para el efectivo cumplimiento de su tarea. De esta manera, se podrá avanzar con mayor celeridad hacia una transversalización efectiva del enfoque de género.

Por último, en cuanto al componente político-cultural, que dice relación con el contenido y significado que se le va dando a las normas a través de la doctrina jurídica, las costumbres, actitudes, tradiciones y conocimiento que la gente tenga de la ley, es importante consignar que es uno de los más complejos de analizar. ¿Por qué? Porque se puede ver cristalizado en las formas de relacionarse, creencias, estereotipos, actitudes, valores y principios de las personas que conforman la institución, y esas cuestiones son difíciles de dimensionar.

Pero, más allá de las complejidades que reviste este componente, es posible dar algunas aproximaciones sobre esta dimensión en la institución. Desde ya, cabe mencionar que una de las estrategias que ha sido fundamental en este aspecto es la sensibilización, capacitación y formación en temas de género.



De acuerdo con el estudio de diagnóstico de este año, tan solo durante 2021 2 mil 441 funcionarios, funcionarias y fiscales/as asistieron a algún curso o actividad de sensibilización o formación en temáticas de género, lo que equivale al 55,48 por ciento de la dotación de la institución. Asimismo, durante el año pasado y para continuar con la labor iniciada en 2020, se elaboró el ‘Plan de igualdad de género y programa de capacitación general y formación especializada en género para la Fiscalía de Chile’, fruto de un trabajo colaborativo entre la Academia de la Fiscalía, la ‘Unidad especializada en derechos humanos, violencia de género y delitos sexuales’ y la ‘División de atención a víctimas y testigos’, con el apoyo de la ‘Unidad de planificación y coordinación estratégica’ de la Fiscalía Nacional, el que comenzó a ejecutarse ese mismo año.

Dentro de las actividades que se destacan, se crea y ejecuta un programa de formación inicial y continua para fiscales especializados/as en violencia de género y violencia intrafamiliar, que contempla tanto aspectos teóricos como investigativos para abordar los delitos de violencia de género donde, por cierto, la incorporación de la perspectiva de género es el eje sobre la cual se fundamenta toda esa instancia de formación.


Estos esfuerzos en materia de sensibilización, capacitación y formación han sido reconocidos por quienes laboran en el Ministerio Público y se traducen, en definitiva, en las investigaciones, en la persecución penal y en la atención y protección a víctimas y testigos a través de la utilización de normativa internacional en las solicitudes y en las alegaciones ante tribunales, y especialmente en la forma en que se investiga, contemplando múltiples factores que se intersectan en las investigaciones y considerando la existencia de mandatos, roles y estereotipos de género.

Sin duda alguna que todo este proceso, que implica incorporar el conocimiento en materias de género, es un proceso constante, que lleva tiempo y dedicación, y que puede generar incluso rechazo o resquemor en las personas, puesto que cada vez que nos enfrentamos a cuestiones de género es necesario situarlas en diferentes dimensiones, que van desde lo social-estructural hasta lo personal, lo que sin duda puede ocasionar profundos cuestionamientos sobre la forma en que se estructura o conforma la sociedad, y/o sobre la manera en que las personas se relacionan con otras, especialmente entre los géneros.

Todo ello impacta directamente en el desarrollo de las políticas destinadas a incorporar la perspectiva de género en el Ministerio Público, pues son sus personas, fiscales y funcionario/as quienes crean, usan e interpretan las normas jurídicas. Personas de carne y hueso que están impregnadas de actitudes, creencias, sesgos y prejuicios sobre los seres humanos, sus conductas y sus necesidades, especialmente cuando éstas son de género femenino o forman parte de un grupo minoritario, y estos preconceptos no siempre son visibilizados y dejados de lado a la hora de administrar justicia.

Es por ello que el gran desafío de la Fiscalía de Chile es continuar sin retroceder en un real y efectivo *mainstreaming* de género, que es definido por un grupo de expertos/as del Consejo de Europa como “la reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”².

Esta definición, como señala nuestra política, “destaca cinco elementos clave en la estrategia del *mainstreaming* de género para su correcta aplicación: un concepto más amplio de igualdad de género, la incorporación de la perspectiva de género en la agenda política dominante, la participación equilibrada de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, la prioridad otorgada a las políticas de género y a las que tienen especial relevancia para las mujeres, y un cambio de las estructuras institucional y organizativa que afecta al proceso político, los mecanismos, y los actores políticos”³.

Por lo tanto, se requiere un verdadero cambio en la cultura institucional del Ministerio Público, que permee todo el quehacer del ente persecutor, para garantizar un adecuado y efectivo acceso a la justicia para todos y para todas. Solo así, y con el firme compromiso del/La Fiscal Nacional y de todas las personas que trabajan en la institución, atendiendo a nuestra propia cultura organizacional, a nuestras prácticas, visiones y valores institucionales, podremos continuar construyendo una Fiscalía más igualitaria entre mujeres y hombres. 

2 CONSEJO DE EUROPA, *Mainstreaming* de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en *mainstreaming* (EG-SMS), (versión español e inglés), Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, Madrid, 1999, p. 26.

3 Política de Igualdad de Género de la Fiscalía de Chile, p. 18 y 19.