

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN de un protocolo para la protección de mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas, frente a la violencia y la explotación sexual.

Una herramienta interinstitucional, intersectorial
y multidisciplinaria para el acceso a la justicia.

PANAMÁ



LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN de un protocolo para la protección de mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas, frente a la violencia y la explotación sexual.

Una herramienta interinstitucional, intersectorial
y multidisciplinaria para el acceso a la justicia.

PANAMÁ

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Secretario General

Luis Almagro Lemes

Secretario General Adjunto

Néstor Méndez

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres

Alejandra Mora Mora

Secretaria Técnica del MESECVI

Luz Patricia Mejía

Coordinadora de Proyecto

Eva Villarreal

Especialistas

Sara Brochet

Tatiana Bensa

Investigación y contenido

Emma Puig de la Bellacasa

Diseño gráfico

María de los Ángeles Velázquez

PANAMÁ

MINISTERIO DE LA MUJER

Ministra de la Mujer

Doctora Juana Herrera Arauz

Viceministra de la Mujer

María Alejandra Panay

AGRADECIMIENTOS

COMITÉ DE REVISIÓN

Fondo de población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Juan Pablo Protto

Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OHCHR)

Pedro Vera Pineda

Byron Cárdenas Velásquez

Médicos sin Fronteras España

Cristina Zugasti

Altair Savedra

Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR)

Valentina Duque

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	6
2. OBJETIVOS	10
3. MARCOS LEGALES	11
4. DEFINICIONES Y CONSIDERACIONES	14
5. Principios Rectores de la Actuación Interinstitucional, Intersectorial y Multidisciplinaria	19
6. Enfoques de la Actuación Interinstitucional, Intersectorial y Multidisciplinaria	23
7. Lineamientos para la Elaboración de un Protocolo de Actuación Interinstitucional, Intersectorial y Multidisciplinaria de Protección de Mujeres Migrantes, Desplazadas y Refugiadas, víctimas y sobrevivientes de Violencia Sexual	26
8. RECOMENDACIONES	46

1. INTRODUCCIÓN

La migración irregular es una preocupación creciente en las Américas, con graves consecuencias sociales, políticas, sanitarias y económicas para los países de origen, tránsito y destino. En las últimas dos décadas, la dinámica migratoria se hizo más compleja y se intensificó en la región. Este instrumento surge como parte de un proyecto impulsado por la Comisión Interamericana de Mujeres en su rol de Secretaría Técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) de la Organización de Estados Americanos (OEA), y el Departamento de Seguridad Pública (DPS) de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, gracias al apoyo del Fondo de Conflicto, Estabilidad y Seguridad del Reino Unido (CSSF) para fortalecer los marcos normativos en Panamá y prevenir la violencia sexual contra mujeres y niñas migrantes.

La mayoría de los países de la región se ven afectados por flujos de personas migrantes que se ven obligadas a desplazarse hacia territorios transfronterizos, escapando de crisis sociales, económicas y/o políticas con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida. La población migrante internacional en el continente representaba el 7,2% de la población total a mediados de 2020, cifra que supone el doble del promedio mundial. En los últimos años¹, el número de personas en movimiento en la región ha aumentado, alcanzando aproximadamente 73,5 millones de migrantes internacionales (según la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, 2024a) y 22,1 millones de personas desplazadas forzosamente, quienes requieren protección internacional o asistencia humanitaria (según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, 2024). A su vez, ha habido un incremento significativo en el número de mujeres y niñas que se encuentran en situaciones de migración y desplazamiento forzado, participando en movimientos mixtos en la región. Se estima que las

mujeres representan el 51,3% de la población de migrantes internacionales en las Américas (OIM, 2022), y aproximadamente el 46%, que equivale a casi 10 millones, de la población en situación de desplazamiento forzado son mujeres, adolescentes y niñas (ACNUR, 2023).

Las personas que no pueden migrar de manera segura entre Suramérica y Centroamérica² se ven obligadas a atravesar el Tapón del Darién, una selva extensa de más de 5.000 km² que constituye el único punto donde la carretera Panamericana se interrumpe. Durante este viaje, la población migrante camina entre 3 y 10 días, recorriendo de 80 a 90 kilómetros. Cifras recientes registran que el número de personas migrantes y desplazadas que cruzan irregularmente a Panamá después de embarcarse en la peligrosa ruta del Tapón del Darién. En 2023³, más de 500.000 migrantes cruzaron el Tapón del Darién a pie, cinco veces más que las cifras registradas en 2022. Según el Ministerio de Seguridad Pública panameño. Para marzo de 2023, las autoridades de Panamá habían identificado a 25.666 personas ciudadanas de Venezuela, 21.804 de Haití, 13.842 de Ecuador, 2.320 de Chile, 1.981 de Colombia y 1.897 de Brasil utilizando esta peligrosa región como ruta migratoria. Las autoridades nacionales estiman un total de 97.718 es la cantidad de migrantes irregulares que han transitado dentro del flujo controlado, en los días transcurridos del 2024.

La ruta generalmente comienza en un pueblo costero colombiano, pasa por granjas y comunidades indígenas, cruza montañas y ríos antes de llegar a una estación de recepción migratoria (ERM) del gobierno en Panamá. El viaje a través del Tapón del Darién conlleva numerosos riesgos, entre ellos su longitud, el terreno accidentado, condiciones climatológicas adversas según ciertos periodos del año, con copiosas

1 En Perfil Regional de Género. Capítulo sobre Movilidad Humana, desarrollado por OIM y ACNUR. <https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2024/03/perfil-regional-de-igualdad-de-genero-americ-latina-y-el-caribe>

2 Nota conceptual *Crisis Humanitaria: Migración Sin Precedentes por la Selva del Darién y Violencia Sexual en Aumento*. Médicos Sin Fronteras 2023

3 <https://www.migracion.gob.pa/inicio/estadisticas>

lluvias y exposición a picaduras y accidentes la falta de servicios e insumos esenciales básicos, como la falta de agua potable y atención médica en el camino, que son parte de sus derechos humanos básicos. Un factor de riesgo importante en el Tapón del Darién es la presencia de actividades delictivas, que exponen a las personas migrantes a la violencia, incluida la violencia sexual, la trata de personas y la extorsión. La violencia perpetrada por grupos criminales, que incluye robos, secuestros, violencia sexual, desnudez forzada y homicidios. La Selva del Darién es uno de los tramos más difíciles y peligrosos de la ruta migratoria y de desplazamiento, donde las personas migrantes y refugiadas enfrentan múltiples riesgos en su búsqueda de un futuro mejor. Darién se ha convertido en un negocio impulsado por organizaciones criminales que tienen sus servicios anunciados en las redes sociales.

Según el Instituto de Género en Geopolítica, es ***“un peligro ser una mujer migrante en el Tapón del Darién”***. Según el mismo, un gran porcentaje de mujeres migrantes y refugiadas viajan con niños y niñas pequeños, lo que aumenta la vulnerabilidad a la explotación sexual y laboral sin protección oficial. En las situaciones de crisis humanitaria y desplazamiento forzado, las mujeres, niñas y adolescentes se ven especialmente afectadas. Muchas de ellas enfrentan un riesgo extremo debido a la pobreza, la pérdida parcial o total de sus redes de apoyo, la falta de acceso a insumos esenciales básicos, abuso de poder, desigualdad de género, cambios en las responsabilidades familiares, obstáculos en el acceso a la asilo o regularización, así como la falta de acceso a servicios esenciales de protección y la exposición a diversos tipos de violencia. La desinformación sobre los riesgos reales que enfrentarán en relación con la violencia y el crimen es otro de los grandes desafíos. Durante la ruta migratoria, las mujeres continúan asumiendo la mayor parte de las responsabilidades domésticas y de cuidado, incluyendo a personas con discapacidad, enfermedades, personas mayores y niños. Esta carga adicional les impone desafíos significa-

tivos y reduce sus oportunidades de acceder a empleos formales. Muchas veces, se ven obligadas a recurrir al trabajo por cuenta propia, informal y sin seguridad social, lo que las expone a situaciones precarias, explotación sexual y abuso laboral. Esta situación se ve agravada por la falta de información o la falta de confianza en los servicios disponibles, lo que dificulta aún más su acceso a la ayuda necesaria.

Durante la ruta migratoria, una de cada cuatro mujeres sufre alguna forma de agresión, y al menos una de cada cinco mujeres desplazadas en el mundo experimenta violencia sexual.⁴ La situación de violencia, que en momentos de “paz” ya es compleja, tiende a empeorar en contextos de desplazamiento, desplazamiento forzado y de conflicto armado, incluso debido al hecho de que la violencia sexual puede convertirse en arma de guerra,⁵ mujeres que se desplazan o que han sido forzadas a desplazarse pierden sus redes de apoyo, lo que puede ser un factor que agrave su desprotección, y mujeres en sus diversidades pueden estar en riesgo aún más agravado, como es el caso de mujeres con orientación sexual e identidad generica diversas, mujeres y niñas involucradas en la venta y el intercambio de sexo como mecanismo de supervivencia, niñas y mujeres con discapacidad.⁶ Los agresores pueden estar en diversas partes, son cónyuges, familiares, personas desconocidas, traficantes, miembros de pandillas, de grupos criminales o incluso actores humanitarios y autoridades.

Por otro lado, el 80 % de las personas que son víctimas de la trata transfronteriza de personas son mujeres y niñas, y la mayoría de ellas (79 %) están destinadas a la explotación sexual⁷. Además, las mujeres y los niños, especialmente las niñas, sufren una mayor violencia a manos de los traficantes. Las mujeres víctimas, de cual-

4 ACNUR, *Mujeres refugiadas y desplazadas: como sobrevivir a la violencia sexual y de género*, 2021b.

5 IDEM.

6 ACNUR, *Política del ACNUR para la prevención, mitigación de riesgos y respuesta a la violencia de género*, 2020c p. 5.

7 <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/saint-lucia/>

quier edad descritas en estos casos, tienen tres veces más probabilidades de sufrir violencia física o extrema (incluida la violencia sexual) durante la trata, que los hombres⁸. Otros riesgos que suelen enfrentar las mujeres incluyen: ser obligadas a usar el sexo para pagar sobornos en el proceso migratorio y otras formas de explotación sexual; ser violada o abusada sexualmente; ser víctimas de violencia doméstica y sexual (SICA⁹). Las mujeres y niñas migrantes pueden no tener otra opción que vivir en las calles debido a la falta de refugios y otros tipos de apoyo de alojamiento. En las calles, son más vulnerables a la mendicidad forzada y la explotación sexual.

De acuerdo con un estudio publicado por el *Frontiers in Reproductive Health Journal*¹⁰, las mujeres que cruzan el Darién necesitan métodos anticonceptivos, ya que lo más probable es que no tengan forma de protegerse de embarazos no deseados durante su viaje. El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)¹¹ realizó una visita a uno de los centros panameños de recepción de migrantes (Estación de Recepción Migratoria). Las personas especialistas destacaron que hubo algunos avances en la infraestructura del centro y el acceso al agua, pero aún existe preocupación por las mujeres que fueron víctimas de violencia sexual, el acceso a servicios de manejo clínico de la violencia sexual y a la justicia. Estos datos subrayan la oportunidad de mejorar los esfuerzos de los países miembros de la OEA beneficiarios para prevenir la violencia y los delitos contra las mujeres y las niñas, mejorando el apoyo para su acceso a los derechos, independientemente de su estatus migratorio. En 2021 el Comité de Expertas técnicas del MESECVI (CEVI) publicó su **Recomendación General**

del Comité de Expertas del MESECVI (No. 3): La figura del consentimiento en casos de violencia sexual contra las mujeres por razones de género, afirmando que es imperativo abordar la situación de las mujeres migrantes que, estando lejos de sus redes familiares, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad cuando se ven obligadas a abandonar sus países debido a amenazas a sus vidas y las de sus hijos.

En el contexto de la ruta migratoria en Colombia¹², el Comité de Expertas del MESECVI (CEVI) ha reconocido los esfuerzos realizados por el poder judicial del país para enjuiciar y prevenir la trata de mujeres y niñas. Sin embargo, han mostrado preocupación por las informaciones que señalan que mujeres y niñas migrantes de la República Bolivariana de Venezuela son con frecuencia, objeto de victimización y explotación, tráfico y feminicidio, sin que estas causas sean investigadas en profundidad. Otro de los desafíos señalados por las expertas, es la falta de información acerca de recursos financieros destinados a la representación jurídica gratuita y servicios judiciales para víctimas de violencia contra niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, ni en relación con su condición de indígenas, afrodescendientes, rurales, mujeres con discapacidad, con identidad genérica y sexual diversa, migrantes, refugiadas, desplazadas o privadas de libertad. Tampoco se entregó información sobre los servicios de atención a mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia, que buscan servicios de atención y acompañamiento. Poniendo de manifiesto la necesidad de que se redoble esfuerzos, con carácter prioritario y en un plazo determinado, a fin de implementar el plan nacional para la prevención de la violencia de género contra las mujeres y las niñas, incluida la violencia en las instituciones, prestando especial atención a las mujeres migrantes por la especial coyuntura que en la actualidad vive el país respecto del flujo masivo de mujeres venezolanas por el

8 UN Women 2014

9 SICA, 2016. Factores de riesgo y necesidades de atención para las mujeres migrantes en Centroamérica.

10 Frontiers | Sexual and reproductive health and access: Results of a rapid epidemiological assessment among migrant peoples in transit through Darién, Panamá (frontiersin.org)

11 Cejil alerta de violencia sexual sistemática contra mujeres que cruzan Darién - SWI swissinfo.ch

12 Informe CEVI Colombia par. 18, 44 y 96 Disponible en [FinalReport2019-Colombia.pdf \(belemdopara.org\)](#)

país en tránsito y con vocación de permanencia.

En su último Informe Nacional para el Estado de Panamá (2020), el CEVI señaló una falta de información a efectos de poder medir el número de mujeres, adolescentes y niñas que son atendidas en el país, especialmente en relación a casos de violencia sexual. Asimismo, solicitó información en relación a la especialización del personal encargado de brindar asistencia a esas víctimas, señalando el informe una falta de datos estadísticos sobre el tema¹³. El informe país muestra además la inexistencia de partidas financieras o recursos o gastos etiquetados en relación al combate contra la violencia contra las mujeres con carácter específico, que cuantifique la magnitud de la inversión que se realiza, teniendo en cuenta las condiciones especiales de vulnerabilidad.

En conclusión, un conjunto de condiciones de factores de riesgo contribuye a la migración de mujeres y niñas en el hemisferio occidental. Las desigualdades de género, la violencia de género (VG) contra las mujeres, la violencia de pareja, el riesgo de femicidio/feminicidio, la impunidad del delito hacia la violencia de género, la reunificación familiar y las madres solteras encargadas de mantener el hogar. Estas condiciones empujan a buscar oportunidades financieras para enviar remesas desde el extranjero como una forma de mantener a sus familias y proporcionarles una vida y un futuro mejores. Cuando las mujeres migrantes regresan a sus países de origen, pueden ser estigmatizadas y corren un mayor riesgo de enfrentar desafíos, como la exclusión social, la ruptura de los lazos familiares y la revictimización de las experiencias vividas durante el proceso migratorio. Panamá ha sido reconocido por la CEPAL como uno de los países que integran el principio de no discriminación en sus leyes migratorias, fortaleciendo este principio con otros que promueven la igualdad de género y la equidad. Sin embargo, se señala la necesidad de mayor concreción en políticas públicas, planes y



Cuando las mujeres migrantes regresan a sus países de origen, pueden ser estigmatizadas y corren un mayor riesgo de enfrentar desafíos, como la exclusión social, la ruptura de los lazos familiares y la revictimización de las experiencias vividas durante el proceso migratorio



programas¹³. Factores como la distancia de su lugar de origen y de sus seres queridos, el idioma, las limitaciones económicas y los riesgos para su salud son relevantes para las mujeres migrantes. Además, la demora en la resolución de sus solicitudes, incluyendo aquellas relacionadas con su situación migratoria, puede ser especialmente problemática cuando enfrentan procesos penales como víctimas de delitos.

13 CEPAL. (2019). Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina. Santiago. p. 33

2. OBJETIVOS

Los lineamientos están orientados por un lado, para la elaboración de un Protocolo de actuación interinstitucional, interseccional y multidisciplinaria de protección de mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas, víctimas y sobrevivientes de violencia sexual. Por otro lado buscan complementar los protocolos y directrices existentes en Panamá, especialmente en lo que respecta a la atención de las mujeres, bajo un enfoque de derechos, de género y hacia la restitución de la dignidad. Estos lineamientos están diseñados para proporcionar herramientas a las personas proveedoras de servicios, personas funcionarias judiciales, administrativas y otras personas profesionales que trabajan directamente con mujeres sobrevivientes de violencia sexual en contextos de la ruta migratoria.

Por otro lado, los lineamientos están alineados con los indicadores de progreso para evaluar y medir el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por la Convención de Belém do Pará, relevantes para evaluar la situación de los derechos de las mujeres en Panamá, evaluando el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Convención de Belém do Pará; ponderando el grado de avance en el cumplimiento de cada una de las obligaciones contenidas en la Convención e identificando los temas y las agendas pendientes. Estos indicadores ayudan a medir los esfuerzos de los Estados para garantizar una vida libre de violencia contra las mujeres y proporcionar las herramientas. Evitar la duplicación de información y esfuerzos y definir mejor las carencias de las fuentes de información existentes. De esta manera, se podrán formular estrategias y políticas públicas transversales que busquen satisfacer progresiva e integralmente el conjunto de derechos contenidos en la Convención.

Desde una perspectiva internacional, los lineamientos para la elaboración de un protocolo de actuación interinstitucional, interseccional y multidisciplinaria de protección de mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas, víctimas y sobrevivientes de violencia sexual, se enmarca en el acuerdo común entre los países de la

región sobre el derecho de las víctimas a recibir atención integral sin revictimización, que les permita reconstruir sus vidas y recuperar su dignidad. El objetivo es contribuir al fortalecimiento de los marcos legales y normativos relacionados con la violencia sexual y otros delitos que enfrentan estas mujeres en Panamá, desde una perspectiva de género, seguridad y derechos humanos.

A nivel nacional y regional, corresponde al Ministerio de la Mujer (en virtud de la Ley 71 de 23 de diciembre de 2008) velar por el cumplimiento de los instrumentos internacionales ratificados por Panamá en materia de políticas públicas sobre derechos humanos de las mujeres. La legislación panameña, como la Ley 82 de 24 de octubre de 2013 (conocida como Ley del Femicidio), reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y establece la prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres como obligaciones estatales. Entre estas obligaciones se encuentra la elaboración de protocolos con pautas de actuación interinstitucional y la formación profesional continua para la prevención, protección y atención a las víctimas. A su vez, busca contribuir en asegurar el acceso a la justicia de mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas que se encuentran bajo la jurisdicción de Panamá. Esto se fundamenta en el deber de proteger y garantizar los Derechos Humanos de todas las personas sujetas a la jurisdicción de Panamá, tal como se establece en el artículo 17 de la Constitución y en la normativa regional e internacional de Derechos Humanos.

Los lineamientos sugeridos, proponen establecer y fortalecer mecanismos de coordinación fluidos entre los servicios de salud, justicia, seguridad, servicios de protección de la niñez e intervenciones psicosociales, fortaleciendo capacidades del personal de salud en el manejo clínico y oportuno de mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia sexual y su rol en la activación de los mecanismos de protección y justicia. Estos lineamientos, proporcionan también recomendaciones y orientaciones para abor-

dar casos de violencia de género contra mujeres desde una perspectiva judicial, ofreciendo orientación para desarrollar un protocolo de acceso a la justicia para mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas que han sobrevivido a la violencia sexual. Estas orientaciones detallan cómo manejar estos casos de manera efectiva y sensible, adaptadas al contexto territorial (transfronterizo, nacional) asegurando el acceso a la justicia y protegiendo los derechos de las mujeres que han sobrevivido a la violencia de género.

Su propósito es promover una respuesta judicial coordinada y eficaz para prevenir, investigar, procesar y sancionar los casos de violencia sexual en el contexto de la ruta migratoria, contribuyendo así a la erradicación de esta grave violación de los Derechos Humanos en la región. En este sentido, los lineamientos propuestos en este documento constituyen un mecanismo concreto para la atención integral de las víctimas y sobrevivientes de violencia, cumpliendo no solo con la legislación nacional, sino también con los compromisos internacionales asumidos por Panamá.

3. MARCOS LEGALES ¹⁴

Panamá es Estado Parte de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, la cual fue aprobada por el gobierno de Panamá desde junio de 1994, siendo uno de los primeros países de la región que ratificó dicha convención mediante Ley No. 12 de 20 de abril de 1995. A partir de ello, Panamá ha desarrollado un número importante de normas de rango legal y sublegal que incluye entre otras, la definición de violencia contra las mujeres, de manera específica en la Ley 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las mujeres.

En la legislación nacional existen disposiciones que incluyen la acción, omisión o conducta contra las mujeres por su condición de ser mujeres, dentro de dicha ley. Éste es el único instrumento jurídico que define en su artículo 3 la Violencia de Género como: “Formas que perpetúan la dicotomía, entre las mujeres y los hombres y que aseguren la inferioridad de un género sobre el otro. Tales formas violan derechos humanos como el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física, mental y moral, así como la seguridad de la persona y su dignidad. Esta forma de discriminación inhibe seriamente las habilidades de las mujeres para disfrutar de los derechos y libertades sobre la base de la igualdad con los hombres”. Igualmente dentro del Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de 4 de junio de 2002, por la cual se reglamenta la Ley 4 de 29 de enero de 1999, de Igualdad de Oportunidades; en el Capítulo VI Violencia contra las Mujeres, en su artículo 65 y el artículo 66, artículo 69, artículo 70 al 75.

Con la Ley 27 de 1995 se adicionó al Título V del Código Penal, el Capítulo V denominado “DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y EL MALTRATO DE MENORES”, que establece los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores. Dicha ley estableció los siguientes tipos de violencia y maltrato:

1. LA VIOLENCIA SEXUAL: que comprende el uso de la fuerza y el poder con la finalidad de realizar actos sexuales contra la voluntad de la otra persona. Este tipo de violencia se da en las relaciones de pareja; otras se dan entre una persona adulta y un niño o niña o un joven o una joven menor de edad, mediante el abuso y el engaño o con el uso de la fuerza. Los hechos más comunes de violencia sexual son: la relación sexual con el uso de la fuerza, o sea la violación; la explotación sexual comercial o sea logrando ganancias económicas al cobrar por la relación sexual de otras personas; tener relaciones sexuales con miembros de la familia, es decir, lo que se conoce como incesto.

¹⁴ Tomado de Protocolo para la Atención Integral de la Violencia Sexual en Niñas, adolescentes y Mujeres. Ministerio de Salud, 2022.

2. LA VIOLENCIA FÍSICA: es aquella en que se usa la fuerza y el poder produciendo daños o heridas corporales a la persona que la recibe, generalmente requiere atención médica y sufren incapacidades para desenvolverse normalmente durante un período de tiempo. Entre los hechos que se pueden mencionar están: las heridas, las cortadas, las fracturas y rotura de huesos, las bofetadas y puñetazos, las patadas, las quemaduras, entre otras.

3. LA VIOLENCIA PSICOLÓGICA: es la violencia que aunque no se ve a simple vista, sí produce efectos emocionales y mentales, afectando la autoestima de la víctima. Entre los hechos que se consideran este tipo de violencia están: los insultos verbales, los gritos, el ridiculizar o rechazar a la otra persona; destruir objetos propiedad de la persona; dañar o romper objetos del hogar, causar daños a animales, etc.

Posteriormente en el 2001 se promulga la Ley 38 sobre Violencia Doméstica, y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente, en donde se amplían los tipos penales anteriormente señalados y se agrega la violencia patrimonial, que se define como la “acción u omisión dolosa que implica daños, pérdidas, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes u otros recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades básicas de las personas” del núcleo familiar. Incluye también como violencia patrimonial la limitación injustificada al acceso y manejo de bienes comunes. También se contempla la reparación de daños y resarcimiento a la víctima, así como atención especializada para ella.

Otro aspecto de gran relevancia es la obligatoriedad de establecer registros de declaración obligatoria por situaciones de violencia detectadas en centros de salud.

La legislación panameña también sanciona el acoso sexual tanto en el ámbito penal como en el ámbito laboral, tal como se establece en el Código Penal, adoptado mediante la Ley 14 de

18 de mayo de 2007, en el Artículo 175: quien por motivaciones sexuales hostigue a una persona de uno u otro sexo será sancionado con prisión de uno a tres años o su equivalente en días-multa o arresto de fines de semana. Se agravará la pena de dos a cuatro años de prisión, en los siguientes casos:

1. Si la víctima no hubiera cumplido dieciocho años de edad.

2. Si el autor cometiera el hecho abusando de su posición.

En lo laboral a través del artículo 213, numeral 15, del Código Laboral, del 30 de diciembre de 1971. Además está contemplada en la Ley N° 4 por la cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, en su capítulo V, Trabajo, numeral 11: “estudiar y prevenir las situaciones u hostigamiento sexual en el trabajo”.

La violación sexual dentro del matrimonio y de la unión de hecho se encuentra tipificada en la Ley 38 “Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia Doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones”.

La despenalización del aborto por violación se encuentra tipificado dentro de la Ley 14 que adopta el Código Penal, en el Artículo 142, donde no se aplicarán penas si el aborto es realizado, con el consentimiento de la mujer, para provocar la destrucción del producto de la concepción ocurrida como consecuencia de violación carnal, debidamente acreditada en instrucción sumarial. Asimismo, se encuentra despenalizado el aborto terapéutico, tal como lo señala el Artículo 142 del Código Penal donde se señala que no se aplicarán las penas señaladas en si el aborto es realizado, con el consentimiento de la mujer, por graves causas de salud que pongan en peligro la vida de la madre o del producto de la concepción.

Se sanciona la esterilización forzada mediante la Ley 14 del 18 de mayo de 2007, que adopta el



La legislación panameña también sanciona el acoso sexual tanto en el ámbito penal como en el ámbito laboral, tal como se establece en el Código Penal, adoptado mediante la Ley 14 de 18 de mayo de 2007, en el Artículo 175



código penal actual. En su artículo 144 establece que quien practique reproducción asistida en una mujer, sin su consentimiento, será sancionado con la pena de prisión de 6 a 10 años.

Sin duda alguna la Ley 27 y posteriormente la Ley 38 han representado un gran avance para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, sin embargo, esta legislación circunscribe al ámbito doméstico el reconocimiento de la violencia ejercida contra mujeres adultas, lo que demuestra que no hay una aplicación integral de la Convención, en tanto no se reconoce la violencia contra las mujeres de manera especial y específica acorde con la definición de violencia basada en género. Tampoco existe en el ordenamiento jurídico panameño normativa en materia civil ni a nivel administrativo que prevenga, sancione o erra-

dique la violencia contra las mujeres, así como la violencia institucional que está sin normar.

Sobre si existe una reparación para la víctima, el Artículo 127 del Código Penal establece que de todo delito se deriva responsabilidad civil, sin embargo, es una tipificación general y no específica para mujeres víctimas de violencia.

La trata nacional e internacional de personas está penalizada. En el año 2016, se reglamentó la Ley 79 de 9 de noviembre de 2011, sobre Trata de Personas y actividades conexas con la promulgación del Decreto Ejecutivo N.º 303 y con el Decreto Ejecutivo N.º 125 de 2018, se aprueba un nuevo Plan Nacional contra la Trata de Personas para el quinquenio 2017-2022 y, más recientemente, a través de la Resolución N.º 004 de 18 de junio de 2019, crea la oficina institucional contra la Trata de Personas adscritas al Ministerio de Seguridad Pública, cuya función principal es coordinar y facilitar las acciones operativas de los estamentos de seguridad contra el crimen organizado relacionado a la Trata de Personas y actividades conexas. Sin embargo, su tipificación es solo para la modalidad de Trata Sexual, dejando desprotegidas a aquellas mujeres víctimas de trata con fines laborales. Asimismo, cabe indicar que su énfasis se da en mujeres menores de edad, por lo cual tampoco se cumple con lo dispuesto en el Protocolo de Palermo en cuanto a las disposiciones específicas para la atención y prevención de la trata de mujeres.

Otro conjunto de normas tanto sustantivas como procesales, han adecuado y armonizado este marco convencional de legislación relativa a proteger a las mujeres frente a la violencia por razones de género. Entre ellas, la Ley No31 (Del 28 de mayo de 1998) De la protección a las víctimas del delito¹⁵; la Ley N° 38 del 10 de julio de 2001; la Ley N°14, de 18 de mayo de 2007

¹⁵<https://inamu.gob.pa/wp-content/uploads/2021/11/LEY-No-31-DEL-28-05-1998.pdf>

que adopta el Código Penal de la República de Panamá y que contiene el Título III Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual, Capítulo I Violación y otros Delitos Sexuales. La Ley N° 63 de 28 de agosto de 2008 que adopta el Código Procesal Penal e incorpora nuevas medidas especiales de protección a la víctima de violencia doméstica y otros delitos. La Ley N° 71 de 23 diciembre de 2008, que crea el Instituto Nacional de la Mujer, la Ley N° 5 del 14 de enero de 2009, la ley N° 82 de 24 de octubre de 2013 que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer. La Ley N° 60 de 30 de noviembre del 2016 que reforma la Ley 29 de 2002 sobre la menor de embarazada y dicta otras disposiciones.

Por su parte, un número importante de protocolos han venido desarrollando algunas de estas disposiciones legislativas. Si bien, Panamá ha intensificado sus esfuerzos en el ámbito legislativo y de políticas públicas para abordar la prevención, atención y represión de la violencia contra la mujer. Se ha avanzado hacia un enfoque centrado en las sobrevivientes, con especial atención en la protección y reparación de las víctimas. La atención de la agresión sexual es parte integral de la atención en salud, abordada desde un enfoque multidisciplinario y respaldada por múltiples leyes y resoluciones de la República de Panamá.

4. DEFINICIONES Y CONSIDERACIONES

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará)¹⁶ define la violencia contra las mujeres por razones de género como una manifestación de la desigualdad entre hombres y mujeres. Considera el pa-

triarquado no solamente ideológico sino también estructural; y, plantea que hasta que se rompan estas estructuras, el entorno patriarcal socio-cultural y político que enmarca, alimenta y sostiene los altos niveles de violencia contra las mujeres, experimentados en todos los Estados que son parte de Belém do Pará, continuará sin interrupción. La violencia de género impide, restringe, anula y viola una serie de derechos de las mujeres, incluyendo el derecho a la vida, a la integridad física, psicológica y moral, a la libertad y a la seguridad personales, así como el derecho a la igualdad de protección ante la ley y a la igualdad de protección por la ley, entre otros. Este tipo de violencia puede manifestarse en diversas formas, como la violencia física, sexual, psicológica, económica y simbólica, y puede ocurrir en múltiples entornos, como el hogar, las relaciones de pareja, la comunidad, los centros educativos, deportivos, de salud, laborales, las calles y cualquier otro espacio, perpetrada por personas cercanas o no, particulares o incluso agentes estatales. La inexistencia de protocolos de actuación y atención, que establezcan en forma clara los procedimientos a seguir frente a casos de vulneración del derecho de las mujeres y niñas a vivir una vida libre violencia, puede sostener comportamientos basados en estereotipos y costumbres socioculturales, afianzar la inferioridad y la subordinación de niñas y mujeres en el área educativa; desconocer el proceso para atender a usuarias víctimas de violencia sexual; desconocer los derechos de las mujeres indígenas, revictimizar a mujeres y niñas y por tanto ser ineficaces durante un proceso pena.

Panamá ha suscrito compromisos internacionales para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas. Estos compromisos están plasmados en tratados, que son acuerdos que los países firman entre sí para alcanzar ciertas metas relacionadas con los Derechos Humanos de todas las personas que residen en sus territorios. La Convención de Belém do Pará, que aborda exclusivamente la violencia contra las mujeres, aunque no incluye normas específicas en su texto original, cuenta con una interpretación auténtica que incorpora la violencia

¹⁶ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará). <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

como conducta prohibida por el acuerdo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido que¹⁷:

Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.

En este sentido las personas migrantes y refugiadas no son intrínsecamente vulnerables, ni carecen de capacidad de recuperación o de acción. Más bien, la vulnerabilidad a las violaciones de los derechos humanos es el resultado de múltiples e interrelacionadas formas de discriminación, desigualdad y dinámicas estructurales y sociales que conducen a niveles disminuidos y desiguales de poder y disfrute de los derechos.¹⁸

La Corte IDH¹⁹, la CIDH²⁰ y el Relator Especial

de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los migrantes²¹ han señalado que los Estados deben como mínimo garantizar las siguientes medidas: i) derecho a la información, ii) derecho a un intérprete, iii) derecho a la asistencia legal, iv) derecho a la asistencia consular.

En este sentido, garantizar el acceso a la justicia de las mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas, es una responsabilidad de los Estados frente a la violencia contra las mujeres, ya sea producida o tolerada por representantes del Estado u otros individuos. Un aspecto esencial para asegurar el cumplimiento por parte de los Estados es actuar con debida diligencia, lo que implica cuatro obligaciones fundamentales: prevención, investigación, sanción y reparación de toda violación de los Derechos Humanos, con el fin de prevenir la impunidad.

Las mujeres deben conocer los mecanismos de denuncia y los recursos judiciales existentes para la protección a víctimas de la violencia sexual. Las medidas de protección deben además ser accesibles a mujeres y niñas víctimas de la violencia y a las que sufren varias formas de discriminación combinadas, por razón de su raza, su condición étnica, de migrante, refugiada, desplazada, situación socioeconómica, entre otras. Las medidas de protección están destinadas a las mujeres víctimas, denunciantes, sobrevivientes, familiares y testigos y deben proteger sus Derechos Humanos, entre ellos, la vida, la integridad y la privacidad.²²

El Comité CEVI emitió dos recomendaciones relativas a las medidas de protección. En la primera, insta a los Estados a asegurar que las medidas de protección sean expedidas en

17 En el El Protocolo de acceso a la justicia para personas migrantes en Panamá. Órgano Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público., 2024

18 OACNUDH, Principios y directrices, apoyados por orientaciones prácticas, sobre la protección de los derechos humanos de personas migrantes en situación de vulnerabilidad, disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-10/principles-and-guidelines-sp.pdf>

19 Corte IDH. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, op. cit., párr. 120; Caso Vélez Loor Vs. Panamá, op. cit., párr. 158; Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia, op. cit., párr. 154; Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C N°. 251, párr. 175. En el El Protocolo de acceso a la justicia para personas migrantes en Panamá. Órgano Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público, Alto Comisionado de Derechos Humanos. 2024

20 CIDH. Resolución 04/19. Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, op. cit., principio 40. En el El Protocolo de acceso a la justicia para personas migrantes en Panamá. Órgano Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público, Alto Comisionado de Derechos Humanos. 2024

21 ONU – Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González, op. cit. En el Protocolo de acceso a la justicia para personas migrantes en Panamá. Órgano Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público, Alto Comisionado de Derechos Humanos. 2024

22 Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) 2017 (495)

todos los casos de violencia contra las mujeres, vigilando su proceso de aplicación; realizando evaluaciones y estudios sobre su implementación y efectividad. En la segunda, el Comité CEVI recomienda, implementar mecanismos para su cumplimiento; asegurar fondos para traslados y mecanismos de rescate, traslado y protección²³.

Para el acceso universal a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, el Estado tiene la obligación de adecuación del aparato estatal. El CEVI considera que se debe tener en cuenta las necesidades especiales y obstáculos que enfrentan grupos de mujeres y niñas con mayor vulnerabilidad a la violencia para acceder a la justicia, como las situaciones de pobreza y exclusión, el idioma, la ubicación en zonas rurales o alejadas de centros urbanos, las necesidades de las personas con discapacidad, entre otras²⁴.

Violencia de género

Según la Ley 82 de 24 de octubre de 2013²⁵, se define la violencia contra las mujeres como cualquier acción, omisión o práctica discriminatoria basada en el género femenino, tanto en el ámbito público como privado. Esta violencia puede manifestarse de diversas formas, incluyendo la muerte, el daño o el sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial. También se incluyen las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea perpetradas por individuos o por agentes estatales. Esta legislación es de suma importancia para el país, ya que amplía el concepto de violencia contra las mujeres y establece medidas preventivas para combatirla.

23 Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) 2017 (247)

24 Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) 2017 (496)

25 <https://mujer.gob.pa/wp-content/uploads/2021/11/LEY-No-82-DEL-24-10-2013.pdf>

Violencia sexual

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS)²⁶, se define violencia sexual, cualquier acto sexual intento de obtener un acto sexual, comentario o avance sexual no deseado, o acto de tráfico y otro modo, dirigido contra la sexualidad de una persona mediante el uso de coerción, amenaza de daño o fuerza física por parte de cualquier persona, independientemente de su relación con la persona sobreviviente, en cualquier entorno, incluidos entre otros el hogar y el trabajo. Por su parte la corte penal internacional la define como toda invasión del cuerpo de una persona por una conducta que resultó en la penetración (por mínima que fuera) de cualquier parte del cuerpo de la víctima o del perpetrador con el órgano sexual, cualquier otra parte del cuerpo o un objeto; Cometido por la fuerza o por amenaza de fuerza o coerción o aprovechando un entorno coercitivo o cometido contra una persona incapaz de dar su consentimiento.

Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU)

En virtud de la Ley 82 de 2013, se instituyó en 2014 el Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU), conforme a la Resolución 714 de 12 de diciembre de 2014. Su propósito es coordinar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y el femicidio. El CONVIMU está compuesto por representantes de diversas instituciones gubernamentales y organizaciones, entre las que se incluyen el Instituto Nacional de la Mujer, el Consejo Nacional de la Mujer, el Órgano Judicial (Unidad de acceso a la justicia y género), el Ministerio Público, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses,

26 <https://www.paho.org/es/temas/violencia-contra-mujer#:~:text=La%20violencia%20sexual%20es%20cualquier,la%20v%C3%ADctima%2C%20en%20cualquier%20%C3%A1mbito.>

los ministerios de Gobierno, Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Desarrollo Laboral, Seguridad Pública, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá, la Asociación de Municipios de Panamá, la Fundación para la Equidad de Género, la Fundación de Asistencia Legal Comunitaria, la Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer y el Centro para el Desarrollo de la Mujer.

Los Centros de Atención Integral (CAI)

Son una iniciativa del Ministerio de la Mujer que surge en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 71 de 23 de diciembre de 2008, y están reglamentados por el Decreto Ejecutivo No. 29 de junio de 2019. Estos centros constituyen una plataforma destinada a promover y fomentar acciones que fortalezcan las autonomías física, económica y política de las mujeres a nivel nacional, incluyendo servicios adaptados a las comunidades indígenas. Los CAI proporcionan una atención focalizada en las mujeres mediante la combinación de servicios y actividades comunitarias que se ajustan a estándares tanto nacionales como internacionales. El objetivo primordial es contribuir al pleno reconocimiento de los derechos de las mujeres a través de un acompañamiento multidisciplinario, integral y transversal. Esto busca permitir que las mujeres vivan con dignidad y sin violencia. El propósito fundamental de estos centros es brindar orientación y asistencia legal a mujeres sobrevivientes o en riesgo de cualquier forma de violencia. Esto se realiza con el fin de asegurar su acceso a la justicia, facilitando procedimientos y procesos judiciales de índole administrativa, familiar, civil o penal que puedan ser necesarios.

Trata de personas

Se refiere a la acción de promover, dirigir, organizar, financiar, publicitar, invitar, gestionar, reclutar, transportar, trasladar, acoger o recibir

personas utilizando amenazas, fuerza, coacción, fraude, engaño, abuso de poder o de situación vulnerable, o mediante pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona con autoridad sobre otra, con el objetivo de explotación. Esta explotación puede incluir sexual, laboral, esclavitud o prácticas similares, trabajos o servicios forzados, matrimonio y uniones forzadas, mendicidad, tráfico de órganos o adopción irregular.²⁷

Migración mixta ²⁸

Se refiere a los desplazamientos de personas a través de las fronteras que se originan por diversas razones. Este fenómeno involucra a distintos grupos de individuos con diferentes estatus legales y niveles de vulnerabilidad, como migrantes económicos o ambientales, personas huyendo de situaciones de violencia, migrantes con estatus regular o irregular, solicitantes de asilo o refugiados, víctimas de trata, niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familias, así como otras personas con necesidades de protección.

País de tránsito ²⁹

Se refiere al país por el cual pasa una persona o grupo de personas durante cualquier viaje hacia el país de destino.

27 República de Panamá. Código Penal de la República de Panamá, art.456-F; República de Panamá. Ley 36 de 24 de marzo de 2013, arts. 3 y 42; Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, "Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes", 2003, art. 3.

28 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 diciembre 2015, párr. 139.

29 El Glosario de la OIM sobre Migración. <https://publications.iom.int/books/derecho-internacional-sobre-migracion-ndeg34-glosario-de-la-oim-sobre-migracion#:~:text=El%20Glosario%20de%20la%20OIM%20sobre%20Migraci%C3%B3n%20es%20una%20recopilaci%C3%B3n,las%20pr%C3%A1cticas%20regionales%20y%20nacionales.>

País de destino ³⁰

Lugar al que se dirige una persona migrante. En situaciones de retorno o repatriación, es el país de origen de la persona migrante. En el caso de reasentamientos, es el país que ha acordado recibir un cierto número de migrantes anualmente.

Persona migrante

El término genérico que no está definido en el derecho internacional, pero que se utiliza comúnmente, se refiere a cualquier persona que se desplaza desde su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o cruzando una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones.³¹

Persona refugiada

Persona que conforme a lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados³², se encuentra fuera de su país de origen debido a temores fundamentados de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social específico u opiniones políticas. Esta persona no puede o, debido a dichos temores, decide no buscar protección en su país de origen. También se considera persona refugiada aquella que, careciendo de nacionalidad y encontrándose fuera del país donde solía residir debido a los mismos temores, no puede o decide no regresar a dicho país. La Declaración de Cartagena³³ amplía la definición de refugiado para incluir

a aquellas personas cuya vida, seguridad o libertad están en peligro debido a situaciones como violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos u otras circunstancias que han causado graves perturbaciones en el orden público.

Solicitante de asilo ³⁴

Es aquella persona que busca protección internacional y cuya solicitud aún no ha sido evaluada de manera definitiva en el país donde busca refugio.

Protección internacional ³⁵

Se refiere a las medidas de protección que un Estado proporciona a personas cuyos derechos están en peligro o han sido violados en su país de origen o lugar de residencia habitual, y que no han podido obtener protección adecuada debido a su falta de accesibilidad, disponibilidad o efectividad. Este tipo de protección incluye varios aspectos: a) la protección de personas que han recibido asilo o refugio de acuerdo con convenios internacionales o leyes nacionales; b) la protección basada en la definición ampliada de refugiado según la Declaración de Cartagena; c) la protección garantizada por el principio de no devolución, protección complementaria y otras formas de protección humanitaria; y d) la protección otorgada a personas apátridas.

Las Estaciones de Recepción Migratoria (ERM)

Son lugares temporales diseñados para proporcionar asistencia, protección y servicios esenciales a personas migrantes durante un breve periodo de tiempo³⁶.

30 idem

31 idem

32 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 artículo 1. https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf

33 Aunque la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena no ha sido incorporada en la legislación interna de Panamá, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado su aplicación para los Estados de las Américas en su jurisprudencia constante. Es importante destacar que esta jurisprudencia forma parte del corpus iuris interamericano, el cual es vinculante para Panamá debido a las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al principio del control de convencionalidad exigido por dicho instrumento. Esta posición ha sido reafirmada en opiniones consultivas como la Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014 y la Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018, donde se destaca la interpretación y alcance de los artículos pertinentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con la institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el

sistema interamericano de protección. Protocolo de acceso a la justicia para personas migrantes en Panamá. Órgano Judicial

34 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Manual de Reasentamiento del ACNUR, p. 46

35 Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, op. cit., párr. 37.

36 Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG) de la República de Panamá. Manual de Gestión de Alojamientos Temporales en Panamá, febrero de 2018, pp. 18 y 42.

5. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTUACIÓN INTERINSTITUCIONAL, INTERSECTORIAL Y MULTISDISCIPLINARIA DE PROTECCIÓN DE MUJERES MIGRANTES, DESPLAZADAS Y REFUGIADAS, SOBREVIVIENTES DE VIOLENCIA SEXUAL

Los principios sugeridos para regir la actuación de las instituciones involucradas en el diseño e implementación de un protocolo de acceso a la justicia para mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas víctimas de violencia sexual son los siguientes:

Principio de igualdad y no discriminación

El principio de igualdad y no discriminación está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas³⁷ y la Constitución Política de Panamá³⁸. Dicho principio garantiza el derecho de toda persona a no ser discriminada. Además, establece la obligación para las autoridades de tratar a las personas extranjeras y a las personas panameñas en igualdad de condiciones ante la ley, de acuerdo con la legislación nacional y los tratados internacionales. Todas las personas tienen derecho a recibir la mejor asistencia posible, sin sufrir discriminación debido a su género, edad, discapacidad, raza, color, idioma, creencias políticas o religiosas, orientación sexual, identidad de género, clase social, país de origen o situación legal, incluyendo su situación de asilo³⁹. Estas características individuales se entrelazan en cada persona, lo que significa que todos tienen sus propias experiencias únicas de discriminación y privilegio. Las personas proveedoras de servicios, funcionarias públicas, trabajadoras sociales que acompañan la atención a mujeres sobrevivientes de violencia

sexual deben ser conscientes y comprender las necesidades y experiencias interseccionales de discriminación que enfrenta cada sobreviviente. Esto es crucial para abordar el acceso significativo a los servicios de atención y a las derivaciones necesarias de atención y a las derivaciones necesarias. Reconocer y aceptar estas experiencias interseccionales es fundamental para proporcionar un apoyo efectivo y sensible a cada individuo.

A su vez, el principio de Igualdad y no discriminación por razón de género contra las mujeres por edad, condición socio económica y cultural, origen étnico o racial, orientación sexual, identidad de género, opinión política, origen nacional u otras causas similares de acuerdo con el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará.

Principio del interés superior de la niñez⁴⁰

Se refiere al derecho fundamental de todas las niñas, niños y adolescentes a que su bienestar sea considerado como la máxima prioridad en todas las decisiones que les afecten, tanto en el ámbito público como en el privado. Este principio abarca tres dimensiones:

a) Como un derecho sustantivo: implica que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial que se evalúe y tome en cuenta al ponderar diversos intereses al tomar decisiones que involucren a un niño, un grupo de niños específico o a los niños en general. Este derecho debe aplicarse siempre que se deba tomar una decisión que afecte a los niños.

37 Artículo 2 de la DUDH: "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición."

38 Constitución Política de la República de Panamá, arts. 19 y 20.

39 Estándares mínimos Interagenciales para la programación sobre violencia de género en emergencias. UNFPA2019 https://gbvaoor.net/sites/default/files/2022-02/FGMS_ES_Final.pdf

40 Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto https://crmsv.org/sites/default/files/publicaciones/nna_-_lineamientos_regionales_ninez.pdf

b) Como un principio jurídico interpretativo fundamental: cuando una disposición legal admite múltiples interpretaciones, se debe seleccionar aquella que mejor satisfaga el interés superior del niño.

c) Como una norma de procedimiento: implica que al tomar decisiones que afecten a un niño específico, a un grupo de niños o a los niños en general, el proceso de toma de decisiones debe incluir una evaluación de las posibles consecuencias (positivas o negativas) de la decisión en el niño o niños involucrados.

En el caso que exista conflicto de interés, debe primar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, que consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su condición de persona humana;

Principio de la unidad familiar

Tiene como objetivo proteger los lazos familiares, ya sean paternos-maternos filiales, conyugales o aquellos que surgen de uniones no matrimoniales, destacándose por mantener la cohesión estricta del núcleo familiar. Según la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), se debe garantizar que los niños y niñas “no sean separados de sus padres o madres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, tras una revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de acuerdo con la ley y los procedimientos aplicables, que dicha separación es necesaria en el interés superior del niño”. Esta disposición resalta que todo niño, niña y adolescente tiene el derecho de vivir con su familia, la cual está llamada a satisfacer sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas. Este derecho a la protección contra intervenciones arbitrarias o ilegales en la familia está implícito en el derecho a la protección de la familia y de los niños, niñas y adolescentes, tal como lo establece el artículo 12.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Principio de no devolución

El principio de no devolución Es un derecho fundamental y una norma de protección para las personas que se encuentran en situaciones de desplazamiento forzado. Este principio prohíbe la expulsión, devolución, extradición o cualquier acción que ponga en riesgo la vida o la libertad de una persona refugiado o cualquier otra persona en las fronteras de un país, debido a su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular o sus opiniones políticas, o que puedan someterlo a tortura. Este principio se aplica a las personas refugiadas, independientemente de si han sido formalmente reconocidas como tales, así como a las personas refugiadas y migrantes que puedan enfrentar el riesgo de violencia de género, tortura. Incluye cualquier medida que pueda resultar en el retorno de una persona solicitante de asilo, refugiada o migrante a un territorio donde su seguridad personal esté en peligro debido a la persecución, violencia de género o la tortura, o donde puedan ser localizados y perseguidos incluso dentro del territorio del país de asilo.

Principio de confidencialidad ⁴¹

La confidencialidad garantiza el derecho de cada persona a que la información sobre ellas sea tratada con respeto, fomentando la seguridad y la confianza. Implica el reconocimiento de que las personas tienen el derecho de decidir a quién compartirán su historia y a quién no. Mantener la confidencialidad implica no revelar información a nadie sin el consentimiento informado de la persona afectada, ya que el incumplimiento de este principio puede exponer

⁴¹ Estándares mínimos Interagenciales para la programación sobre violencia de género en emergencias. UNFPA2019 https://gbvaor.net/sites/default/files/2022-02/FGMS_ES_Final.pdf

a la persona sobreviviente y a otras personas a riesgos adicionales. Cuando las personas proveedoras de servicios no respetan la confidencialidad, otras sobrevivientes pueden sentirse desalentadas a buscar ayuda. En la gestión de casos de Violencia Basada en Género (VBG), se mantiene la confidencialidad a través de prácticas estrictas para compartir información, basadas en el principio de compartir sólo lo necesario con quienes están involucrados en la atención de la sobreviviente y con su permiso. Además, es crucial proteger la información escrita sobre una persona sobreviviente de violencia sexual o un caso, mediante prácticas seguras de recopilación y almacenamiento de datos. Si bien existen excepciones a la confidencialidad, estas se abordan en las diferentes etapas de gestión de casos de mujeres sobrevivientes de violencia de género.

Principio de Pro- persona ⁴²

Es responsabilidad de las autoridades asegurar que cualquier decisión, medida, política o legislación concerniente a los derechos de las personas migrantes se base en el respeto y la importancia de la dignidad y el valor inherente de cada individuo. En situaciones donde haya dos disposiciones o interpretaciones aplicables a un caso específico, las autoridades deben optar por aquella disposición o interpretación normativa que ofrezca la mayor protección a la persona migrante, sin importar su estatus migratorio. Se interpretarán extensivamente las normas que consagran Derechos Humanos o los amplían y restrictivamente las que los limitan, teniendo en cuenta el contexto social para la efectiva protección de todas las mujeres.

Principio de no criminalización ⁴³

Cada medida adoptada por las autoridades debe tener en cuenta que la entrada y permanencia

irregular de una persona en el Estado no constituyen delitos penales, sino faltas administrativas. Por lo tanto, no se emplearán medidas punitivas basadas en el estatus migratorio de la persona. Ninguna autoridad tiene permitido utilizar términos o aplicar medidas que refuercen estereotipos negativos sobre las personas migrantes, desplazadas y refugiadas o que dificulten su acceso a derechos y protección básica. Además, ninguna víctima de trata de personas puede ser detenida, acusada o procesada por haber ingresado o permanecido de manera irregular en el Estado. Tampoco puede ser sujeta a procesos penales por participar en actividades ilícitas bajo su condición de víctima.

Principio de no revictimización

Este principio tiene como objetivo prevenir que una persona sea revictimizada en múltiples ocasiones a lo largo de su vida. Los Estados se comprometen a desarrollar y aplicar herramientas o enfoques que no expongan a las mujeres víctimas a procesos prolongados, solicitudes repetitivas de información, requerimientos innecesarios de datos o dificultades en el acceso a la información, incluyendo el acceso a la justicia.

Principio de efectividad

La capacidad de las leyes, políticas o medidas para lograr los resultados deseados. Se espera que las leyes y políticas diseñadas para proteger los derechos de las personas sean efectivas en la práctica, garantizando así la protección real de esos derechos.

Principio de Debida diligencia del Estado

Es un concepto fundamental en el derecho internacional que establece la responsabilidad de los Estados, como garantes de derechos, de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos cometidas dentro de su territorio o bajo su jurisdicción, ya sea por agentes estatales o por actores no

⁴² El Protocolo de acceso a la justicia para personas migrantes en Panamá. Órgano Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público, Alto Comisionado de Derechos Humanos. 2024

⁴³ Idem

estatales. Este principio se deriva de varias fuentes del derecho internacional, incluyendo tratados de Derechos Humanos, jurisprudencia internacional y principios generales del derecho internacional. Su objetivo principal es garantizar que los Estados tomen medidas efectivas para proteger los derechos humanos de las personas dentro de su territorio y prevenir la impunidad de aquellos que cometen violaciones de derechos humanos.

La debida diligencia del Estado implica varios elementos clave:

- **Prevención:** Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas preventivas para evitar que se cometan violaciones de derechos humanos, como la promulgación de leyes y políticas adecuadas, la capacitación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y la sensibilización pública.
- **Investigación:** Cuando se producen violaciones de Derechos Humanos, los Estados están obligados a realizar investigaciones imparciales, exhaustivas y efectivas para identificar a los responsables, llevarlos ante la justicia y garantizar que las víctimas reciban reparación adecuada.
- **Sanción:** Los Estados deben garantizar que los responsables de violaciones de derechos humanos sean sancionados de manera adecuada y proporcional, sin importar su posición o afiliación política, y de acuerdo con los principios de legalidad y justicia.
- **Reparación:** Los Estados tienen la responsabilidad de proporcionar reparación adecuada y efectiva a las víctimas de violaciones de derechos humanos, que puede incluir compensación financiera, rehabilitación, garantías de no repetición y otras medidas de satisfacción.

En resumen, el principio de debida diligencia del Estado representa un estándar fundamental de derechos humanos que establece la

responsabilidad de los Estados de actuar con prontitud y eficacia para proteger los Derechos Humanos de las personas dentro de su jurisdicción, investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos, y garantizar la reparación adecuada a las víctimas.

Centralidad de los derechos de las víctimas

Todas las acciones realizadas en el marco de esta ley priorizará la protección de los derechos humanos de las víctimas y sus familiares

Autonomía de las mujeres⁴⁴

En las decisiones que se adopten se deberá respetar y promover la autonomía de las mujeres y fortalecer sus derechos.

Progresividad de los Derechos Humanos y prohibición de regresividad:

Las políticas, normas y acciones para el reconocimiento y protección de los derechos humanos de las mujeres deben orientarse a dar cumplimiento efectivo a las obligaciones asumidas por el Estado⁴⁵.

Principio de participación de la víctima

Es responsabilidad de las autoridades asegurar la participación significativa de las personas migrantes que han sido víctimas de delitos en todas las etapas de la investigación y el proceso judicial. Esto se logra mediante procedimientos legales que permitan a las víctimas expresar sus opiniones de manera clara y que estas sean tomadas en cuenta de manera efectiva⁴⁶.

44 Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio) <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloFemicidio-ES.pdf>

45 Idem

46 El Protocolo de acceso a la justicia para personas migrantes en Panamá. Órgano Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público, Alto Comisionado de Derechos Humanos. 2024

6. ENFOQUES DE LA ACTUACIÓN INTERINSTITUCIONAL, INTERSECTORIAL Y MULTISCIPLINARIA DE PROTECCIÓN DE MUJERES MIGRANTES, DESPLAZADAS Y REFUGIADAS, VÍCTIMAS Y SOBREVIVIENTES DE VIOLENCIA SEXUAL

Enfoque de Derechos Humanos

Se reconoce a todas las personas como titulares de derechos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición

Enfoque de género

Permite examinar y comprender cómo el género influye en las oportunidades, roles e interacciones sociales de las personas. A través de este enfoque analítico, se facilita la integración de la perspectiva de género en programas, políticas públicas y organizaciones. La adopción de un enfoque de género es la estrategia elegida tanto por el Sistema de las Naciones Unidas como por la comunidad internacional para promover los derechos de las mujeres y las niñas, como parte integral de los derechos humanos promovidos por las Naciones Unidas. No se trata de una meta en sí misma, sino de un método para lograr una mayor igualdad entre mujeres y hombres, y entre niñas y niños. La integración de un enfoque o perspectiva de género implica evaluar cómo cualquier acción planificada afectará a hombres y mujeres, ya sea en la legislación, políticas o programas, en todas las áreas y niveles. Este enfoque busca garantizar que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean consideradas en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, económicos y sociales. El objetivo final es lograr la igualdad de género, de modo que mujeres y hombres puedan beneficiarse de manera equitativa y no se perpetúe la desigualdad.

Es esencial abordar la migración desde una perspectiva de género, ya que permite comprender

las particularidades de la migración femenina y los impactos diferentes en mujeres y hombres. Esta perspectiva nos ayuda a entender la migración de manera integral al revelar las dinámicas de poder y relaciones dentro de los procesos migratorios, así como a reconocer las necesidades específicas de las mujeres que requieren intervenciones diferenciadas. Esta dinámica evidencia la presencia de factores culturales que han legitimado históricamente formas de discriminación, violencia y exclusión hacia las mujeres.

La violencia contra las mujeres no discrimina en cuanto a origen nacional, pero las mujeres que participan en procesos migratorios enfrentan mayores vulnerabilidades. Abordar los derechos de las mujeres que sufren violencia requiere una estrategia interinstitucional e intersectorial articulada, así como acciones coordinadas de formación y sensibilización. Esto es fundamental para hacer visible “lo invisible”: las diversas formas en que se manifiesta la violencia contra las mujeres.

Enfoque de empoderamiento de las mujeres

Se promueve el empoderamiento de las mujeres para que adquieran herramientas psicosociales que les permitan afrontar los conflictos, reconstruir su autoestima y disponer de recursos para una vida autónoma.

Enfoque centrado en la persona sobreviviente

El enfoque centrado en la persona sobreviviente pone en el centro los derechos, necesidades y deseos de cada mujer sobreviviente de violencia de género, reconociendo su experiencia, dignidad y derechos humanos. Debe asegurar que las mujeres se sientan seguras, escuchadas y apoyadas en todo el proceso. Este enfoque centrado en la persona sobreviviente asegura el reconoci-

miento y respeto de las necesidades individuales de cada sobreviviente, fortaleciéndolas para que tomen decisiones autónomas y recuperen el control sobre sus vidas. Este proceso se realiza a través de la gestión de casos y la colaboración entre proveedores de servicios. Los principios rectores de la Violencia Basada en Género (VBG), que incluyen el derecho a la seguridad, confidencialidad, respeto, dignidad, autodeterminación y no discriminación, orientan este enfoque a todas las personas involucradas en la asistencia y atención a las sobrevivientes de violencia basada en género en cualquier función. Es crucial que las personas que trabajan y brindan atención y servicios de VBG comprendan este enfoque, así como los principios rectores de VBG para la atención, y sepan cómo aplicarlos en la práctica.

Enfoque de acción sin daño

Se centra en garantizar que las intervenciones para la protección de mujeres sobrevivientes de VG sean responsables, sensibles a las necesidades y deseos de las comunidades afectadas y que minimicen cualquier impacto negativo o daño involuntario. Esto se logra, entre otros, mediante una evaluación cuidadosa, la participación comunitaria, la transparencia y la rendición de cuentas, y el aprendizaje continuo para mejorar las prácticas y evitar daños futuros.

Enfoque intergeneracional

Reconoce que todas las acciones de política pública o aquellas llevadas a cabo por diversos actores, ya sea de manera directa o indirecta, así como las prácticas y disposiciones institucionales, deben orientarse hacia el desarrollo de capacidades que fortalezcan la creación de relaciones libres de discriminación y potencien las oportunidades existentes para la colaboración y complementariedad entre diferentes generaciones. Este enfoque permite comprender y analizar la realidad social, destacando las desigualdades y discriminaciones dentro de los grupos generacionales y entre las generaciones⁴⁷.

47 AWID, Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica, Derechos de las mujeres y cambio económico, No. 9 <https://www.awid.org/es/publicaciones/interseccionalidad-una-herramienta-para-la-justicia-de-genero-y-la-justicia-economica>



Cuando se abordan las brechas de género, la interseccionalidad es fundamental para comprender las diversas desigualdades que afectan a las mujeres en nuestra región



Enfoque de interseccionalidad

El enfoque interseccional⁴⁸ es una herramienta fundamental que nos ayuda a comprender cómo diversas identidades se entrelazan para generar diversas formas de desigualdad, discriminación, exclusión y violencia. El principio de no dejar a nadie atrás nos insta a reconocer que hay grupos que enfrentan múltiples formas de discriminación más allá del género y que necesitan ser visibilizados y priorizados. Cuando se abordan las brechas de género, la interseccionalidad es fundamental para comprender las diversas desigualdades que afectan a las mujeres en nuestra región. Las mujeres pertenecientes a diversos grupos, como afrodescendientes, indígenas, LGBTQ+ y personas con discapacidad, tienen necesidades y experiencias específicas y enfrentan desafíos particulares. Lo mismo ocurre con aquellas que son parte de otros grupos en situación de vulnerabilidad, como las migrantes.

48 Interseccionalidad BID <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/que-es-interseccionalidad/>

Enfoque contextual⁴⁹

Sugiere que cualquier acción institucional o social debe considerar las condiciones históricas específicas de la sociedad y el contexto en el que se encuentran las mujeres migrantes. Esto incluye a aquellas que enfrentan situaciones de crisis, como desastres naturales o conflictos, dentro de su entorno familiar, comunitario, institucional, económico-político y sociocultural.

Enfoque intercultural

Busca representar las interacciones entre diferentes grupos culturales que coexisten en un mismo entorno social. Más que simplemente reconocer la diversidad cultural, celebra el encuentro entre culturas y fomenta el diálogo entre ellas. Sin embargo, este enfoque⁵⁰ no ignora las desiguales relaciones de poder que subyacen a muchas de las diferencias culturales percibidas. Las intervenciones basadas en el enfoque intercultural no solo reconocen y promueven el encuentro y la convivencia entre culturas, sino que también cuestionan las condiciones que jerarquizan estas diferencias, desafiando el paradigma monocultural que prevalece en la sociedad occidental, caracterizado por una identidad blanca, masculina y heteronormativa.

Este enfoque se deriva de la filosofía del pluralismo cultural y va más allá del multiculturalismo al prestar especial atención a la intensa interacción entre culturas⁵¹. Considera tanto las diferencias como las convergencias entre personas y grupos, incluyendo la aceptación de

los derechos humanos, los valores compartidos, las normas de convivencia, los intereses comunes en el desarrollo local, la identidad nacional y otros aspectos compartidos. La interculturalidad se define como un diálogo entre iguales en un contexto multilingüe, multiétnico y pluricultural.

Enfoque transnacional

Se enfoca en los nuevos espacios sociales interregionales⁵² que surgen como resultado de la migración y forman parte de las áreas sociales transnacionales. La relevancia de esto radica en que estos espacios permiten la conexión no solo a través de medios de comunicación y transporte, sino también a través de territorios intermedios, entre áreas sociales transnacionales, incluidos los servicios esenciales, que no están vinculadas por la proximidad geográfica. Es crucial considerar las redes migratorias, las prácticas sociales y los canales de conexión entre los lugares de destino de la población migrante.

Enfoque de inclusión

La inclusión social está estrechamente ligada a los conceptos de ciudadanía, estatus y derechos. Reconoce que la discriminación y la exclusión social son una negación de la ciudadanía y un obstáculo para el ejercicio de los derechos. Por el contrario, la inclusión social es un proceso que garantiza que aquellas personas que están discriminadas, excluidas o en riesgo de estarlo debido a diversas situaciones o condiciones, tengan oportunidades para participar plenamente en la vida económica, política, social y cultural de la sociedad en la que viven. Esto implica reconocer y respetar la diferencia, y especialmente promover la equidad y la justicia social.

49 Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración.

50 Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2009): "Multiculturalidad e interculturalidad en el ámbito educativo. Experiencia de países latinoamericanos", Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Embajada Real de Dinamarca. 2012. https://issuu.com/ides-pouna/docs/2-multiculturalidad_interculturalidad

51 La Interculturalidad y el reconocimiento de los múltiples otros en la convivencia educativa. Boletín Antropológico, vol. 38, núm. 100, pp. 458-484, 2020. Universidad de los Andes.

52 El enfoque transnacional CLACSO <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20120420034648/Tavernelli.pdf>

7. LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROTOCOLO DE ACTUACIÓN INTERINSTITUCIONAL, INTERSECTORIAL Y MULTIDISCIPLINARIA DE PROTECCIÓN DE MUJERES MIGRANTES, DESPLAZADAS Y REFUGIADAS, VÍCTIMAS Y SOBREVIVIENTES DE VIOLENCIA SEXUAL E INDICADORES DE PROGRESO PARA LA MEDICIÓN Y MONITOREO DE SU IMPLEMENTACIÓN

Tomando en cuenta la prevención de la recurrencia de violencia sexual y otras formas de violencia mediante la creación de vías seguras y regulares, para que las mujeres migrantes y refugiadas puedan tomar decisiones informadas y eviten caer en redes de trata y tráfico ilícito de personas que las exponga a mayores riesgos y abusos. Considerando las características de la violencia sexual que sufren las mujeres migrantes, refugiadas, desplazadas víctimas y sobrevivientes de violencia sexual y las obligaciones internacionales establecidas en la Convención de Belém do Pará, algunas políticas públicas clave que podrían ser implementadas para erradicar esta violencia incluyen:

1. Fortalecimiento de la presencia y protección estatal: Despliegue de fuerzas de seguridad y servicios de protección debidamente formados y capacitados en la región del Darién para prevenir la violencia sexual, brindar asistencia a las víctimas y garantizar la rendición de cuentas de los perpetradores. La participación de las fuerzas de seguridad debe estar sujeta al control de mecanismos de observación de sus actuaciones con apego a la ley y las normas internacionales de derechos humanos.

2. Prevención y sensibilización: Implementación de programas de educación y sensibilización sobre los derechos humanos, la igualdad de género y la prevención de la violencia sexual dirigidos tanto a las comunidades locales, incluidas las comarcas, autoridades y otros actores relevantes, así como a las personas migrantes y refugiadas que atraviesan la zona.

3. Atención integral a las víctimas: Establecimiento de centros de atención especializados en el Darién que ofrezcan servicios médicos, psicológicos, legales y de apoyo social a las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual, garantizando su acceso a la justicia y la reparación.

4. Fortalecimiento de la cooperación regional e internacional: Promoción de la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino de las personas migrantes que atraviesan el Darién para abordar y prevenir de manera coordinada la violencia sexual y otros abusos en la región, incluyendo las rutas migratorias y las fronteras.

5. Desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación: Establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación para recopilar datos desagregados sobre la violencia sexual en el Darién, que permita identificar patrones de victimización, análisis interseccionales de la violencia y evaluar la efectividad de las políticas y programas implementados.

6. Promoción de la participación y liderazgo de las mujeres: Fomento de la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas relacionadas con la prevención y erradicación de la violencia sexual en el Darién.

Estas políticas deben estar en línea con los principios y obligaciones establecidos en la Convención de Belém do Pará, que insta a los Estados a adoptar medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual.

Para ello, el contexto transfronterizo, de tránsito y comunidad de acogida, presenta desafíos particulares debido a la complejidad del contexto, de las leyes existentes, las regulaciones, los mecanismos de coordinación existentes y los obstáculos que se enfrentan en términos generales en el sistema judicial, para el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres.

Los lineamientos que se proponen y los indicadores de progreso que les acompañan buscan servir como base para la elaboración de un protocolo de articulación interinstitucional de acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual, aunque es importante adaptarlas a las circunstancias y necesidades específicas de cada contexto transfronterizo o nacional.

El MESECVI ha reconocido los esfuerzos del Estado Parte por su progreso legislativo, en materia de planes nacionales y acceso a la justicia. Sin embargo, también resaltó los desafíos que siguen siendo para el Estado Panameño el levantamiento de información y estadística y el presupuesto, para el mejor diseño, monitoreo e implementación de las políticas públicas destinadas a erradicar la violencia contra las mujeres en general y la violencia sexual en particular, tal como se presentó en su informe más reciente.

El progresivo desarrollo de normativa que establece una definición amplia de la violencia contra las mujeres e identifica diversas formas específicas de ésta, como la violencia psicológica, física, sexual, patrimonial, económica, institucional, política, simbólica, educativa, contra la libertad reproductiva, obstétrica, laboral o salarial, y mediática. Sin embargo, la implementación de procesos legislativos que reconozcan los derechos humanos de las mujeres, requieren adicionalmente, estructuras que se encarguen de la implementación, procesos que garanticen la articulación de los órganos, agencias y personal entrenado para la atención de mujeres víctimas y sobrevivientes y un contexto financiero que permita esa implementación.

Para ello, los indicadores, no sólo miden la existencia de legislación que sancione la violencia contra las mujeres, sino también, la legislación que atribuye competencias concurrentes entre los órganos llamados a responder a la violencia sexual, legislación que prevé el presupuesto para atenderla, legislación que atribuye competencia a los órganos de información y estadística y legislación que prevé los mecanismos de articulación entre las agencias, ministerios y organismos encargados de responder.

Igualmente, estos indicadores deben medir los procesos por los cuales se implementan las leyes, el número de funcionarios y funcionarias entrenados y entrenadas para tal fin y los resultados obtenidos tanto en términos cualitativos como en términos cualitativos, en el marco de esta implementación.

Adicionalmente, las Capacidades Estatales deben ser monitoreadas. Por ejemplo, si bien es cierto que Panamá cuenta con los CINAMU, 14 centros en todo el país, todavía no se contempla la atención de mujeres migrantes y desplazadas en dichos centros o su cobertura es limitada.

A pesar de los progresos en la legislación y en los planes nacionales, la disponibilidad de servicios para las víctimas/sobrevivientes y la difusión de información, persisten altos niveles de tolerancia social hacia la Violencia Contra las Mujeres (VCM) y otras formas de Violencia de Género (VG). Además, las mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas víctimas se enfrentan a numerosas barreras sociales y económicas para buscar ayuda institucional, el acceso a la justicia es muy limitado y la capacidad de los diferentes sistemas encargados de brindar atención, protección y reparación integral de derechos sigue siendo débil.

En la práctica no se ha logrado proteger de manera efectiva la integridad física y la seguridad de las mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas en particular. A su vez, la persistencia de diversos tipos de violencia a lo largo de la vida de las mujeres de las comunidades de acogida,

desde la infancia hasta la vejez converge con los desafíos propios de las mujeres que llegan a las comunidades de acogida, confluyendo con los desafíos para satisfacer cualitativa como cuantitativamente las demandas de servicios dentro del sistema de justicia para garantizar acceso eficiente y oportuno a las mujeres.

Por ello, los lineamientos y los indicadores, buscan que de una manera combinada se pueda abordar no sólo los niveles necesarios de coordinación, sino que los procesos y resultados que se articulen, sirvan como una plataforma mínima de atención que crezca progresivamente para atender las necesidades crecientes de un contexto inesperado y transfronterizo, que ha trastocado la realidad panameña y de los Estados fronterizos que se encuentran enmarcados en el mismo contexto de migraciones masivas.

1. *FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA Y PROTECCIÓN ESTATAL:*

Despliegue de fuerzas de seguridad y servicios de protección en la región del Darién para prevenir la violencia sexual, brindar asistencia a las víctimas y garantizar la rendición de cuentas de los perpetradores.

El despliegue de funcionarios y funcionarias del Estado, equipos multidisciplinarios, fuerzas de seguridad y servicios de protección, para prevenir la violencia sexual, brindar asistencia a las víctimas y garantizar la rendición de cuentas de los perpetradores deben tener como principales lineamientos de acción:

1.1 El reconocimiento de derechos y centralidad de las mujeres víctimas y sobrevivientes

Se deben reconocer y proteger los derechos de las mujeres migrantes víctimas de violencia en todos los países involucrados, incluyendo el

derecho a la vida, la integridad física, sexual y psicológica a la libertad, el derecho a la salud y el acceso a la justicia y reparación. El protocolo de actuación interinstitucional, interseccional y multidisciplinaria de protección de mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas, víctimas y sobrevivientes de violencia sexual debe estar en línea con los principios de derechos humanos, reconociendo la violencia contra las mujeres migrantes como una violación de sus derechos fundamentales que debe ser abordada con urgencia y eficacia.

La perspectiva centrada en la víctima/sobreviviente, reconociendo sus deseos, sus derechos, sus necesidades, experiencia, dignidad. Debe asegurar que las mujeres se sientan seguras, escuchadas y apoyadas en todo el proceso. La o las personas profesionales pueden tomar conocimiento de un caso de violencia contra las mujeres de dos maneras: directamente por parte de la mujer afectada o a través de la remisión del caso por otra profesional. La intervención puede incluir actividades como informar, orientar, remitir, asistir, atender o proteger a la mujer.

Proporcionar una buena atención a la mujer víctima de violencia sexual, depende de la realización de una evaluación sólida. La evaluación⁵³ se define como el acto de recopilar información de la persona, mediante escucha activa, empatía, sin prejuicios, creando lazos de confianza y evitando la revictimización y evaluarlos con el fin de orientar la toma de una decisión sobre la atención más oportuna a brindar. En la gestión de casos de VBG, el objetivo de la evaluación es evaluar de forma segura y cuidadosa el contexto, la situación y la experiencia de violencia de la persona para que se pueda determinar las necesidades inmediatas.

53 Estándares mínimos Interagenciales para la programación sobre violencia de género en emergencias. UNFPA2019 https://gbvaor.net/sites/default/files/2022-02/FGMS_ES_Final.pdf



Los lineamientos y los indicadores, buscan que de una manera combinada se pueda abordar no sólo los niveles necesarios de coordinación, sino que los procesos y resultados que se articulen, sirvan como una plataforma mínima de atención que crezca progresivamente para atender las necesidades crecientes de un contexto inesperado y transfronterizo



1.2 Indicadores de Progreso recomendados para medir el avance de la legislación y la progresión de su implementación.

- Incorporación del concepto de violencia basada en género de acuerdo con la definición de la Convención, en la legislación de violencia, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado.
-
- Legislación específica que incluya la interrupción legal del embarazo por causas terapéuticas, eugenésicas o por violación sexual y/o incesto, o la despenalización del aborto, incluyendo resoluciones administrativas, protocolos de atención de salud y/o de violencia sexual.
-
- Legislación o normativa que garantice el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos que incluya el acceso a la anticoncepción, la anticoncepción oral de emergencia y kits de emergencia en caso de violencia sexual.
-
- Legislación Especial que considere el impacto diferenciado o agrave los delitos de violencia cometidos contra mujeres: niñas y adolescentes; en situación de migrantes, refugiadas, o desplazadas.
-
- Existencia de espacios, mecanismos y herramientas con reconocimiento y estatus legal para la coordinación interinstitucional entre las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil en función de la promoción y la protección del derecho a una vida libre de violencia para las mujeres.
-
- Existencia de oficinas públicas, secretarías o mecanismos estatales especializados en violencia contra la mujer. Cobertura por jurisdicciones (nacional, estatal, provincial, local)
-
- Número de reuniones anuales de la plataforma interinstitucional y las organizaciones de la sociedad civil que participan en la promoción y la protección del derecho a una vida libre de violencia.
-
- Existencia de procesos sistemáticos de formación, capacitación y sensibilización a funcionarios/as del sector público sobre las herramientas legales de sanción, protección y promoción de los derechos de las mujeres, particularmente el derecho a una vida libre de violencia. Mecanismos de intercambio, seguimiento y evaluación de los procesos formativos.
-

- Tasa de violencia contra las mujeres por localidad (urbana/rural), por estratos socioeconómicos, etnias y por grupos de edad, por distintos tipos de violencia.

-
- Tasa de embarazos, partos a término e interrupciones o abortos en niñas y adolescentes (10 a 19 años de edad) a nivel nacional

-
- Número de matrimonios registrados en los que uno o ambas personas contrayentes eran menores de 18 años de acuerdo a encuestas o registros administrativos desagregados por sexo.

-
- Tasa de violencia sexual con base en encuestas: por rango de edad, dividido por el total de mujeres en esas mismas edades, multiplicado por 100.000, que son atendidas en las estaciones receptoras de Migrantes

-
- Número de niñas que declaran (menos de 18 años) que han sufrido violencia sexual.

-
- Existencia de protocolos de atención para la implementación de los diferentes servicios de atención a las mujeres víctimas o sobrevivientes de violencia sexual en: -refugios, -servicios de asesoría legal, -acompañamiento psicológico (individual, grupal, familiar), apoyo telefónico, -atención en salud, -orientación capacitación laboral, -formación en derechos humanos.

-
- Protocolos de actuación para personal de justicia, policial, de comisarías, prestadores/as de servicios, de salud, educadores/ as, funcionarios/as públicos/as en relación con las distintas formas de violencia.

-
- Número de capacitaciones anuales sobre protocolos de actuación para el personal nuevo y el personal encargado de cumplir las funciones establecidas en la ley, en el sector salud, educativo, policial, justicia y administración de justicia.

-
- Presupuesto asignado para desarrollar cada una de estas tareas.
-

El objetivo de la evaluación es escuchar y no preguntar. En la evaluación inicial, se debe centrarse en 1) desarrollar una comprensión del entorno social y económico de la persona sobreviviente y de sus fortalezas y activos intrapersonales para contextualizar la experiencia de violencia y 2) evaluar las necesidades de la persona sobreviviente.

En cualquier caso, al brindar atención a la mujer, el profesional debe promover su empoderamiento. Este proceso de empoderamiento consta de cuatro etapas:

Conciencia: La persona toma conciencia de ser sujeto de derecho.

Conocimiento: La persona recibe información sobre sus derechos y responsabilidades.

Comprensión: La persona comprende los objetivos, la utilidad y los límites de sus derechos.

Apropiación: La persona ejerce y hace valer sus derechos.

Este proceso requiere que el o la profesional entrenado, utilice un lenguaje comprensible para explicar la terminología y los procedimientos legales, y que brinde asesoría y acompañamiento que permita a la mujer activar sus capacidades de acción, toma de decisión libres e informadas, bajo consentimiento y sin intervenir más de lo necesario.

Además, dado que se trata de una problemática que afecta la integridad física o moral de la mujer, el diálogo con la víctima debe llevarse a cabo con sensibilidad, empatía, comprensión y paciencia, garantizando condiciones de privacidad y orientado siempre hacia la restitución de la dignidad de ese cuerpo violentado. También respetar en todo momento el principio de confidencialidad.

La articulación de esfuerzos no debe concentrarse sólo en la atención de mujeres víctimas y sobrevivientes, sino también de los procesos de prevención y sensibilización que requieren tan-

2. *PREVENCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN:*

Implementación de programas de educación y sensibilización sobre los derechos humanos, la igualdad de género y la violencia sexual dirigidos tanto a las comunidades locales como a las personas migrantes que atraviesan la zona.

to las comunidades de acogida como las personas migrantes que están atravesando la zona.

Para ello, una intervención interinstitucional debe garantizar:

2.1 Sensibilización y capacitación:

Es esencial capacitar a todos los actores del sistema de justicia, incluyendo jueces, fiscales, SENAFRONT, abogados, policías y trabajadores sociales, en materia de violencia sexual y género. Esto ayudará a garantizar una respuesta sensible y libre de prejuicios a las necesidades de las mujeres víctimas. En contextos transfronterizos es esencial sensibilizar y capacitar a los profesionales que trabajan en los sistemas judiciales y de atención a las víctimas en ambos países sobre las necesidades específicas de las mujeres migrantes víctimas de violencia en dichos contextos.

La capacitación a los profesionales debe ser periódica para evitar que las víctimas sean revictimizadas y revivan experiencias traumáticas de violencia durante la atención, asegurando que se sientan lo más confortables posible.

2.2 Institucionalización de los mecanismos de articulación interinstitucional con planes estructurados acordados de conformidad con las competencias específicas de cada órgano así como de las competencias concurrentes en el tema específico de violencia sexual contra las mujeres:

El protocolo debe promover la coordinación entre diferentes instituciones⁵⁴ y agencias relevantes, tanto del ámbito público como de la sociedad civil, para garantizar una respuesta integral y coordinada a las necesidades de las mujeres víctimas de violencia sexual. Para abordar la Atención Integral de Mujeres Víctimas de Violencia Sexual, es esencial adoptar un enfoque que considere los aspectos de salud, biopsicosociales y legales. Esto requiere la colaboración de un equipo multidisciplinario educado y sensibilizado en materia de derechos humanos de las mujeres y género que incluya tanto instituciones gubernamentales como organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas al apoyo de mujeres que han sufrido violencia. Este enfoque multidisciplinario y multisectorial garantiza una atención completa y efectiva para las víctimas y genera a su vez un proceso de sensibilización en cascada tanto en los lugares de tránsito como acogida de las mujeres y niñas.

Se deben establecer mecanismos de coordinación entre las autoridades judiciales, las fuerzas del orden, los servicios sociales y otras instituciones relevantes en ambos países para garantizar una respuesta integral a las necesidades de las mujeres migrantes víctimas de violencia en contextos transfronterizos y en el esfuerzo de prevención para que los hechos

denunciados no se repitan. Es crucial establecer un flujo coordinado entre los servicios de salud, justicia e intervenciones psicosociales para garantizar un manejo eficaz y preciso de niñas, adolescentes y mujeres que han sufrido agresión. Esto asegura que la intervención sea óptima y eficiente en su atención. Las instituciones encargadas de brindar atención integral a las víctimas de violencia sexual deben tener en cuenta los instrumentos normativos y acuerdos internacionales adoptados por la República de Panamá.

2.3 Intercambio de información:

Es importante facilitar el intercambio de información entre los diferentes países involucrados, garantizando la confidencialidad y privacidad de la información de las mujeres migrantes víctimas de violencia sexual. Establecer mecanismos de intercambio de información entre los países de origen, tránsito y destino de las mujeres migrantes, así como entre las agencias gubernamentales y las organizaciones que trabajan en la región del Darién. Esto permitirá una mejor comprensión de los patrones de migración y de los riesgos específicos que enfrentan las mujeres en su travesía.

⁵⁴ Personal recomendado sea capacitado para la atención especial de las Mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas víctimas de Violencia Sexual: Dirección de Investigación Judicial, Juez de Paz, Instalación Pública de Salud, Instalación Privada de Salud, Organizaciones civiles ONG, persona de Estaciones de recepción migratorias (ERM) albergues, Iglesias, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer, Migración, SENNIAF, SENADIS, Juzgados de Niñez y Adolescencia, SENAFRONT.

2.4 Indicadores recomendados:

- Incorporación de acciones y estrategias para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en los planes nacionales de otros sectores como Seguridad, Educación, Salud, Laboral, Migración, Refugio y Asilo.
- Nombre del Plan Nacional/Política/ Acción/Estrategia para la prevención, atención y erradicación de la violencia sexual contra las mujeres migrantes.
- Campañas, características y cobertura de los medios que difunden información a las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores de sus derechos en relación con la atención a la violencia sexual y la trata de mujeres y niñas.
- Existencia de redes de apoyo a nivel local (comunitario, nacional, regional) para la atención de emergencia y seguimiento a la violencia sexual.
- Mecanismos establecidos para la comunicación y coordinación interinstitucional.
- Número y tipo de instituciones (públicas, privadas, naturaleza del quehacer institucional) que conforman la red de apoyo.
- Existencia de programas sociales para mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia sexual migrantes, refugiadas, desplazadas.
- Número de funcionarias o funcionarios desagregados por sexo que reciben denuncias de mujeres víctimas de violencia sexual en las comunidades de acogida, centros de atención fronteriza, delegaciones rurales, locales, estatales y nacionales.
- Número de médico/as legales, psicólogas/os forenses; criminólogos/as o forenses habilitadas/os por cada 100.000 niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, destinados a la atención de servicios de mujeres víctimas de violencia sexual.

- Número de refugios, casas de albergue u otras fórmulas de atención habitacional para las mujeres víctimas de violencia.
-
- Número de instituciones públicas con dependencias específicas para la atención de mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia sexual, con presupuesto asignado y con presupuesto en ejecución.
-
- Número de plataformas virtuales para atender a las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia sexual
-
- Número de servicios que presten atención y acompañamiento psicológico antes, durante y después del proceso legal.
-
- Número de usuarias atendidas en los servicios diversos para mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia sexual migrantes, refugiadas, desplazadas desagregadas por:
 - Niñas y adolescentes;
 - Mujeres adultas y adultas mayores;
 - Diversidad étnica;
 - Afrodescendientes;
 - Rurales;
 - Con discapacidades;
 - Con opciones sexuales diversas;
 - Por su identidad de género;
 - En situación de embarazadas.
-
- Tasa de utilización de los servicios: Por parte de víctimas de violencia en sus diversas manifestaciones, de Atención Telefónica, Atención Jurídica, Atención de Salud.
-
- Disponibilidad de disponer antibióticos antiretrovirales y anticoncepción de emergencia en casos de violación sexual.
-
- Presupuesto asignado para desarrollar cada una de estas tareas.
-

3. *ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS:*

Establecimiento de centros de atención especializados en el Darién que ofrezcan servicios médicos, psicológicos, legales y de apoyo social a las víctimas de violencia sexual, garantizando su acceso a la justicia y la reparación.

3.1 Intervención y Actuaciones de los Albergues y Centros de Orientación y de Atención Integral.

En el marco del protocolo considerar una actuación y asistencia ofrecida por los servicios múltiples para mujeres sobrevivientes de violencia de los Centros del Instituto Nacional de la Mujer – CINAMU. Respaldada por la ley 82 de 2013, la cual establece los derechos que amparan a estas mujeres (artículo 14) y establece los CINAMU. Estos centros tienen como propósito principal contribuir al pleno reconocimiento de los derechos de las mujeres, brindando un acompañamiento multidisciplinario, transversal e integral. Para asegurar que las mujeres puedan vivir una vida libre violencia. Siguiendo los procedimientos de atención establecidos por el marco normativo nacional y guiados por las directrices internacionales en el tratamiento de las mujeres que han sufrido violencia⁵⁵.

3.2 Confidencialidad y privacidad:

Es crucial establecer medidas claras en el protocolo para proteger la confidencialidad y privacidad de las mujeres que buscan acceso a la justicia. Se garantiza la protección de datos personales y se respeta el derecho a la intimidad y la imagen de las víctimas. Las entrevistas se llevan a cabo en lugares privados y cómodos, respetando el estado emocional de la víctima, y los profesionales mantienen la confidencialidad en todo momento.

3.3 Acceso a la información:

El protocolo debe garantizar que las mujeres tengan acceso a información clara, comprensible y en un idioma de su comprensión sobre sus derechos, opciones disponibles, recursos y servicios de apoyo existentes y los mecanismos de protección donde acudir. Esto puede incluir información sobre cómo denunciar, qué esperar durante el proceso judicial y dónde y cómo encontrar ayuda.

3.4 Atención integral y de proximidad:

Se deben establecer procedimientos para proporcionar una atención integral a las mujeres víctimas de violencia sexual alineados con protocolos existentes, que incluya atención médica, asesoramiento y apoyo psicológico, servicios de protección, apoyo legal y otros servicios de apoyo necesarios para su recuperación física, emocional y social.

El protocolo deberá garantizar que se realice una evaluación personalizada para determinar las necesidades de cada caso, ofreciendo a las víctimas de violencia todos los recursos, servicios y prestaciones disponibles más adecuados y cercanos a ellas. A su vez se debe contemplar una valoración, derivación y seguimiento. La evaluación, remisión y monitoreo comienzan con el análisis del caso, seguido de la evaluación de las circunstancias y alternativas disponibles, y se decide si se brinda atención directa o se deriva a otros servicios. Se realiza un seguimiento continuo de la situación de la víctima, ajustando la intensidad de la atención según sea necesario.

⁵⁵ Protocolo nacional de atención integral a las mujeres víctimas de violencia en las relaciones de pareja. Programa EUROsociAL de la Comisión Europea, 2016.

Debe contemplar una atención médica integral y de urgencia a las personas sobrevivientes que han sido víctimas de violencia sexual dentro de las 72 horas del incidente, que permite prevenir las consecuencias en salud de la violencia sexual o pongan en peligro la vida de la persona sobreviviente, así como el suministro de insumos médicos y no médicos por parte del Estado acorde a normativa nacional vigente en el país. Esto implica garantizar de manera oportuna y gratuita los insumos para la profilaxis pos-exposición al VIH, tratamiento presuntivo de infecciones de transmisión sexual (ITS) y anticoncepción de emergencia (AE) en todas las instalaciones de salud seleccionadas para tal atención, asegurar asesoría y el seguimiento oportuno de las personas sobrevivientes, así como los mecanismos de articulación y referencia intra e interinstitucional.

Se sugiere que el protocolo garantice los siguientes pasos para cumplir con estos procedimientos ⁵⁶:

- a)** Es esencial garantizar una atención médica adecuada y oportuna, así como un abordaje continuo de cuidados para las víctimas de violencia sexual.
- b)** Asegurar la atención de urgencia y emergencia a las mujeres víctimas de violencia sexual en los establecimientos del Ministerio de Salud (MINSA), la Caja de Seguro Social (CSS) y las clínicas privadas, respetando su privacidad, confidencialidad y dignidad, bajo un enfoque centrado en la persona sobreviviente.
- c)** Los establecimientos de salud deben contar con todos los suministros médicos y no médicos que aseguren la profilaxis pos-exposición al VIH, tratamiento presuntivo de ITS, anticoncepción de emergencia, cuidado de lesiones, acorde a la normativa nacional, con profesionales capacitados para ofrecer cuidados a las mujeres víctimas de violencia sexual.

d) La anticoncepción de emergencia (debe ser proporcionada preferiblemente dentro de las 72 horas posteriores a la exposición por violación sexual, pero puede administrarse hasta 5 días después del incidente.

e) En casos en que la víctima acuda más allá de los 5 días del incidente, es crucial que sea referida para un seguimiento clínico para la detección de infecciones a corto y mediano plazo, cuidado de lesiones, así como para la detección de un posible embarazo.

f) Asegurar contar y brindar con pruebas de laboratorios oportunas, como el llenado oportuno de informes médicos y formularios, acorde a normativa nacional como otros documentos necesarios para realizar audiencias judiciales o peritajes.

El protocolo debe incluir flujogramas de atención claros, con roles y responsabilidades claras, definidas y validadas intra e interinstitucional, con mecanismos de articulación y referencia claros y definidos, que aseguren una respuesta rápida y efectiva de las instituciones ante situaciones que requieren acciones inmediatas, tanto en salud, como en protección, siendo crucial para la seguridad y protección de la víctima y para los procesos de rendición de justicia

3.5 Asistencia legal, procedimientos claros y accesibles:

El protocolo debe establecer procedimientos claros y accesibles para que las mujeres puedan denunciar la violencia sexual, acceder a servicios de apoyo y participar en el proceso judicial. Esto incluye la simplificación de trámites y la reducción de barreras burocráticas. Debe contemplar una asistencia Legal y Orientación. Se debe garantizar el acceso a asistencia legal para las mujeres migrantes víctimas de violencia en contextos transfron-

⁵⁶ Protocolo para la Atención Integral de la Violencia Sexual en Niñas, adolescentes y Mujeres. Ministerio de Salud, 2022.

terizos y nacionales, incluyendo representación legal en procedimientos judiciales y asesoramiento sobre sus derechos y opciones legales. Debe contemplar una asistencia Legal y Orientación que permitan:

- Brindar una explicación detallada sobre los servicios de asistencia legal y orientación.
- Realizar una entrevista ampliada para determinar el curso legal más adecuado para abordar el caso y explorar las expectativas de la mujer.
- Evaluar el nivel de riesgo y, según sea necesario, redactar una solicitud de medidas de protección al Juzgado correspondiente (en ubicaciones sin abogadas, la técnica a cargo del caso elaborará dichas solicitudes).
- Explicar los procedimientos legales relevantes a promover. En caso necesario, debe contemplar el acompañamiento para redactar comunicaciones a otras instituciones.
- Que permita orientar a la mujer sobre audiencias u otras diligencias legales, asegurando que comprenda sus derechos, el desarrollo de los procedimientos y los posibles resultados (en lugares sin abogadas, estas orientaciones serán realizadas por la técnica a cargo del caso).
- Adjuntar al expediente toda la documentación necesaria para el proceso, asegurándose de numerar, firmar y sellar cada documento.
- Redactar referencias, comunicaciones y actas necesarias para dar seguimiento al caso.

Si la mujer víctima presenta lesiones físicas y requiere atención médica, o si se sospecha de su existencia aunque no sean visibles, se procederá a trasladarla y acompañarla, previo consentimiento informado, al servicio médico correspondiente o al hospital más cercano. Se informará sobre los pasos a seguir para la intervención del médico o médica forense con el objetivo de asegurar la obtención de pruebas y la recogida de muestras.



El protocolo deberá garantizar que las mujeres víctimas de violencia sexual con discapacidad, según corresponda, cuenten con la asistencia de un intérprete o acceso a medios tecnológicos que les permitan comprender la información de manera comprensible



Se recomienda que el protocolo garantice la intervención y actuación del Ministerio Público⁵⁷ para la cooperación judicial, asegurando la asistencia a las víctimas y procurando su protección en el proceso penal y sus soluciones alternativas, bajo los principios de legalidad, independencia, transparencia y respeto de los derechos humanos.

Se informará a la víctima sobre la importancia y las consecuencias de presentar una denuncia y se establecerán medidas de protección. Asimismo, se le informará sobre su derecho a ser asesorada gratuitamente por un abogado o defensor público antes de formalizar la denuncia.

El protocolo deberá garantizar que las mujeres víctimas de violencia sexual con discapacidad, según corresponda, cuenten con la asistencia de un intérprete o acceso a medios tecnológicos que les permitan comprender la información de manera comprensible.

El protocolo también deberá incluir la intervención del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF)⁵⁸, que actúa habitualmente por solicitud del Fiscal ante la presencia o sospecha de lesiones. El marco de atención a mujeres víctimas de violencia sexual consiste en:

- Explorar las circunstancias específicas de la violencia sexual.
- Describir los factores de vulnerabilidad y riesgo.
- Evaluar las consecuencias psicológicas del hecho investigado, determinando la existencia de lesiones psíquicas y sus posibles secuelas.

Además, el IMLCF debe:

- Atender a la víctima de manera inmediata.
- Custodiar el expediente para asegurar la privacidad y seguridad de la víctima.
- Realizar todas las actividades con personal calificado según género, edad, discapacidad, etnia, entre otros.
- Respetar la intimidad de la víctima durante todo el proceso.
- Custodiar la información para evitar su publicación o reproducción que pueda causar victimización adicional.
- Utilizar un lenguaje claro y comprensible en todos los actos de comunicación, evitando elementos intimidatorios.
- Emplear un lenguaje comprensible en audiencias, comparecencias y actos orales.
- Brindar orientación a la víctima cuando lo solicite.
- Registrar boletas estadísticas custodiando la identidad de la víctima e incorporando sus perfiles sociodemográficos.

⁵⁷ Protocolo nacional de atención integral a las mujeres víctimas de violencia en las relaciones de pareja. Programa EUROSocial de la Comisión Europea, 2016.

⁵⁸ Idem

3.6 Indicadores propuestos

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Existencia de legislación sobre medidas de protección a solicitud de la víctima, de terceras/os o de oficio, antes y durante el proceso penal, civil, laboral, electoral, administrativo o de cualquier índole y/o judicial. | <ul style="list-style-type: none"> Mecanismo específico para recibir quejas de las usuarias respecto del sistema de procuración y administración de justicia. |
| <ul style="list-style-type: none"> Existencia de organismos de atención especializados en violencia contra las mujeres y las niñas. | <ul style="list-style-type: none"> Decisiones judiciales y administrativas como sentencias, precedentes, dictámenes, resoluciones, y directrices relevantes que utilizan e incorporan la Convención de Belém do Pará. |
| <ul style="list-style-type: none"> Existencia de organismos de investigación especializados en violencia contra las mujeres y las niñas. | <ul style="list-style-type: none"> Procesos de formación existentes en materia de derecho de las mujeres para el personal de los Tribunales de Justicia y los Ministerios Públicos (juezas/ jueces / fiscales / defensoras/es, abogadas/os y operadoras/de derecho, policías/autoridades administrativas relacionadas con la atención de la denuncia, y personal de órganos autónomos), cobertura, temática y alcance. |
| <ul style="list-style-type: none"> Existencia de protocolos de investigación criminal sobre delitos de violencia contra las mujeres, femicidios/feminicidios, muertes violentas de mujeres, violencia sexual, desaparición de mujeres y trata de mujeres con enfoque de género. | <ul style="list-style-type: none"> Publicación periódica de las estadísticas elaboradas y estudios realizados en los tribunales de todas las ramas y en la cuspide del Poder Judicial sobre violencia contra las mujeres. |
| <ul style="list-style-type: none"> Número de Tribunales especializados con competencia en violencia contra las mujeres y las niñas que atiendan mujeres desplazadas, refugiadas o migrantes víctimas de violencia sexual. | <ul style="list-style-type: none"> Número y porcentaje de niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores que acceden al tratamiento de profilaxis post-exposición a violencia sexual (PEP) en centros asistenciales. |
| <ul style="list-style-type: none"> Normas penales, civiles y/o administrativas que sancionen al funcionariado público por la no aplicación de la normativa para proteger y garantizar los derechos de las mujeres. | <ul style="list-style-type: none"> Tasa de violencia no denunciada con base a encuesta: número de mujeres adultas, adolescentes y niñas, adultas mayores víctimas violencia en sus diversas manifestaciones, en el año del reporte, que no denuncian los hechos de violencia, dividido por el total de mujeres en esas mismas edades. |
| <ul style="list-style-type: none"> Los procedimientos administrativos o judiciales contemplan mecanismos de protección para hacer efectivas las medidas de protección y garantizan la seguridad de las mujeres víctimas de violencia, sus hijas/os, y la de sus testigos/as. Entre estos mecanismos se cuentan: fondos para traslados; mecanismos de rescate de mujeres; cambio de identidad; protección de testigos/as; salvoconducto para salir del país; redes seguras; botón de pánico, entre otras. Número de instancias que poseen y brindan kits de emergencia (disponibilidad de proveer antibióticos, antiretrovirales, protocolo de aborto, anticoncepción de emergencia) en casos de violación sexual. | <ul style="list-style-type: none"> Número y porcentaje de procesos penales iniciados por el delito de femicidio/feminicidio, homicidio, asesinato o muerte violenta de mujeres versus número y porcentaje de procesos penales con sentencia (condenatoria o absolutoria) por el delito de femicidio, homicidio, asesinato. |

- Número y porcentaje de denuncias de violencia desistidas por parte de la víctima respecto al número total de denuncias en el año en reporte.

- Número de Sentencias o Resoluciones relativas a la reparación de las víctimas, con tipo de reparación.

- Número y porcentaje de casos conocidos por el ente investigador, por violencia sexual contra las mujeres migrantes desplazadas, refugiadas o migrantes, según su estado del proceso.

- Existencia de líneas telefónicas con cobertura nacional de acceso gratuito para las mujeres víctimas de violencia sexual o víctimas de trata.

- Existencia de servicios jurídicos gratuitos e integrales destinados a las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, indígenas, rurales, el cuidado de la interculturalidad, de acuerdo con la legislación vigente.

- Existencia de servicios de patrocinio jurídico integrales, públicos o apoyados por el Estado, especializados en la protección del derecho a la vida libre de violencia.

- Número de usuarias que acceden a los servicios de patrocinio jurídico gratuito, sea de carácter público o privado, con o sin subsidio estatal.

- Políticas de capacitación de juezas / jueces / fiscales / defensoras/es, abogadas/os y operadoras/de derecho, así como en los programas de las facultades de derecho, en materia de violencia con enfoque de género e interculturalidad. Cobertura, temática y alcance.

- Registros de base de datos con jurisprudencia relevante de tribunales superiores federales y estatales sobre violencia contra las mujeres, incluyendo documentación de casos, testimonios, y mecanismos para proteger a quienes rinden testimoniales.

- Número de mujeres desplazadas, refugiadas y migrantes, que han presentado denuncias por violencia sexual en las Comisarías y Oficinas Policiales.

- Número de mujeres víctimas de delitos sexuales por edad, etnia y condición socioeconómica.

- Número de usuarias atendidas en las líneas telefónicas destinadas a la protección de las mujeres y la atención de los casos de violencia contra las mujeres.

- Número de denuncias relativas a violencia recibidas, investigadas y resueltas por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos competentes en el país.

- Número de funcionarias públicas que se desempeñan en puestos que tienen interacción directa con mujeres afectadas por violencia contra la mujer en cualquiera de sus manifestaciones.
 - Número de policías mujeres.
 - Número de psicólogas y psiquiatras mujeres.
 - Número de abogadas mujeres en relación al número de casos conocidos por instituciones encargadas de asesorar a las mujeres en procesos penales (como agraviadas o sindicadas).
 - Número de psicólogas y psiquiatras mujeres.
 - Trabajadoras Sociales e Intérpretes.

- Presupuesto asignado para desarrollar cada una de estas tareas.

4. *FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL:* Promoción de la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino de las personas migrantes que atraviesan el Darién para abordar de manera coordinada la violencia sexual y otros abusos en la región.

4.1 Coordinación internacional transfronteriza

Para atender la violencia sexual transfronteriza es fundamental establecer mecanismos de coordinación y cooperación transfronteriza entre los diferentes países involucrados para garantizar una respuesta efectiva y coordinada a las mujeres migrantes víctimas de violencia en contextos transfronterizos. Esto puede incluir acuerdos bilaterales o regionales, así como la colaboración con organismos internacionales.

La coordinación internacional transfronteriza es fundamental en la respuesta a la violencia sexual contra mujeres migrantes en la región del Darién, donde se encuentran diversos desafíos y riesgos. Este enfoque implica la colaboración entre diferentes países, organizaciones internacionales, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para abordar de manera integral y efectiva esta problemática. Algunas medidas clave que pueden formar parte de esta coordinación internacional:

- Trabajar en un marco común de legislación que incluya la armonización de las leyes y política públicas relacionadas con la protección de los derechos de las mujeres migrantes y la prevención de la violencia sexual en todos los países involucrados. Esto puede incluir la adopción de estándares comunes de protección, la creación de protocolos de atención estandarizados y la promoción de enfoques basados en los derechos humanos.
- Proporcionar capacitación y apoyo técnico a las autoridades locales, agentes de la ley, trabajadores sociales y personal de salud en los países de la región del Darién para

que estén mejor preparados para identificar, atender y prevenir la violencia sexual contra mujeres migrantes.

- Establecer mecanismos de coordinación para garantizar que las mujeres migrantes que son víctimas de violencia sexual tengan acceso a servicios de atención médica, apoyo psicológico, asesoramiento legal y refugio seguro en todos los países de tránsito y destino. Esto puede implicar la creación de redes de atención y la asignación de recursos adecuados para garantizar la disponibilidad de estos servicios.
- Realizar campañas de sensibilización y prevención dirigidas a las comunidades locales, las personas migrantes y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre los riesgos de la violencia sexual y los derechos de las mujeres migrantes. Esto puede ayudar a cambiar actitudes, reducir el estigma y fomentar la denuncia de casos de violencia.

4.2 Acceso a servicios transfronterizos

Se deben establecer mecanismos para facilitar el acceso de las mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas víctimas de violencia a servicios de apoyo, asistencia legal y atención médica en ambos lados de la frontera, garantizando que no enfrenten obstáculos para acceder a estos servicios debido a su estatus migratorio. Esto conlleva a establecer y fortalecer diálogos interinstitucionales transfronterizos, que aseguren la continuidad de atención y de los servicios y la armonización de acciones transnacionales, asegurando la adherencia de los enfoques rectores y de atención. Asimismo, asegurar la difusión de estos a las

personas sobrevivientes y la población de las comunidades de acogida. A su vez, establecer redes de apoyo locales y transfronterizas que brinden asistencia a mujeres migrantes víctimas de violencia. Estas redes pueden incluir organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios, agencias de Naciones Unidas y agencias gubernamentales que trabajen juntas para proporcionar servicios de atención, asesoramiento y apoyo psicosocial.

4.3 Protección y seguridad

Es importante garantizar la protección y seguridad de las mujeres migrantes víctimas de violencia en contextos transfronterizos, incluyendo medidas para prevenir la revictimización, el tráfico de personas y otras formas de explotación. El protocolo debe incluir disposiciones para garantizar la seguridad y protección de las mujeres víctimas de violencia sexual y los mecanismos de coordinación y cooperación judicial internacional y transfronterizo, tanto durante el proceso judicial como en su vida cotidiana. Esto puede incluir medidas de protección, como órdenes de alejamiento, refugio seguro y apoyo para reubicación si es necesario. El protocolo deberá garantizar una evaluación del riesgo para la mujer migrante, desplazada y refugiada víctima de violencia sexual. Promoviendo la creación de herramientas para identificar situaciones de riesgo, elaborar planes de seguridad, determinar niveles de peligro y establecer sistemas de alerta ante situaciones que pongan en riesgo la seguridad de la víctima⁵⁹.

5. *DESARROLLO DE MECANISMOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN:*

Establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación para recopilar datos sobre la violencia sexual en el Darién, identificar patrones de victimización y evaluar la efectividad de las políticas y programas implementados.

5.1 Sistema de información eficiente

El protocolo debe contemplar un sistema de información donde las competencias y atribuciones de los órganos encargados de generarlo garanticen información precisa y actualizada sobre las víctimas, sus características, el contexto donde ocurre la violencia sexual y las medidas administrativas y judiciales que se tomaron para minimizar el impacto y las posibles consecuencias de la violencia sexual y de las poblaciones receptoras.

Esto se logra, por un lado, garantizando un presupuesto oportuno y sistemas de coordinación establecidos, definidos y validados intra e interinstitucional, con personal capacitado. Asimismo, contar con sistemas de información para la detección temprana, identificación, notificación y registro en el Informe de Notificación por sospecha de violencia relacionada con delitos contra el orden jurídico familiar, la integridad personal, la libertad sexual, el adulto mayor y el género en todos los servicios de salud, tales como:

- Servicios Amigables de Atención Integral al Adolescente.
- Atención de la violencia sexual como una urgencia en las urgencias médicas hospitalarias.
- Consulta externa.
- Consulta de Ginecología y Obstetricia.
- Intervención de Salud Mental y apoyo psicosocial.

⁵⁹ El "Protocolo de actuación judicial para violencia de género contra mujeres", elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) - Oficina Regional para Centroamérica y el Caribe (ROPAN)

En la medida de lo posible, garantizar servicios de atención clínica de la violencia sexual 24hs 7 días de la semana.

Durante este proceso de detección, es fundamental considerar los signos y síntomas de violencia intrafamiliar y contra la mujer.

5.2 Monitoreo y evaluación

Es importante establecer mecanismos de monitoreo y evaluación del protocolo para evaluar su efectividad, identificar áreas de mejora y garantizar su implementación adecuada a lo largo del tiempo. Se deben establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para evaluar la efectividad de las respuestas a las mujeres migrantes víctimas de violencia en contextos transfronterizos y garantizar que se aborden sus necesidades de manera adecuada y oportuna. Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para seguir de cerca la implementación de las medidas acordadas, recopilar datos sobre la incidencia de la violencia sexual contra mujeres migrantes y evaluar la efectividad de las respuestas desarrolladas. Esto permitirá realizar ajustes y mejoras continuas en la coordinación internacional transfronteriza.

5.3 Indicadores Recomendados

- Normativa que contempla la obligación del Estado de llevar registros administrativos (policiales, judiciales, fiscalías, defensorías, de servicios sociales, de salud, etc.) de los diversos casos de violencia sexual contra niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores en sus diversas manifestaciones.
- Normativa que contempla la obligación del Estado de realizar investigaciones y estudios periódicos para monitorear y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias y acciones en materia de violencia contra las mujeres.
- Número y características de las instituciones del sector público productoras o generadoras de información estadística sobre violencia contra las mujeres.
- Informes estadísticos periódicos sobre violencia contra las mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas sobrevivientes y víctimas de violencia sexual.
- Publicación periódica de las estadísticas elaboradas y estudios realizados en materia de violencia contra las mujeres.
- Existencia de estudios sobre sentencias y dictámenes que contengan estereotipos, prejuicios, mitos y costumbres en los casos de mujeres víctimas de violencia, así como el uso de la historia personal de la víctima y/o su experiencia sexual para denegarle justicia.
- Presupuesto asignado para desarrollar cada una de estas tareas.

6. *PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN Y LIDERAZGO DE LAS MUJERES:*

6.1 Fomento de la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas relacionadas con la prevención y erradicación de la violencia sexual en el Darién.

Es necesario crear espacios donde las mujeres de las comunidades de acogida puedan participar activamente en la discusión y toma de decisiones respecto a la violencia sexual, tanto en su propia vivencia como en la de las mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas. Esto implica organizar reuniones comunitarias, foros públicos, mesas redondas y la integración en los grupos de trabajo de la respuesta humanitaria. Además, es importante proporcionar capacitación y recursos para fortalecer las habilidades de liderazgo y participación cívica de las mujeres en las comunidades fronterizas y de tránsito. Esto puede incluir talleres sobre liderazgo, derechos humanos, habilidades de comunicación y defensa de los derechos de las mujeres. Asimismo, es esencial trabajar para garantizar una representación equitativa de las mujeres en los espacios de toma de decisiones a todos los niveles, incluyendo los gobiernos locales y comunitarios. Esto puede requerir la promoción de cuotas de género y la sensibilización sobre la importancia de la representación femenina en la política y la gobernanza comunitaria. Otro aspecto crucial es asegurar que las mujeres tengan acceso a información relevante y recursos sobre la violencia sexual y sus derechos. Esto puede incluir campañas de sensibilización, materiales educativos y servicios de apoyo para las víctimas de violencia sexual. Además, respaldar y promover iniciativas lideradas por mujeres en la comunidad que aborden la violencia sexual y promuevan el cambio social es fundamental. Esto puede incluir proyectos de sensibilización, grupos de apoyo para sobrevivientes y programas de

prevención en las escuelas y la comunidad. Al seguir estos pasos y trabajar en colaboración con las mujeres y las comunidades locales, se puede promover de manera efectiva la participación y el liderazgo femenino en la lucha contra la violencia sexual en el Darién y en otros lugares de la ruta migratoria.

6.2 Indicadores Recomendados

- Número y características de organizaciones de la sociedad civil que participan en la promoción y la protección del derecho a una vida libre de violencia en los territorios afectados.
 - Número y características de las organizaciones involucradas con las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores que son étnicamente diversas.
 - Número y características de organizaciones de afrodescendientes, Número y características de organizaciones que promueven el liderazgo de las mujeres en las zonas afectadas.
 - Existencia de recursos públicos y privados para la promoción y participación de las mujeres indígenas, mujeres afrodescendientes y mujeres migrantes.
-
- Existencia de espacios, mecanismos y herramientas con reconocimiento y estatus legal para la coordinación interinstitucional entre las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil en función de la promoción y la protección del derecho a una vida libre de violencia para las mujeres.
-
- Presupuesto asignado para desarrollar cada una de estas tareas.
-

8. RECOMENDACIONES

Dirigidos a todos los sectores (policial, judicial, migración, SENAFRONT, salud, servicios sociales) que brindan servicios esenciales a mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas.

1. Armonización de la legislación nacional, directrices, protocolos vinculada con la atención de mujeres víctimas de trata, violencia y esclavitud sexual que reconozca la particular condición de migrantes, refugiadas o desplazadas.

2. Formación periódica y continua en género, VCM y derechos humanos del personal que brinda servicios esenciales, que incluya el tema de la respuesta coordinada y el seguimiento y evaluación de la misma.

3. Asignación presupuestaria tanto desde el Estado como a través de cooperación internacional y cooperación transfronteriza y monitoreo de recursos asignados y ejecutados para esta labor.

4. Puesta en marcha de plan de seguridad del personal que atiende e inclusión de módulos sobre autocuidado y manejo de estrés en los planes de capacitación institucionales, especialmente en el ámbito local.

5. Traducción de los materiales (escritos, audios u otros) sobre VCM del sector salud, jurídico policial y servicios sociales a las distintas lenguas indígenas del país.

6. Creación y fortalecimiento de mecanismos de igualdad, política institucional de género y presupuesto en cada institución involucrada en la respuesta a mujeres y niñas que sufren violencia.

7. Fortalecimiento del liderazgo en VCM de los mecanismos institucionales para la igualdad de género de Municipios y autoridades comarcales, Ministerio de Salud y Ministerio Público.

8. Mejora de los espacios policiales, de los espacios en las ERM, para atender a mujeres y niñas/os migrantes, refugiadas y desplazadas que sufren violencia sexual.

9. Mejora de la coordinación de los centros de recepción de denuncias con la Oficina de Defensa de víctimas del Órgano Judicial o Fundación que brinde representación legal gratuita.

10. Mejorar de la coordinación Inter agencial en las ERM de las zonas transfronterizas para la

11. Desarrollo de protocolos de juzgamiento con perspectiva de género.

12. Creación de unidades y fiscales especializados en VCM en todo el territorio nacional.

13. Capacitación de fiscales y profesionales del derecho en temas de género y movilidad humana, así como en la implementación de respuestas centradas en la víctima. Esto incluye técnicas para la recolección de pruebas basadas en la credibilidad de la denuncia, como la visita al lugar de los hechos en el momento adecuado, la identificación y entrevista de testigos y otras personas relevantes, y la documentación adecuada de la evidencia obtenida.

14. Incrementar los esfuerzos para adaptarse a la cultura de las mujeres migrante, refugiadas y desplazadas víctimas de violencia sexual.

15. Formación del personal de salud en detección de la Violencia sexual, recogida de declaración, documentación de lesiones y observaciones clínicas acertadas.

16. Puesta en marcha de más albergues para mujeres migrantes; diseño de un sistema de coordinación para la mejora de los traslados de las víctimas a los albergues en contextos transfronterizos.

17. Fortalecimiento de los servicios de apoyo psicológico y social gratuito a mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas víctimas de violencia.

18. Programas específicos dirigidos a la formación, emprendimiento e inserción laboral de mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas sobrevivientes de violencia en MITRADEL, AMPYME e INADEH.

9. ANEXOS

RED MULTISECTORIAL Instituciones del estado que brindan protección y atención a las víctimas de violencia sexual ⁶⁰	
ORGANISMO	INTERVENCIONES
Servicios de salud Ministerio de salud (MINSA)	• La atención clínica de la violencia sexual es una prioridad urgente. El personal médico debe brindar a los sobrevivientes una atención completa que abarque aspectos físicos, psicológicos y emocionales. • Los servicios de salud deben disponer de un conjunto de recursos que incluyan kits de profilaxis postexposición al VIH (PEP), profilaxis para otras infecciones de transmisión sexual (ITS) y anticoncepción de emergencia (AE). • El personal médico debe facilitar que la atención a los sobrevivientes sea realizada por un profesional del mismo género para fomentar un ambiente de confianza. Además, debe asegurar la privacidad y tener en cuenta el estado emocional de la persona. • En casos de embarazo resultado de violación, los sobrevivientes tienen derecho a recibir información sobre la interrupción legal del embarazo y ser orientados para presentar denuncia, así como ser evaluados por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. • El personal médico debe completar el Informe de Notificación por Sospecha de Violencia relacionada con delitos contra el Orden Jurídico Familiar, Integridad Personal, Libertad Sexual, Adulto Mayor y Género, y entregar una copia al sobreviviente. • Se debe orientar a los sobrevivientes para que asistan a seguimiento clínico en su centro de atención primaria.

60 Procuraduría General de la Nación. Protocolo de atención integral a víctimas y testigos de delitos contra la libertad e integridad sexual, por parte de la Unidad de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás Intervinientes en el Proceso Penal (UPAVIT) del Ministerio Público de Panamá, adoptado por la Resolución N°. 60 de 2015. En el El Protocolo de acceso a la justicia para personas migrantes en Panamá. Organo Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Publico, Alto Comisionado de Derechos Humanos. 2024

**Policía
Nacional**

- En situaciones de emergencia, la policía está encargada de realizar todos los trámites necesarios para trasladar a la persona sobreviviente a un centro hospitalario.
- Se procurará la participación de al menos una agente mujer en el equipo policial, en la medida de lo posible.
- La policía tiene la responsabilidad de guiar a las personas sobrevivientes en el proceso de presentar una denuncia. Además, debe proporcionar información sobre sus derechos, los recursos sociales disponibles, la posibilidad de solicitar medidas de protección y acceder a representación legal gratuita.

**Ministerio
Público**

- Si la persona sobreviviente necesita atención médica, el Ministerio Público se encargará de acompañarla y trasladarla al servicio médico más cercano o al hospital disponible. Además, se asegurará de la intervención de un médico forense para asegurar la recolección adecuada de pruebas y muestras.
- En situaciones donde la persona sobreviviente no requiera atención médica y no esté en crisis, el personal encargado de recibir denuncias se esforzará por asegurar que la denuncia se realice en un lugar privado. Se considerará el estado emocional de la víctima y se le brindará un trato respetuoso y preferencial, teniendo en cuenta sus circunstancias personales.

**Secretaría
Nacional
de Niñez,
Adolescencia
y Familia
(SENNIAF) 216**

- Mediante el Programa de Atención Directa a Víctimas de Violencia Sexual, la SENNIAF proporciona atención completa y especializada a niños, niñas y adolescentes que han sobrevivido a situaciones de violencia sexual, junto con sus familias. Esta entidad coordina y colabora estrechamente con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, asegurando un seguimiento integral de los casos para asegurar la restauración de los derechos vulnerados.

PROTOCOLOS PANAMÁ

- **Protocolo sobre acceso** a la justicia para mujeres víctimas de violencia basada en género, con énfasis en mujeres indígenas y migrantes. Unidad de acceso a la justicia y género. 2024.
- **Protocolo de investigación** de los delitos de violencia contra las mujeres cometidos en el marco de las relaciones de pareja e intrafamiliares. Programa EURO Social de la Comisión Europea, 2018.
- **Protocolo nacional** de atención integral a las mujeres víctimas de violencia en las relaciones de pareja. Programa EURO Social de la Comisión Europea, 2016.
- **Protocolo de actuación** judicial Delito de Trata de Personas y Actividades Conexas. Órgano Judicial, 2020.
- **Protocolo para la Atención** Integral de la Violencia Sexual en Niñas, adolescentes y Mujeres. Ministerio de Salud, 2022.
- **Protocolo para la identificación**, referencia y atención de Niños, Niñas y Adolescentes, en busca de la condición de refugiado que requieren protección internacional, 2018.
- **Manual de gestión** de alojamientos temporales en Panamá. OIM y Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG) de la República de Panamá, 2018.
- **Protocolo de Actuación** de la Unidad de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás Intervinientes en el Proceso Penal (UPAVIT). Sede Regional para Centroamérica y el Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC-RO-PAN) - Procuraduría General de la Nación, 2015.
- **Protocolo de Atención** Integral a Víctimas y Testigos de Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual por parte de la Unidad de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el Proceso Penal (UPAVIT). Sede Regional para Centroamérica y el Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC-RO-PAN) - Ministerio Público de Panamá, 2015.
- **Protocolo de Acceso** a la justicia para personas migrantes en Panamá. Órgano Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público. 2024

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN

de un protocolo para la protección de mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas, frente a la violencia y la explotación sexual.

Una herramienta interinstitucional, intersectorial y multidisciplinaria para el acceso a la justicia.

PANAMÁ

