

Prevención de las violencias hacia las mujeres

Informe Chile

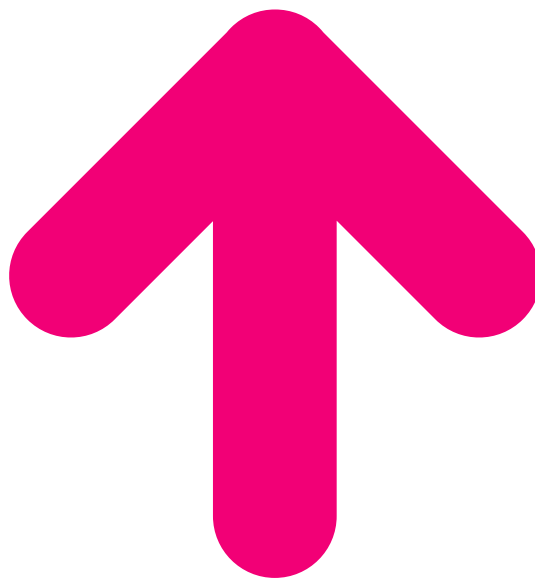


Prevención de las violencias hacia las mujeres

Informe Chile

Corporación Humanas 2022

Esta publicación cuenta con el auspicio
de la Fundación Ford



Presentación

La violencia hacia las mujeres es uno de los grandes problemas y desafíos que enfrentan y deben solucionar los estados y las sociedades actuales. En Chile se cuenta desde la década del 90 con legislación y políticas públicas frente a la violencia intrafamiliar y en adelante han sido varias las iniciativas que abordan esta y otras formas de violencia. Sin embargo, las cifras de denuncias de casos de violencia intrafamiliar y de violencia sexual –cuyas víctimas mayoritariamente son mujeres y niñas–, y de femicidios, alertan sobre la gravedad, magnitud y persistencia del problema, dando cuenta de la prevención como una de las principales falencias del Estado y la sociedad en la erradicación de este repudiable fenómeno.

Con el objetivo de indagar y relevar las acciones que han levantado las distintas organizaciones de mujeres respecto de la problemática de la violencia hacia las mujeres, especialmente en lo que refiere a la prevención de esta, se habilitó una mesa de trabajo – adecuada a la actual contingencia de crisis sanitaria producto de la pandemia del Covid-19 – en la cual se convocó a organizaciones de la sociedad civil con diversos focos de atención (mujeres lesbianas y otras disidencias sexuales, mujeres migrantes, afrodescendientes, infancia, y organizaciones que se dedican al estudio de ciertos aspectos de la violencia, como lo es el acoso sexual) para participar en un espacio horizontal de reflexión en torno a este fenómeno.

Dicho espacio fue conformado por las siguientes organizaciones: Observatorio Contra el Acoso Chile (OCAC), Corporación Opción, Organizando Trans Diversidades (OTD), Colectiva de Mujeres Afrodescendientes Luanda, Agrupación Lésbica Rompiendo el Silencio, Asamblea Abierta de Migrantes y Promigrantes de Tarapacá (AMPRO) y Corporación HUMANAS. Para indagar sobre la violencia hacia mujeres indígenas, se realizaron reuniones con dirigentes mapuche y con la Mesa Nacional de lideresas indígenas.

Para una mejor comprensión de la información revisada y analizada, el informe recoge en el primer capítulo algunos antecedentes conceptuales sobre la violencia contra las mujeres, sus distintas expresiones y su incidencia en Chile. En el segundo capítulo se aborda el

papel del Estado chileno en la prevención de la violencia contra las mujeres, considerando sus principales desafíos, las políticas del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, la actuación de otros organismos del Estado, y finalmente la legislación en la materia. En el tercer capítulo se da cuenta de la información entregada y relevada de distintas organizaciones de la sociedad civil con las que se trabajó para este Informe, en materia de su visión particular respecto de la violencia hacia las mujeres, cómo se expresa para cada una, y las iniciativas que han dispuesto para prevenirlas, así como también sus críticas hacia la institucionalidad al respecto.

1.

Antecedentes

En la segunda mitad del siglo XX las feministas y sus organizaciones amplían los ámbitos de denuncia de los impactos de la discriminación y subordinación de las mujeres, levantando con cada vez más fuerza el fenómeno de la violencia hacia ellas y transformando radicalmente su visión en torno a esta problemática.

En el siglo XXI la violencia hacia las mujeres está dejando de ser explicada como un problema personal de quien la sufre por parte de un hombre desequilibrado, para comprenderse como un problema social estructural, clave en la preservación de la situación de desigualdad y subordinación de las mujeres, constituyéndose en la forma más brutal de discriminación hacia ellas y en una de las graves violaciones a sus derechos humanos.

Es así como Naciones Unidas, recogiendo lo que por décadas venían planteando las organizaciones feministas, ha señalado que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación y, por consiguiente, una violación de los derechos humanos” y que “dicha violencia es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre las mujeres y los hombres que se refleja en la vida pública y privada. El enfoque basado en los derechos humanos revela el alcance de la desigualdad de las mujeres, (y) pone de relieve el vínculo entre la realización de los derechos de la mujer y la eliminación de las disparidades de poder”. (NU, 2006, p.31)

Una prevención acorde a la complejidad de las violencias contra las mujeres

Como la subordinación de género se reproduce culturalmente a través de la socialización y los hábitos presentes en las diversas instituciones (familia, trabajo, educación, religión, lenguaje) y con el apoyo de la acción política, normativa y administrativa del Estado, la erradicación de la violencia contra las mujeres constituye un proceso complejo y de largo plazo, que solo se alcanzará con la plena igualdad de género y la vigencia igualitaria de los derechos humanos. Por ello las iniciativas de prevención, así como las de sanción y reparación deben atender tanto a factores de corto como de largo plazo, abordables por la acción social y política.

Las distintas modalidades de violencia hacia las mujeres - física, psicológica, económica, sexual - pueden tener diferente significado y gravedad atendiendo a los contextos en que se ejercen, que muestran una gran variedad: el hogar, el trabajo, los centros educativos, los medios de comunicación, la salud pública (i.e. violencia gineco-obstétrica), las instituciones religiosas, culturales y deportivas, la policía, la justicia y los espacios públicos (i.e. acoso callejero). Son asimismo diversos los actores que la ejercen (familiares, autoridades de diversa índole, desconocidos, etc.).

Es decir, hay una multiplicidad de ámbitos y actores que ejercen las distintas formas de violencia, los que deben ser considerados para prevenirla, teniendo como propósito orientador eliminar en el largo plazo la subordinación de género en la que se originan y reproducen, para así poder dar cumplimiento a lo que los diferentes órganos de tratados de derechos humanos han manifestado como una urgencia: garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

En relación con esa diversidad, en el ámbito de los estudios y de la acción política y social, se ha ido coincidiendo en que para poder erradicar las violencias es necesario contar con marcos preventivos que consideren la **interseccionalidad** y acciones alineadas con ese propósito.

El concepto de interseccionalidad fue acuñado en 1989 por la abogada afroestadounidense Kimberlé Crenshaw en el marco de la discusión de un caso concreto legal. Con este concepto “esperaba destacar el hecho de que en Estados Unidos las mujeres negras estaban expuestas a violencias y discriminaciones por razones tanto de raza como de género” (Viveros, 2016, p.5). A partir de allí, el concepto se ha sido integrando a los análisis y las políticas – por lo menos en sus discursos -, así como a los instrumentos internacionales (ej.: CEDAW, Recomendación General N° 28, párr.18, dic. 2010), y adoptado especialmente por los diversos movimientos feministas, que sostienen que lo mismo que Crenshaw denuncia para las afroamericanas sucede con las mujeres indígenas, las pobres, las migrantes, las ancianas, las pertenecientes a grupos LGTBIQ+, las del mundo rural, y otros grupos.

Cepal, & UNFPA (2020) destacan que (...) “las desigualdades de clase, género, raza, edad, territorio, discapacidad, orientación sexual e identidad de género y estatus migratorio, en la realidad concreta de las personas y de los grupos sociales y poblacionales, **no solamente se suman, sino que se entrecruzan, se potencian y se encadenan a lo largo del ciclo de vida.** (...), sin que sea posible jerarquizar a priori los diferentes ejes o sistemas de subordinación, desigualdad y opresión”. (Cepal, & UNFPA, 2020, p. 24-25)

Por su parte el Comité CEDAW enumera prolijamente los factores que se vinculan a la discriminación contra la mujer- los que a su vez suelen asociarse a la violencia - señalando que ... *“incluyen el origen étnico o la raza de la mujer, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica y/o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil, la maternidad, la edad, la procedencia urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, los derechos de propiedad, la condición de lesbiana, bisexual, transgénero o intersexual, el analfabetismo, la solicitud de asilo, la condición de refugiada, desplazada interna o apátrida, la viudez, el estatus migratorio, la condición de cabeza de familia, la convivencia con el VIH/SIDA, la privación de libertad y la prostitución, así como la trata de mujeres, las situaciones de conflicto armado, la lejanía geográfica y la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos, en particular las defensoras de los derechos humanos.* (Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, 2017, párr. 12)

Algunas cifras del impacto de las violencias contra las mujeres en Chile

Las cifras disponibles en el país evidencian la extensión de esta vulneración de derechos de las mujeres. La IV Encuesta de Violencia contra la Mujer¹ en el ámbito de Violencia Intrafamiliar y en Otros Espacios (ENVIF-VCM, 2020), arroja que el 41,4% de las mujeres entre 15 y 65 años ha sufrido violencia por parte de su pareja, ex pareja u otro familiar; y el 14,8% fue víctima de violencia sexual antes de los 14 años. La inmensa mayoría de las mujeres no denuncia la violencia que sufre, reportándose que solo el 29% denunció el último episodio de violencia física en el ámbito familiar, el 19% la violencia psicológica y el 16,3% en caso de violencia sexual. Además, el 46,9% ha sufrido alguna clase de violencia en espacios públicos, el 18,9% en el ámbito educativo y el 17,8% en el ámbito laboral.²

Por otra parte, las estadísticas delictuales del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, dan cuenta de que entre los años 2016 y 2020 se registran 571.412 delitos de violencia intrafamiliar (114.282 casos promedio al año), de los que el 79,7% corresponde a víctimas mujeres (455.566 casos en los cinco años). En el mismo período se registran 37.308 delitos sexuales (7.462 casos promedio al año), que en el 86,9% corresponde a víctimas mujeres (32.418 casos), de las cuales el 58,5% son niñas y adolescentes (11.833 casos de niñas de

1 En el año 2007 se realizó la Primera Encuesta Nacional Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, de la Subsecretaría de Prevención del Delito, programándose para cada cuatro años.

2 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Prevención del Delito (2020), Informe de Resultados IV Encuesta de Violencia contra la Mujer en el ámbito de Violencia Intrafamiliar y en otros Espacios (ENVIF-VCM). Disponible para descarga en: <http://cead.spd.gov.cl/centro-de-documentacion/> (revisado: 30 de agosto de 2021).

hasta 14 años y 7.118 casos de adolescentes de entre 14 y 17 años)³. Como se ha señalado, las denuncias presentadas solo corresponden a una proporción menor de las víctimas y no reflejan la total magnitud del problema.

Además, según las cifras oficiales del Circuito Intersectorial de Femicidio, en 2019 se registraron 46 femicidios consumados y 109 femicidios frustrados. De estas víctimas, el 39,4% había presentado una denuncia con anterioridad, y el 15,5% contaba con una medida cautelar; mientras que el 30,3% de los victimarios identificados registra una condena previa por delitos de violencia intrafamiliar⁴. En el año 2020, de acuerdo al Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género se registran 43 mujeres asesinadas por razones de género⁵ y 33 entre enero y octubre de 2021⁶. No obstante, la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres consigna 64 femicidios en 2019; 58 en 2020 y 40 entre enero y el 31 de octubre de 2021⁷.

Pese a las fuentes de datos recién anotadas, en Chile se mantiene un déficit importante en los sistemas de información sobre la Violencia contra la Mujer, particularmente en lo que respecta al **Registro Único de Víctimas de Violencia de Género**, una recomendación de organismos internacionales que se aplica en otros países de la región, cuya creación en Chile fue anunciada en 2018⁸, y que aún no se implementa. El Registro Único permitirá compartir e integrar de manera ágil información sobre las víctimas, las formas de violencia, la protección entregada, y las atenciones que se brindan, así como otros datos, generados en una diversidad de instancias, que permitan una retroalimentación oportuna y eficaz entre los distintos organismos.

- 3 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Centro de Estudios y Análisis de Delito CEAD. Disponible en: <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/> (revisado: 30 de agosto de 2021).
- 4 Carabineros de Chile, Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género, Servicio Médico Legal, Servicio Nacional de Menores, Policía de Investigaciones de Chile, Subsecretaría de Prevención del Delito (2020), Informe Circuito Intersectorial de Femicidio Año 2019. Disponible en: <https://www.sernameg.gob.cl/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Anual-CIF-2019-Final-PDF.pdf> (revisado: 30 de agosto de 2021).
- 5 Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género, Femicidios 2020. Disponible en: <https://www.sernameg.gob.cl/wp-content/uploads/2021/01/FEMICIDIOS-al-31-de-diciembre-de-2020.pdf> (revisado 30 de agosto de 2021).
- 6 Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género, Femicidios. Disponible en: https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=27084 (revisado: 31 de octubre de 2021).
- 7 Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, Registro de femicidios. Disponible en: <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/registro-de-femicidios/> (revisado: 31 de octubre de 2021).
- 8 La Tercera, 18 de julio de 2018: *Cómo será el registro de mujeres víctimas de violencia que anunció ayer la ministra Plá.*

En cuanto a la violencia de género ejercida por agentes del Estado, esta se ha observado especialmente en contextos de crisis o movilizaciones sociales. La violencia política sexual fue una práctica generalizada y sistemática durante la dictadura cívico militar, como consigna el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (conocida como “Comisión Valech”). La extendida impunidad de esta violencia ha favorecido que posteriormente, en tiempos de normalidad institucional, dichas prácticas se repitieran como ocurrió en el marco de las manifestaciones estudiantiles que tuvieron lugar desde el año 2011 en adelante y, especialmente, tras el estallido político social de octubre de 2019.⁹

La violencia institucional se produce también en los servicios que atienden a población vulnerada (tales como SENAMA y SENAME) y los de salud gineco-obstétrica, como lo revela la Primera Encuesta Nacional Sobre Violencia Ginecológica y Obstétrica en Chile 2019–2020¹⁰, según la cual un 67% de mujeres considera que ha vivido violencia ginecológica y un 79% violencia obstétrica, una situación que ocurre tanto en el sector público como en el privado, según denuncia OVO Chile.¹¹

En particular, la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por Covid-19, ha evidenciado severas limitaciones institucionales para garantizar la seguridad de las víctimas y sobrevivientes de violencia de género, tales como la respuesta tardía de las policías al acudir ante una denuncia por violencia doméstica, el no seguimiento y monitoreo de las medidas cautelares de alejamiento, la ineficacia de las respuestas de emergencia. Incluso se ha producido la detención de mujeres por infringir el horario de toque de queda cuando estas se dirigían a denunciar una situación de violencia intrafamiliar.

Lo restringido de la cobertura de los servicios y la falta de protocolización de las atenciones, las falencias en la coordinación entre operadores de justicia, y entre estos y el conjunto de agentes estatales son sólo algunos de los factores que inciden en la prevalencia de las cifras de femicidio en la actualidad, así como en los índices de denuncias por maltrato.

9 Ver: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2019), Informe sobre la Misión a Chile 30 de octubre – 22 de noviembre de 2019; Instituto Nacional de Derechos Humanos (2019), Informe Anual Sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social 17 de Octubre – 30 de Noviembre 2019; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado N° 317/19, CIDH condena el uso excesivo de la fuerza en el contexto de las protestas sociales en Chile, expresa su grave preocupación por el elevado número de denuncias y rechaza toda forma de violencia, 6 de diciembre de 2019.

10 Encuesta online realizada por la Colectiva Contra la Violencia Ginecológica y Obstétrica desde el 18 de diciembre de 2019 al 18 de marzo de 2020

11 Observatorio de Violencia Obstétrica Chile, creado en 2014

Las cifras disponibles y las situaciones descritas evidencian la extensión de la violencia contra las mujeres, mientras que el marco de continuas denuncias de organizaciones y mujeres, han generado un creciente reconocimiento de su gravedad. Esta se observa tanto en la acción del Estado como en las crecientes denuncias de organizaciones sociales que priorizan algunas categorías de la violencia y sus distintos contextos. Al mismo tiempo, se va reiterando que no basta establecer castigos para los culpables o apoyar a las víctimas, si bien hace falta avanzar en esa dirección, sino que es imprescindible avanzar en la prevención de la violencia contra las mujeres, es decir, evitar o reducir su ocurrencia, en los distintos ámbitos y sectores donde se manifiesta y teniendo en cuenta los distintos factores que la alimentan en distintos grupos de mujeres.

2.

La política pública y sus resultados

Desde la década de los '90, el Estado de Chile, principalmente a través de políticas y normas, partiendo con la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en 1990 y posteriormente del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (MinMujer y EG, 2015), ha asumido, como parte de su labor política y de promoción de leyes, la *prevención, atención y reparación, así como la erradicación*, de la violencia contra las mujeres, objetivo incluido en los cuatro Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades que han orientado las políticas y programas sobre la mujer, y que ha sido asumido por el país en distintos instrumentos internacionales¹². En estas décadas se han puesto en práctica una serie de programas, iniciativas y acciones en todo el país, implementadas por el MinMujer y EG y el SERNAMEG (antes SERNAM), tales como los Centros de la Mujer, la Línea de Violencia Extrema, las Casas de Acogida, los Centros de Atención y Reparación para Mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia, la Casa de Acogida para Mujeres Vulneradas por la Trata de Personas y Migrantes en situación de Explotación, el Servicio de Atención Telefónica y los Centros de Reeducción de Hombres que ejercen Violencia.

Más allá de su utilidad para las víctimas, que no hay que desestimar, los resultados son exiguos. La atención que se ofrece directamente a las mujeres abarca, al 18 de marzo de 2022, la cifra de 94 Centros de Atención a Víctimas de Violencia y 43 casas de acogida temporal a mujeres en peligro, distribuidas en todo el país, además del sistema de atención telefónica. No contamos con datos actuales sobre la cobertura que alcanzan estos mecanismos, pero una evaluación de los años 2015 y 2016; proyecta que ésta llega a 99.167 mujeres en 2015

12 Entre los principales instrumentos suscritos por Chile en materia de Violencia contra la Mujer se encuentra la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979).

Chile ratificó la convención en 1989 y su protocolo Facultativo en 2019. En el nivel regional, Chile suscribió la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer, o Convención de Belém do Pará (1994) y a 20 años de ésta (2014) firmó la Declaración de Pachuca que se titula “Fortalecer los Esfuerzos de Prevención de la Violencia contra las Mujeres”.

y 102.337 en 2016, lo que constituiría **apenas el 3,7% de la población objetivo**¹³, lo que sin duda es extremadamente bajo. Por otra parte, como se anotó más arriba, entre los años 2016 y 2020 el Ministerio del Interior registró un promedio anual de 114.282 delitos de violencia intrafamiliar - el 79,7% corresponde a víctimas mujeres - y 7.462 casos promedio al año de delitos sexuales, de los que las víctimas mujeres son el 86,9%. Si se aplicara hoy la misma metodología de la evaluación citada, el porcentaje de cobertura no sería muy distinto al de 2016, aun considerando que la capacidad de atención es algo mayor a la fecha.

1. Las dificultades y desafíos de las políticas

La integración de la VCM a las políticas públicas, ha enfrentado importantes desafíos que no siempre se ha logrado resolver:

- i. En primer lugar, se ubica el de superar la limitante comprensión de la violencia contra las mujeres como un **problema del ámbito privado, que ocurre al interior de las familias**. De hecho, el Servicio Nacional de la Mujer partió con el Programa de **Violencia Intrafamiliar (VIF)** y la primera ley al respecto (N°19.325), promulgada en 1994, se llamó Ley de Violencia Intrafamiliar¹⁴. Esta noción varió hacia una más integral, explicitada en el **Programa de Atención, Protección y Reparación de la Violencia contra las Mujeres** (iniciado en 2013), que sustituye al Programa VIF y adoptada en el **Plan Nacional de Acción en Violencia Contra la Mujer, 2014-2018**, el cual sostiene una concepción de violencia de género contra las mujeres que considere *a todas las mujeres en su diversidad, abordando todas las manifestaciones de violencias, y en todos los espacios y contextos en que estas se ejerzan, agregando que su origen “radica en las relaciones desiguales entre hombres y mujeres.”*¹⁵

13 La evaluación, encomendada por DIPRES, hizo esta estimación sumando los totales de mujeres beneficiadas directamente en los componentes de atención presencial, reparación, protección y atención remota del Programa de Atención, la que se comparó con “los porcentajes de prevalencia de violencia y de violencia sexual en mujeres entre 15 y 65 años establecidos en la Encuesta de Victimización del Ministerio del Interior de 2012, aplicados a proyecciones de dicha población del INE, a los que se sumaron las víctimas mujeres de trata”. En: “Informe final de evaluación Programa de Prevención Integral de la Violencia contra las Mujeres y Programa de Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres” Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género. Cuadro N°30: Número de Beneficiarios/as Efectivos/as Período 2015-2016, pág. 60.

14 El proyecto original fue presentado en 1991 como Proyecto de Ley sobre Violencia Doméstica, por la diputada Adriana Muñoz y el diputado Sergio Aguiló.

15 Comité Técnico del Plan Nacional de Acción en VCM, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Gobierno de Chile: “Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia las Mujeres 2014-2018. *Por una vida libre de violencias contra las mujeres*”. Destacados nuestros.

- ii. Hay que anotar que aun cuando el Plan propone entre sus enfoques la **interseccionalidad**, las distinciones que hace sobre tipos de violencia no diferencian sobre cómo afectan a distintos colectivos de mujeres, ni se expresan en modalidades específicas de acción.

Hasta hoy, el MinMujer y EG y el SERNAMEG se han mantenido relativamente distantes de la violencia hacia las niñas, las adultas mayores y las mujeres con discapacidad, así como de los servicios que las atienden. Tampoco ha incorporado acciones dirigidas a la violencia que afecta a las indígenas y a las inmigrantes. La **versión 2021 – 2030** del mismo Plan rescata el enfoque de derechos humanos y las ideas de multiplicidad de manifestaciones de la VCM sobre la diversidad de mujeres y suscribe igualmente la noción de la interseccionalidad, pero no avanza en cómo abordarla.¹⁶ Adicionalmente, omite la referencia a las relaciones de subordinación como causa de la violencia.

Hay que anotar que no se cuenta con análisis que permitan asociar el cambio de enfoque en el Plan 2014-2018 a una disminución de la violencia.

- iii. Otro desafío ha sido incorporar la **intersectorialidad** a las políticas sobre VCM, de manera que se deje de ver el tema como un asunto de las mujeres, que compete a un ministerio específico, para abordarlo como un fenómeno presente en los diversos ámbitos de la sociedad, pertinente a todos los sectores de la política pública, que además deben coordinarse para enfrentarlo. Destaca en esa dirección el **Circuito Intersectorial de Femicidios (CIF)**, creado en 2009 por un Convenio entre el Ministerio del Interior, Carabineros de Chile, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), al que se incorporan en 2017 la Policía de Investigaciones y el Servicio Médico Legal ¹⁷ y en 2020 la Fiscalía Nacional y la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

La intersectorialidad se ha definido como un lineamiento en distintos planes y programas posteriores, como los ya mencionados **Plan Nacional de Acción**, en sus dos versiones, que además de los participantes del Circuito de Femicidios, agrega a la Secretaría Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación de la Corte Suprema. El Plan estableció una Mesa de Autoridades, integrada por los ministros de educación, justicia, salud y seguridad pública. A esta instancia se agrega en 2018 una Mesa Técnica en

16 Resolución exenta N°1408, del 30 de diciembre del 2020.SERNAMEG. Se adjunta archivo PDF con resolución y texto del Plan 2021-2030

17 En: <https://www.sename.cl/tactiva/2017/diciembre/conve/2352.pdf>

que participan las contrapartes de cada una de las instituciones involucradas. Los programas de **Atención**, (2013), y el de **Prevención de Violencias Contra las Mujeres** (iniciado en 2015), se definen igualmente como intersectoriales, aunque, como se anotó recién no avanzan hacia la interseccionalidad.

Hay que destacar también en este campo el primer **Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021** de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, que en su capítulo “Mujeres”, incluye la meta: *Garantizar la vida libre de violencia a las mujeres en forma integral tanto en los espacios públicos como privados*,¹⁸ que propone 23 acciones, además de otras incluidas sobre VCM en distintos capítulos. El Plan de DDHH puede verse como un complemento del Plan Nacional del MinMujer y EG, avanzando en el compromiso de distintos sectores y servicios, e incluyendo acciones sobre violencia contra las mujeres en ámbitos como el de las funcionarias, la educación superior, la educación escolar, entre otros. Si bien el Ministerio informa que en diciembre de 2021 había un 97% de acciones cumplidas, no es posible observar con claridad sus efectos para las mujeres, ni tampoco la efectividad de los protocolos y otros cambios en los organismos públicos.

Es interesante también el ejemplo de la **Fiscalía Nacional**, organismo que posee una larga trayectoria de colaboración con el SERNAMEG, vinculada a las Casas de Acogida y residencias para proteger a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar en todas las regiones. La Fiscalía instauró recientemente (2019), una **Política de Igualdad de Género “en plenitud”** que abarca tanto “la investigación de hechos constitutivos de delitos, ejercer la acción penal pública y adoptar medidas para proteger a las víctimas y testigos” como “la cultura institucional, sus procesos administrativos internos y sus prácticas no formales”¹⁹. Otros ministerios han adoptado iniciativas para la Igualdad de Género, que son registradas en el Plan Nacional de DDHH.

- iv. Otra limitación que ha mostrado el ministerio ha sido la escasa integración de la **participación ciudadana**, más allá de la instalación de algunos espacios consultivos, una falencia que ha sido reiteradamente denunciada por las organizaciones feministas y de mujeres. El desafío es tomado de manera explícita en el **Plan Nacional de Acción**,

18 Disponible en <https://planderechoshumanos.gob.cl/tema/7-Mujeres>

19 El diseño de la política contó con el apoyo de Eurosocial y con el aporte una destacada jurista internacional y feminista, como es Alda Facio. Ver en: Ministerio Público (s.f.) Política de Igualdad de Género de la Fiscalía de Chile. Consultado en http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/Politica_de_Igualdad_de_Genero_de_la_Fiscalia_de_Chile.pdf

ya referido, que se propone “articular e implementar **acciones intersectoriales y participativas para una respuesta integral y de calidad**, que promueva el derecho a una vida libre de violencia a las mujeres”.²⁰ En 2018 se constituye una Mesa Técnica en que participan las contrapartes de cada una de las instituciones involucradas y se integra a representantes de Organismos Internacionales y de la Sociedad Civil. En este ámbito se realiza una evaluación de la implementación y resultados del Plan Nacional, que sirve como insumo para la elaboración del **Plan Nacional 2021 – 2030**, el cual se presenta a las autoridades y al Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. No se conoce la incorporación de sugerencias de la sociedad civil, en tanto que, según se ha señalado por organizaciones sociales, la participación se limita a un carácter consultivo o meramente informativo y llega sólo a algunas organizaciones.

- v. Finalmente, el foco de los esfuerzos de las políticas sobre violencia contra la mujer se ha puesto en la atención y apoyo a las víctimas y el enjuiciamiento a victimarios en casos que caen en el ámbito penal, abordando de manera insuficiente la **prevención**. Las falencias y necesidades en esta materia son reconocidas por todos los países de la región firmantes de la Declaración de Pachuca (mayo 2014). En su balance de los 20 años de la Convención de Belém do Pará, ésta sostiene que “*donde menos se ha avanzado es en el logro de las metas planteadas en el tema de la prevención primaria*”.²¹ Coincide este reconocimiento con la instalación formal, al siguiente año, 2015, del programa ya consignado de **Prevención de Violencias contra las Mujeres**.

El Programa define tres componentes: a) **Sensibilización y prevención** comunitaria, dirigido principalmente a la población general; b) **Capacitación**, a una diversidad de *agentes que ocupen una posición estratégica en la prevención* (funcionarios/as públicos de educación, salud, justicia, policías, medios de comunicación, profesionales de servicios sociales, ONGs, y dirigentes/as sociales influyentes en la comunidad) y iii) **Coordinación** para la prevención, que apunta a mejorar la generación e intercambio de información. Las evaluaciones apuntan a reconocer las dificultades de esta tarea, particularmente en la precisión en la caracterización y de los efectos esperados en los “agentes ubicados en posición estratégica” para prevenir la violencia contra las mujeres.

20 Comité Técnico del Plan Nacional de Acción en VCM. Ministerio de la Mujer y la Equidad de género, s.f. Plan Nacional de Acción en Violencia Contra la Mujer, 2014-18, p. 11

21 Antes citada: Declaración de Pachuca: “Fortalecer los Esfuerzos de Prevención de la Violencia contra las Mujeres”, Mayo 2014

Otras observaciones apuntan a que la acción preventiva no ha sido asumida por otros sectores del Estado, recayendo casi exclusivamente en el MinMujer y EG: Por lo menos así puede apreciarse al informar el ministerio sobre numerosas ...

“jornadas, charlas, talleres y capacitaciones realizadas por profesionales de este Ministerio a más de 200 oficiales y 200 aspirantes de la Escuela de Carabineros y confección de protocolos de detención de mujeres y capacitaciones a más de mil funcionarios sobre prevención de tortura y violencia sexual. El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género ha realizado procesos de capacitación además de funcionarios y funcionarias públicas de otras reparticiones de la Administración del Estado en materias relacionadas con las funciones encomendadas a este organismo, con alcance central y regional, y en coordinación con ONU Mujeres y otras entidades, reforzando la aplicación de un enfoque de género y derechos humanos en la función policial y de orden público; aplicación de protocolos para protección de derechos de las mujeres como también a instructores, formadores y profesores/as de Carabineros de Chile”²².

Por otra parte, en las campañas nacionales impulsadas desde el Ministerio de la Mujer no es posible detectar continuidad en el mensaje que se desea transmitir, particularmente cuando se produce cambio del color político del gobierno de turno. La campaña impulsada en 2020, en período de recrudescimiento de la violencia en el marco de la pandemia, debió ser retirada al día siguiente de su lanzamiento debido a fuertes críticas de organizaciones de mujeres y feministas quienes señalaron que el mensaje intentaba redimir a perpetradores de violencia.

En síntesis, puede afirmarse que si bien el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género ha ido ampliando su acción sobre la VCM, y se ha ido ajustando a la normativa internacional, esta no ha contribuido a reducir la violencia. Como observa la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, son asesinadas más mujeres de las que se reconocen, mostrando grandes falencias la prevención y el seguimiento de las denuncias.

La cobertura de los centros y casas de acogida se mantiene reducida respecto de sus destinatarias y falta mucho para una actuación coordinada e integral de los organismos del Estado.

22 Oficio Extraordinario N°813 de 2020, facilitado vía ley de transparencia.

2. La insuficiente legalidad sobre la violencia de género

Desde la primera ley sobre Violencia Intrafamiliar de 1994, y su sustitución por la Ley N° 20.066 en 2005, la norma se ha actualizado y se han desarrollado nuevas leyes para combatir las violencias contra las mujeres. Entre las leyes promulgadas cabe reconocer como avances la que tipifica el delito de acoso sexual en espacios públicos (Ley N° 21.153, de 2019) y la que redefine y amplía el delito de femicidio (Ley N° 21.212²³, de 2020). Numerosos proyectos se han presentado en ambas cámaras, cuya tramitación está pendiente. En el recuadro se anotan los más recientes.

Proyectos de ley en tramitación sobre violencia contra las mujeres

- *Proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Boletín Legislativo N° 11.077-07). En abril de 2021 se encontraba en segundo trámite constitucional en el Senado.*
- *Proyecto de ley que modifica Ley de Violencia Intrafamiliar y otros cuerpos legales y tipifica la violencia en las relaciones íntimas de pareja sin convivencia (Boletín Legislativo N° 8.851-18). En segundo trámite en el Senado desde septiembre de 2018.*
- *Proyecto de ley que modifica las leyes Nos. 19.968 y 20.066 para incorporar una medida cautelar especial en favor de las víctimas de violencia intrafamiliar y facultar al tribunal en casos calificados a controlar su cumplimiento por medio del monitoreo telemático (Boletín Legislativo N° 9.715-07) En comisión mixta en abril de 2021.*
- *Proyecto de ley que modifica el Código Penal en materia de tipificación del delito de violación (Boletín Legislativo N° 11.714-07). En segundo trámite en el Senado, desde julio de 2019.*
- *Proyectos de ley sobre acoso sexual en ámbito educativo (Boletines Legislativos N°s 11.750-04, 11.797-04 y 11.845-04). Las tres mociones, motivadas por las movilizaciones estudiantiles feministas de 2018, fueron refundidas en un proyecto que está en tercer trámite constitucional en el Senado desde enero de 2021.*
- *Proyecto de ley que sanciona el acoso por cualquier medio (Boletín Legislativo N° 12.473-07). Incluye la difusión no consentida de datos personales o de registros, y la exhibición y difusión no consentida de material sexual. Ingresado a la Cámara de Diputados el 14 de marzo de 2019, no ha pasado hasta ahora al debate de la sala.*
- *Proyectos de ley sobre violencia obstétrica: Al menos tres mociones parlamentarias han sido presentadas en esta materia, sin que se hayan debatido ni recibido apoyo del Ejecutivo: (a) Boletín N° 9.902-11, enero 2015. Derechos de la mujer embarazada en relación con su atención antes, durante y después del parto y modificaciones al Código Penal para sancionar la violencia obstétrica; (b) Boletín N° 11.549-11, diciembre 2017, modifica la Ley N° 20.584 que regula los derechos y deberes vinculados a la atención en salud para garantizar los derechos del neonato y de las mujeres durante la gestación, el parto y postparto. Y (c) Boletín N° 12.510-07, abril 2019, modifica el Código Penal para tipificar el delito de maltrato a la mujer embarazada cometido por profesionales de la salud.*

23 La Ley N° 21.212, define y penaliza así el femicidio: “El hombre que matare a una mujer que es o ha sido su cónyuge o conviviente, o con quien tiene o ha tenido un hijo en común, será sancionado con la pena de presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo calificado. La misma pena se impondrá al hombre que matare a una mujer en razón de tener o haber tenido con ella una relación de pareja de carácter sentimental o sexual sin convivencia.”

Sobre los proyectos de ley en trámite, corresponden en su mayoría a iniciativas que refieren a aspectos parciales o específicos y no plantean un abordaje integral en la materia, acorde a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile. Distinto es el caso del primero de los proyectos anotados (Boletín N°11.077-07, 2017), presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet el 5 de enero de 2017, sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. De allí la importancia de priorizar la discusión de esta iniciativa que, si bien presenta limitaciones a corregir, permitiría incorporar de mejor manera una conceptualización amplia de la violencia contra las mujeres en la legislación nacional, y recoger, en parte, las obligaciones que corresponden a los diversos órganos del Estado en materia de prevención de la violencia y protección de las víctimas.

Principales deficiencias de la legislación en Chile

La revisión de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile en materia de violencia contra las mujeres permite observar que la legislación vigente presenta, al menos, los siguientes problemas que la constituyen en un marco normativo parcial y fragmentado:

i. Conceptualización limitada de la violencia contra las mujeres

Aun cuando la primera ley sobre la materia (1994) fue sustituida en 2005 por la Ley N°20.066, se mantiene como objeto la Violencia Intrafamiliar, develando la incomprensión del continuo de la violencia que se ejerce contra las mujeres en espacios privados y públicos, tal como se define en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y aunque se ha legislado sobre el femicidio y el acoso sexual, estos siguen como materias de ley separadas.

ii. No se establece obligaciones a los órganos del Estado

La legislación chilena no establece con claridad las obligaciones específicas que corresponden a cada uno de los órganos del Estado en materia de prevención de la violencia contra las mujeres, protección de las víctimas y reparación de estas frente a la violación de sus derechos, en conformidad a lo dispuesto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Art. 7°). Ello explica en parte la falta de acción preventiva de los ministerios y servicios, antes comentada. En particular, preocupa la total ausencia de legislación referida a la reparación de las mujeres víctimas de violencia.

iii. Falta de mecanismos de seguimiento y evaluación

En línea con lo anterior, tampoco se establece qué organismos públicos son responsables del seguimiento, monitoreo, evaluación y revisión de las medidas de protección y/o cautelares que el Ministerio Público y los tribunales de justicia determinan en resguardo de las mujeres víctimas de violencia. Esto, pese a que tales medidas están previstas en la ley, tanto en sede familia como en sede penal. De manera que no hay responsables de monitorearlas y de evaluar su efectividad para la protección de la vida y la integridad física, sexual y psicológica de las víctimas. Lo que puede asociarse a la necesidad del Registro Único de Víctimas antes anotado.

iv. Abordaje fragmentado de la violencia contra las mujeres

Como resultado de la prioridad que el Estado asigna al derecho penal para responder a la violencia contra las mujeres, la ley sólo tipifica algunas conductas violentas, fuera de las cuales la violencia deviene en inexistente o irrelevante. Esta fragmentación se reitera en la respuesta judicial: mientras que actos catalogados como delictivos (ej. amenazas, maltrato habitual, lesiones, abuso sexual, violación, femicidio) son materia de investigación del sistema penal - interviniendo el Ministerio Público, tribunales de garantía y eventualmente tribunales orales en lo penal y cortes superiores de justicia - aquellos actos o episodios de violencia que conforme a la ley no resulten constitutivos de delito, (ej. violencia psicológica, agresiones físicas que no causen lesiones visibles) se radican en tribunales de familia.

En la inmensa mayoría de los casos, las mujeres transitan entre uno y otro sistema sin que los tribunales de familia y organismos del sistema penal se coordinen o comuniquen entre sí, ni se brinde una respuesta judicial apropiada a la situación de violencia en que la víctima se encuentra. Tanto la ley como la justicia presentan una línea divisoria centrada en las consecuencias o secuelas visibles de la violencia, pero no en la relación de poder, dominación y control que está a la base de la misma. De ahí que no resulte eficaz para evitar la escalada que puede derivar en la muerte de mujeres.

v. Generalizada impunidad de la violencia contra las mujeres

Solo una reducida minoría de los casos de violencia contra las mujeres es denunciada y cuando se denuncia, la respuesta preponderante es de impunidad. En menos del 10% de los casos por violencia intrafamiliar se dicta sentencia condenatoria y prevalecen, como

forma de cierre de los procedimientos judiciales, el archivo provisional y la suspensión condicional del procedimiento, que sumados representan casi la mitad de los motivos de término en delitos de violencia intrafamiliar. La suspensión condicional del procedimiento – que es una salida alternativa a los procedimientos penales en la legislación nacional - en casos de violencia contra las mujeres debiera imponerse junto a una o más medidas cautelares orientadas a garantizar la vida, la seguridad y la integridad de las víctimas, además de disponer mecanismos de seguimiento que permitan evaluar si tales medidas resultan efectivas. De otra manera redundará en mera impunidad, como sucede a menudo. La misma prevención aplica para aquellas decisiones que no requieren la intervención judicial, como sucede con más del 40% de los términos que aplica el Ministerio Público frente a delitos de violencia intrafamiliar.

vi. No se aborda la interseccionalidad de la discriminación

Por último, cabe referir que la legislación chilena no aborda la interseccionalidad de la discriminación y la violencia contra las mujeres. El Comité CEDAW enumera la gran cantidad de factores que inciden en la discriminación contra la mujer, concluyendo lo siguiente:

*... dado que las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, que tienen un agravante efecto negativo, el Comité reconoce que la violencia por razón de género puede afectar a algunas mujeres en distinta medida, o en distintas formas, lo que significa **que se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas.***” (Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, 2017, párr. 12, destacado nuestro)

3.

Distintas violencias contra distintas mujeres. Visión y prevención desde las organizaciones sociales

Aun cuando no se cuenta con información suficiente para caracterizar la intersección entre las violencias, podemos aproximarnos a ésta considerando la experiencia y aprendizajes de organizaciones de la sociedad civil que operan con distintos públicos, y observar las acciones e iniciativas que han generado para prevenirla.

A. Infancia y adolescencia

Para reseñar los patrones de violencia que afectan a las niñas y las adolescentes, resulta esclarecedora la sistematización de la información propia realizada por la **Corporación Opción**, que está atendiendo en promedio 15.000 niños y niñas al año, en caso de graves vulneraciones de derechos.

Las principales formas de violencia sufridos por niños y niñas ingresados a programas de Opción son: *Abuso sexual* (23% de ingresos, de los cuales el 75% son niñas); *Ser testigo de VIF* (13%)²⁴; *Maltrato físico* (11%); *Ser víctima de VIF* (8%); *Maltrato psicológico* (3%).

Pero las violencias que enfrentan las niñas y las adolescentes tienen particularidades que, para Opción, se invisibilizan al hablar de *violencia hacia la niñez*, a veces sin distinguir que niños y niñas no son víctimas de la misma violencia. Las niñas y las adolescentes enfrentan:

- **Violencia sexual:** las niñas y las adolescentes sufren en mayor grado que los niños y los adolescentes la vulneración de sus derechos sexuales y reproductivos; lo que puede llevar a un embarazo precoz.
- **Violencia económica:** Trabajo doméstico infantil. La cantidad de niñas que deben abandonar la escuela se relaciona directamente con su dedicación a labores de trabajo doméstico y de cuidado, lo que repercute en menores posibilidades de inserción laboral y de abandonar círculos de pobreza.

24 Para Corporación Opción, el ser testigo o víctima de VIF es prácticamente lo mismo, dado que este problema es un continuo que no se puede separar.

- **Explotación sexual comercial.** Un análisis cualitativo de las adolescentes que ingresaban a los programas de explotación sexual comercial realizó Opción en 2019, detectando que en muchos casos se trata de niñas y adolescentes que aportan a la mantención de sus familias, incluso en la compra de bienes básicos o suntuarios.
- **Violencia psicológica:** comprende la manipulación, extorsión y presión, así como el sexismo y el cuestionamiento a sus identidades. Las niñas son más víctimas de violencia de esta naturaleza entre sus pares que los niños y, además, todo el entramado de control que ejercen las instituciones (familiar, del Estado), en torno a sus identidades se transforma en una forma de violencia hacia ellas.
- **Violencia simbólica estructural:** las niñas la sufren mucho más que los varones, ya que los estereotipos femeninos las limitan más en sus proyectos vitales, y cuestionan tanto sus capacidades como lo que pueden o no hacer. Por eso no se cuestiona que ellas abandonen la escuela para abocarse a tareas domésticas o que sean víctimas de explotación sexual comercial si con ello logra cubrir sus propias necesidades.
- **Tratamiento del sistema penal.** Si bien son menos las adolescentes infractoras de ley, en relación a las sanciones del sistema penal, ellas son más castigadas que los varones infractores de ley. Estos tienen una amplia gama de oficios para aprender cuando están privados de libertad, de la cual carecen las adolescentes.

Para la **Colectiva Afrodescendiente Luanda**, varias de las particularidades anotadas se hacen aún más evidentes en las niñas negras, para quienes la mantención de relaciones abusivas con hombres mayores no es cuestionada, por la expectativa de que su labor es la satisfacción sexual. Habitualmente tampoco es cuestionado el trabajo de una niña con rasgos indígenas en un local comercial o vendiendo en una feria, lo que muestra que **la niñez negra o indígena no es percibida como niñez.**

Opción implementa programas cuyo foco principal es la interrupción, reparación y restitución de derechos vulnerados, evitando también que estas vulneraciones se conifiquen. Su innovación también ha sido incorporar un fuerte componente familiar, comunitario y de participación, de modo que los niños, niñas y adolescentes tengan un trabajo a nivel familiar, de su comunidad, con participación, como agentes transformadores y protagonistas de sus procesos.

Respecto de las políticas y acciones de prevención de la violencia hacia las niñas y adolescentes, Corporación Opción señala que: “*La mirada preventiva no puede ser diseñada sin una perspectiva de género e interseccional, porque nos llevaría a una mirada amplia de la violencia sin comprender que son distintas formas de violencia y, por tanto, los mecanismos para prevenirla también son diferentes*”.

B. Acoso Sexual:

El acoso sexual es un tipo específico de violencias que viven las mujeres en múltiples formas y espacios, sobre la que hay escasa conciencia y poco o nada de contención en los distintos ámbitos en que ocurre. De acuerdo con el **Observatorio Contra el Acoso Chile (OCAC)** existe una brecha gigantesca entre la vivencia del acoso y su reconocimiento como violencia sexual. Según sus datos, 5 de cada 10 mujeres han sufrido acoso sexual laboral, pero un 47% no lo reconoce como violencia sexual. Asimismo, seis de cada 10 mujeres han sufrido acoso sexual en contextos educacionales pero un 53% no lo identifica como violencia sexual. La prevención, la educación y la sensibilización contra la violencia de género y en particular contra el acoso sexual constituye el campo de actuación de OCAC.

El organismo caracteriza el acoso sexual como prácticas de connotación sexual explícita o implícita, que se realizan sin el consentimiento de la persona afectada, produciendo en ellas malestar psicosocial y otros efectos negativos. Estas características están presentes en los distintos tipos de acoso sexual que OCAC incluye en su ámbito de acción:

- **Acoso sexual callejero (ASC):** se realiza en espacios públicos o semi públicos tales como la calle, el transporte público, los parques y los malls. Ocurre, además, entre personas desconocidas. El acoso puede ser verbal, físico, no verbal. Puede, también, incluir el registro audiovisual de la persona que está siendo acosada.
- **Acoso Sexual Laboral (ASL):** es ejercido por una persona o por un grupo de personas hacia otra con la que mantienen un vínculo laboral, ya sea que ocurra en el contexto de una actividad laboral o de una extra laboral, como un paseo de la oficina, una salida con compañeros de trabajo, etc. Puede ocurrir de forma horizontal (entre colegas) o de forma vertical (jerarquía laboral). Sin considerar otros efectos negativos, este acoso puede perjudicar el desarrollo de las oportunidades laborales de la persona afectada.

- **Acoso Sexual en contexto Educativo (ASE):** Como en el caso anterior, puede presentarse de forma horizontal (entre los mismos compañeros de curso) o vertical (de parte de un profesor o directivo), o bien provenir de otras personas de la institución educativa, como auxiliares, ayudantes o administrativos y ocurrir fuera del recinto, en paseos de curso o en fiestas. Entre otros efectos, este tipo de acoso puede afectar negativamente el desarrollo y las oportunidades educacionales de la persona.
- **Ciberacoso sexual (CAS):** Este tipo de acoso se ve potenciado en el contexto de pandemia, por la enorme expansión que ha alcanzado el uso de la virtualidad. Puede incluir contenido audiovisual, propuestas sexuales, comentarios de connotación sexual, amenazas, *grooming*, exposición sexual y creación de contenido sexual. Puede ser ejercido por una o más personas a través de internet y/o aparatos electrónicos. Una característica especial del ciberacoso es su facilidad de ser ejercido en cualquier horario y lugar, lo que facilita el anonimato del perpetrador, produciéndose un importante desbalance de poder.

Para prevenir el acoso sexual, OCAC sostiene acciones de visibilización, educación e incidencia. OCAC adquirió mucha notoriedad al realizar una gran campaña nacional para visibilizar el acoso callejero y realizar acciones de cabildeo, lo que les permitió lograr la promulgación de la ley de respeto callejero (Ley N° 21.153, que tipifica el delito de acoso sexual en espacios públicos, mayo 2019).

OCAC cuenta con un equipo de estudios que produce la información que alimenta sus acciones. También tiene una línea jurídica, que hace seguimiento legislativo y difunde la legislación en torno al acoso. Y cuenta con equipos de vinculación que se ocupan de relacionarse con otras organizaciones. Desde su línea de incidencia se planifica acciones tales como *“la asesoría y la elaboración de protocolos de prevención y sanción del acoso sexual, asesorías a municipalidades en la elaboración de ordenanzas respecto del acoso sexual callejero y asesorías en la elaboración de protocolos y soluciones educativas.”*

También realizan charlas y capacitaciones en colegios y universidades, cursos de introducción a la perspectiva de género y violencias sexuales. En el contexto de pandemia, realizan de forma virtual conversatorios y talleres acerca de estos temas. Su sitio web proporciona información y orientación virtual sobre el acoso sexual.

Para avanzar en la prevención del acoso sexual, creen indispensable implementar políticas de prevención, de sanción y reparación del acoso sexual en todos los espacios educacionales, integrando medidas de prevención y sensibilización pensadas desde el mundo digital. Agregan que el ciberacoso sexual, debe ser claramente abordado de manera pública y comprendiendo sus diferentes aristas.

En cuanto al acoso sexual laboral, opinan que se ha descansado mucho en las disposiciones sobre el acoso laboral en el código del trabajo, escaseando la sensibilización y formación del mundo trabajador. Por ello consideran necesario educar en cómo prevenirlo, cómo detectarlo, qué hacer si se sufre este acoso, etc.

Finalmente, estiman que la ley sobre el respeto callejero se limita a establecer sanciones en los casos definidos, sin contribuir a la prevención, reparación, protección y sensibilización del acoso en espacios públicos.

C. Disidencias Sexuales:

Para el análisis de la violencia hacia las mujeres pertenecientes a disidencias sexuales, tales como personas transgénero, travestis, no binarias e intersexuales, la organización **OTD (Organizando Trans Diversidades)** utiliza cuatro categorías sexo genéricas fundamentales, las que han sido instaladas por el derecho internacional de DDHH, ONU, OEA y la Corte Interamericana, y que son:

- **Orientación sexo-afectiva:** se refiere a la atracción romántica o sexual respecto de personas de su mismo o distinto género, o de varios géneros.
- **Identidad de género,** se refiere a la convicción interna y personal de pertenecer a un género determinado.
- **Expresión de género,** tiene que ver con cómo se manifiesta el género: a través del maquillaje, a través de la ropa, a través del largo del pelo, de los “manierismos”, de los gestos, de la voz, etc.
- **Características sexuales,** refiere única y exclusivamente a las características anatómicas que están vinculadas con la genitalidad.

Para la **Agrupación Lésbica Rompiendo el Silencio**, la *orientación sexual lésbica* o lesbiana, apunta a aquellas mujeres que se identifican como lesbianas, así como a aquellas mujeres que no se identifican como tal, por ejemplo, las mujeres *trans*. Desde el activismo, lo lésbico es definido como una postura política, (...) “en el sentido que la *lesbiandad* (...) cuestiona todas las estructuras del patriarcado. El no relacionarnos con las personas de distinto sexo cuestiona y hace tambalear toda la estructura, como también lo hacen los *compañeres trans*. Las lesbianas, consideradas “no mujeres”, tambalean esa estructura, por tanto, hay que visibilizarlas. No sólo no se habla de ellas, sino que se connota negativamente la palabra lesbiana, de modo que todas las mujeres que se identifican como tales sientan el temor de ser etiquetadas como lesbianas.” Esta postura las hace estar intrínsecamente unidas al movimiento feminista.

OTD sostiene un enfoque político muy similar, en relación con la idea de resistencia ante un régimen o sistema político que promueve la cis heterosexualidad obligatoria. Sin embargo, OTD se sitúa dentro de las *disidencias sexo-genéricas* o disidencias de sexo y de género, distinguiéndose del concepto de diversidad sexual, con el objetivo de poder validarse como sujetos políticos frente a ello. Ampliando un poco más la disidencia sexual en mujeres, OTD incorpora a *las mujeres trans masculinas*, como aquellas que utilizan barba o pantalones, y que se han visibilizado bastante a partir del desarrollo de identidades no binarias. También distinguen a las *mujeres intersexo*, afirmando que reconocer que “(...) *las características sexuales no dicen relación con la identidad de género* (...) es precisamente la propuesta que hay detrás de los *transfeminismos disidentes*”.

Como argumenta OTD, al ampliar el abanico de las disidencias sexo genéricas se aborda la *violencia en relación al ciclo de la vida* de los individuos, así como a partir de los espacios y *condiciones que habitan*: la identidad de género desde que los niños pueden hablar; en la edad escolar, la situación en colegios mono genéricos, y los obstáculos al proceso de cambio de nombre y sexo registral desde los 14 años y luego desde los 18 años, a las terapias de supresión hormonal. Estas violencias se presentan en diversos ámbitos: laboral; salud; educación superior; penal; trabajo sexual y en el de las mujeres migrantes.

Habiendo aclarado estos puntos, que son importantes para comprender cómo abordan las violencias hacia las mujeres y de qué forma prevenirla, **Rompiendo el Silencio** indica una serie de manifestaciones de la violencia hacia mujeres lesbianas y bisexuales:

Violaciones correctivas

Acoso callejero, expresado no sólo en burlas y agresiones hacia, por ejemplo, parejas de mujeres que van de la mano, sino también en actuaciones o expresiones sin su consentimiento (por ejemplo, sacar fotos de dos mujeres besándose, o calificar su orientación sexual como pornografía.)

Violencia por expresión de género (masculinas, no binarias, “camionas”).

Violencia institucional (del Estado, la sociedad y el sistema).

Invisibilidad en el lenguaje, políticas públicas, mediática, entre organizaciones LGTBI y antes también del movimiento feminista.

Bullying en colegios, liceos, universidades, expresado en acoso y persecución de niñas con expresión de género masculina.

Violencia obstétrica, mediante la negación y discriminación de la atención en salud sexual y reproductiva.

No reconocimiento de la maternidad lesbomaternal (derechos de filiación).

Violencia extrema, asesinato/crimen de odio. Femicidio.

Violencia en parejas del mismo sexo.

Para visibilizar y prevenir estas y otras formas de violencia que viven las mujeres lesbianas y bisexuales, Rompiendo el Silencio ha levantado campañas tales como:

“*¡Lo que no se nombra no existe!*”, realizada en el marco de un proyecto de Corporación Humanas-Fondo Alquimia financiado por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas contra la violencia hacia las mujeres. La finalidad fue visibilizar que la violencia hacia las lesbianas y bisexuales existe y que también existe la violencia entre lesbianas y bisexuales.

Campaña para la visibilización del crimen de Nicole Saavedra *¡Justicia para Nicole Saavedra!*
¡Por mí y por todas mis compañeras! Instalar este caso en los medios de comunicación fue fruto de una gran campaña de organizaciones también territoriales

La violencia digital ha sido denunciada a partir del caso de Carolina Torres, sobreviviente del lesbo odio, quien sufrió una golpiza por su expresión de género. A partir de allí se hizo un

estudio de la violencia en los medios digitales, analizando los discursos levantados en esas fechas a través de twitter. De 13.055 mensajes analizados, 321 justificaban y naturalizaban el ataque a ella.

Por su parte, OTD, como organización, participa de diversas instancias en las que busca visibilizar la situación de las disidencias sexo genéricas, relevando las falencias de la política pública y las leyes del Estado chileno respecto de la inclusión efectiva de toda esta comunidad, generando herramientas adecuadas a este propósito. Así, por ejemplo, OTD entrega acompañamiento en los procesos de cambio de nombre y sexo registral para menores de edad sobre los 14 años.

Destaca en la agenda de la organización la campaña que levanta desde hace tres años: *Salud Trans para Chile*, en colaboración con el Colegio Médico, Colegio de Matronas y Matrones y otras organizaciones de la sociedad civil - Pies Disidentes, Renaciendo, Fundación Akáinx y Transforma – cuyo objetivo (...) “es visibilizar el principal problema que tienen hoy día las personas trans al acudir a terapias de reemplazo hormonal o a la solicitud de genitoplastías.”

D Afrodescendientes

Una de las mayores expresiones de violencia que viven las y los afrodescendientes en el país es la *invisibilización*. Esta no ha cambiado como lo demuestra el que - a pesar de que la ley N°21.151 (abril 2019) les otorgó reconocimiento legal – el pueblo tribal afrodescendiente, fue excluido de las candidaturas de pueblos originarios a la Convención Constitucional. Así lo expresa la **Colectiva de Mujeres Afrodescendientes Luanda**, un colectivo constituido para compartir experiencias y crear acciones para el movimiento afro.

La violencia de género impacta a todas las mujeres, sostienen; pero consideran que se acentúa cuando se trata de mujeres negras o indígenas, para quienes esta violencia “... *tiene otras capas de opresión, entre las cuales podemos encontrar la violencia racial*”.

La violencia racial, afirman, es una de las más fuertes y está inserta dentro de todas las estructuras, no sólo en las del Estado y de la institucionalidad, sino también en las del diario vivir, algo que se ve en todos lados:

“Cuando ustedes salen a la calle y se suben al metro o a la micro y van mujeres negras dentro de estos espacios, o entran a algún negocio, o entran a un restorán, siempre existe como una llamada de atención hacia ellas, hay algo que te lleva a mirarlas, e incluso quizás a muchas personas les lleva

a preguntarse ¿por qué ella está acá?”. Esa reacción tiene que ver “con el racismo estructural y la violencia racial que vivimos las mujeres negras o las mujeres de color”. La violencia racial también se percibe en los espacios laborales, donde se obstaculiza que las mujeres negras ocupen espacios de poder, aunque sean mínimos. Afirman que “... es muy común que “la otra”, porque no es sólo “el otro”, nunca te vea en una posición de igualdad. Siempre te mira desde la racialidad. Siempre te están racializando. Y al racializarnos, siempre existe una mirada de inferioridad...”.

A las violencias de género y raza-etnia, suman “la violencia económica, la cual unimos fuertemente con la clase, ya que los sectores en los cuales nos encontramos las mujeres negras o las mujeres afrodescendientes, y también las mujeres indígenas, son precisamente esos espacios como en los márgenes. Son los espacios en los sectores más populares, más empobrecidos.”

En Chile no existe información estadística sobre la población afrodescendiente que cuente con un enfoque de género y que permita visibilizar las prácticas discriminatorias que experimentan las mujeres afrodescendientes en Chile²⁵. La falta de estadísticas impide conocer cuántas personas afrodescendientes acceden a la educación pública o privada. Además, al contar con una legislación restrictiva con respecto a lo que se considera discriminación no se han acogido denuncias de estudiantes sobre la materia. El **Colectivo Negrocentricxs** cuenta con testimonios de madres afrodescendientes que señalan las lamentables experiencias que viven sus hijos e hijas afrochilenos en las escuelas públicas y privadas en Santiago de Chile. Estas experiencias incluyen la asociación con prejuicios como menor inteligencia, pobreza y hasta suciedad. (Humanas y otras, 2019)

Desde el Colectivo Negrocentricxs se señala que las mujeres afrodescendientes a diario conviven, ante la mirada cómplice de la sociedad, con la deshumanización de sus cuerpos oscuros, la negación social de sus derechos como sujetas pensantes, con la exotización, cosificación y folclorización de su ancestralidad, el nulo acceso a justicia y desarrollo de sus comunidades. Esto no solo opone una barrera invisible al momento de acceder a puestos de trabajo, sino que también al caminar por la calle, por ejemplo con las fiscalizaciones masivas de la policía, que asume que todas las personas racializadas no son nacionales. Operativos que supuestamente son “al azar” pero que tienden a afectar en mayor medida a personas racializadas, muy específicamente a personas negras. (Humanas y otras, 2019)

Para Luanda “*el color de piel, la forma física, te lleva a la racialización, así como el lugar donde vives, te instala en esta posición de inferioridad frente al resto, y lo cual, la verdad que a las mujeres*

25 Algunos antecedentes se recogen en: “Los afrodescendientes en Chile y en la región de Arica Parinacota” entre ellos, los resultados de la Primera Encuesta de Caracterización de la Población Afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota, presentada por el INE en 2014. Consultada en bcn.cl

negras nos afecta muchísimo, porque nos lleva a la inseguridad, al menoscabo, y finalmente en algún momento, prácticamente aceptando y sintiendo que tú te mereces eso, que tú te mereces esa mala mirada, tú te mereces ese maltrato producto de tu color de piel y producto, de tus orígenes”.

Respecto a la violencia simbólica, el Colectivo Luanda señala que se vive día a día, y se produce incluso en los espacios feministas, donde es común que *“seamos llamadas a hacernos cargo de la logística de los espacios, como si no tuviéramos la capacidad de hacer análisis, de reflexionar o de discutir temáticas. (...). Pero aparte de eso, la violencia simbólica también la vivimos en las escuelas, en los trabajos, y en la calle, en los lugares por donde andamos, donde nos situamos, es algo que está siempre, es una constante (...) y eso es (...) histórico, porque (... en) la época de la esclavitud, (...) las mujeres negras (...), también trabajaban dentro de las minas porque no se les consideraba mujeres. Las mujeres negras en los espacios sociales no somos miradas como mujeres, si la mujer en sí es mirada como un objeto, la mujer negra es más objeto que la otra.”*

Estas experiencias de menoscabo se viven también dentro de los espacios de afrodescendientes entre hombres y mujeres. El Colectivo Luanda señala que al crearse como colectivo comienzan a notar que *“dentro del mundo afrodescendiente, a nivel local y a nivel internacional, las mujeres hacíamos mucho trabajo, pero nos sucedía lo mismo que nos sucede en el otro mundo, con las mujeres blancas: las mujeres negras estábamos sólo para hacer el trabajo y el hombre negro era el que iba con la voz y con la palabra en representación nuestra (...) y nos dimos cuenta que eso había llevado a una falta de seguridad dentro de nuestras hermanas, y que teníamos que formarnos política y socialmente (...) porque el menoscabo te lleva a pensar que no eres capaz de estar allí o no eres capaz de entablar una discusión”.*

Sobre sus experiencias en prevención de la violencia, Luanda realiza apoyo jurídico a mujeres (blancas y negras), y han realizado campañas comunicacionales sobre qué son los racismos, la violencia contra las mujeres negras, tipos de violencias, cómo identificarla, como denunciar, cómo actuar en red.

F. Mujeres Indígenas

Como se señaló al inicio, la información de este apartado surge de dos reuniones con la **Mesa Nacional de Lideresas Indígenas**, integrada por mujeres con liderazgo en sus territorios y pertenecientes a los distintos pueblos originarios, a la que se sumaron reuniones con tres dirigentas mapuche.

Al igual que para las afrodescendientes, para las mujeres indígenas la mayor violencia de la cual son víctimas refiere a la *invisibilización* de sus pueblos. Ello es percibido como violencia institucional. También lo es el asedio a sus comunidades por parte de fuerzas policiales con armamento de guerra.

Una de ellas señala que *“toda la violencia viene desde el Estado ya que es quien la reproduce a través de la educación y otras instituciones”*. Consideran que frente a la violencia del Estado, la respuesta es la unión entre ellas.

Perciben que la discriminación de la cual son víctimas se produce por ser mujeres, pobres e indígenas.

Una dirigente relata que su padre, debido a las discriminaciones sufridas en el centro educacional al cual ingresó alejándose de su comunidad, optó posteriormente porque sus hijas no hablaran su lengua nativa en la casa, para que aprendieran el español. Da cuenta también de la violencia obstétrica por la ausencia de políticas de pertinencia cultural, señalando que *“cuando mi nuera tuvo guagua, no me querían pasar la placenta. Los ombligos de mis hijos los planté en una casa, que nunca voy a vender”*.

En septiembre de 2020, el tribunal Constitucional declaró inadmisibles las normas de la denominada “Ley Pascua”, artículos 13 y 14 de la ley N° 16.441 que crea el departamento de Isla de Pascua, que permite rebajar penas a los hombres naturales de la isla que han sido condenados por diversos delitos sexuales en Rapa Nui. La norma apelaba a aminorar la responsabilidad de los involucrados por la diferencia cultural. Una dirigente señala que *“las nuevas generaciones han entendido que eso es violencia hacia las mujeres”*.

En relación a la educación, una dirigente señala que ésta no sólo es sexista, sino que, además, allí su cultura no es considerada, está ausente. A ello se suma la dificultad para encontrar una escuela en la cual se enseñe su lengua.

A pesar de que la violencia está siempre presente, una dirigente señala que *“en la enseñanza media, donde una empieza a formar su identidad, empieza sin mucha conciencia a sentirse violentada”*. Viven en las ciudades las violencias que afectan también a otros sectores de mujeres: el acoso sexual en los medios de transporte o en los establecimientos educacionales por parte de profesores; la violencia política cuando se integran a algún partido y son maltratadas por sus compañeros por ser mujeres, entre otras.

Una dirigente señala que ha sentido discriminación por su origen racial, indicando que esta proviene de *“las mujeres huincas. Fui candidata a concejala y viví más discriminación de las otras mujeres”*.

Reconocen también la violencia ejercida por el *“poder extractivista”*. Consideran que la defensa que realizan las mujeres de sus territorios ha llevado a que las empresas las vean como *“revoltosas, brujas, peleadoras”*.

Sin embargo, pocas mujeres se atreven a denunciar violencia, ya que ello habría que realizarlo ante los mismos agentes que ejercen violencia sobre sus comunidades, y tampoco confían en el sistema de justicia pues sus reivindicaciones territoriales han sido criminalizadas.

Algunas señalan que en este camino de ir reconociendo las violencias que las afectan *“ha sido importante el cómo te sostienen tus hermanas, tus compañeras. Ha sido relevante la organización incluso con mujeres con las que se puede tener diferencias (...) Frente a la violencia, relevo el tenernos, el apoyo de las otras”*. Lo anterior resulta importante pues en sus comunidades es difícil visibilizar y abordar el tema, entonces surgen redes *“invisibles”* entre mujeres que les permiten comunicar la situación y generar estrategias conjuntas para intervenir de forma privada y discreta.

Constatan que en la generación de políticas regionales el Estado no privilegia el abordaje de problemas específicos de las mujeres. Pero también dan cuenta de que el abordaje de estas temáticas también es difícil en las organizaciones indígenas. No detectan la presencia de organizaciones de mujeres en las comunidades indígenas que se aboquen al problema de la violencia hacia las mujeres. Una dirigente señala que *“darnos entre nosotros se ve como una deslealtad”*, a lo cual otra replica que *“yo no he tenido algunos apoyos porque he criticado a un candidato (indígena) maltratador”*. Sin embargo, consideran que dada la preocupación que existe en las comunidades frente a la violencia institucional, podría ser posible abrir la discusión hacia otras violencias. De alguna manera se ha ido silenciando la violencia hacia las mujeres pues la violencia institucional y la discriminación cotidiana es más visible y disruptiva.

Como señala Segato (2003):

“Después de iniciado el período de contacto intenso con la sociedad nacional, la mujer indígena pasa a padecer todos los problemas y desventajas de la mujer occidental, más uno: el imperativo inapelable e innegociable de lealtad al pueblo al que pertenece, por el carácter vulnerable de ese pueblo. La mujer blanca, occidental, puede embestir con las

consignas feministas contra el hombre blanco, que se encuentra en la cúspide de la pirámide social, pero la mujer indígena no puede hacerlo, a riesgo de fragmentar el frente de lucha que considera principal: la lucha por la defensa de los derechos étnicos.”

Sin embargo, en las generaciones más jóvenes se observan nuevas aproximaciones al fenómeno de la violencia. Si bien la lealtad hacia sus pueblos prima, emergen voces críticas que cuestionan que la violencia contra las mujeres sea justificada desde la tradición y costumbres. Del mismo modo, existen aproximaciones hacia la teoría feminista, en particular feminismos antirracistas, que abre nuevas perspectivas para avanzar en derechos de las mujeres con pertinencia cultural.

Sobre la base de la revisión de documentación existente sobre instancias en donde las mujeres de pueblos indígenas han expresado sus demandas hacia el Estado de Chile, el MMEG sistematizó en 2017 las siguientes demandas en materia de violencia contra las mujeres:

- Diseñar estrategias participativas, para atender la violencia de género en los diversos contextos culturales y étnicos
- Casas de acogida para la Mujer Indígena y su familia, con pertinencia cultural
- Prevención de las violencias hacia las mujeres (capacitaciones a dirigentas, etc.)
- Políticas que reconozcan y erradiquen la violencia de género en todas sus formas, incluyendo la institucional (obstétrica, prohibición de la vestimenta tradicional, represión en manifestaciones, etc.)
- Programa para trabajar con hombres agresores
- Estudio sobre violencias hacia mujeres indígenas
- Reparación a mujeres que viven violencia de género y discriminación

No obstante, tres meses después de este trabajo, se produjo el cambio de gobierno por lo que la iniciativa solo quedó en su etapa de diagnóstico. Ello se aprecia, según dirigentas mapuche, en que SERNAMEG utiliza los mismos modelos de intervención a lo largo del país, sin pertinencia cultural, lo que evidencia la falta de políticas hacia las mujeres indígenas. Contrastan la existencia de una casa de acogida para mujeres migrantes víctimas de violencia, mientras ninguna se ha instalado para acoger a mujeres indígenas. Consideran que se necesita iniciativas específicas como Centros de la Mujer y Casas de Acogida, que

debieran ser atendidos por mujeres indígenas. Sin perjuicio de lo anterior, enfatizan que las mujeres indígenas no son un grupo homogéneo y que, como en el resto de la sociedad, existen diferencias entre las urbanas y las rurales que deben ser consideradas en la política pública.

E. Mujeres inmigrantes

Las mujeres inmigrantes sufren una forma particular de violencia en sus intentos de ingresar al país de manera irregular. El tránsito hacia Chile, especialmente por la zona fronteriza del norte del país, que se ha convertido en una ruta importante de ingreso irregular, las expone a la violencia ejercida por quienes se ofrecen a guiarlas en ese recorrido.

El endurecimiento de la política migratoria del gobierno (2018-2021) y la militarización de la frontera, han aumentado las dificultades para el ingreso, exponiéndolas a detenciones y deportaciones. A ello se suman las expulsiones masivas gestionadas por el gobierno, sin dar espacio a acciones judiciales que las impidan. Algunos migrantes han recibido una resolución judicial positiva una vez que ya se encontraban fuera del país.

Dirigentas de la **Asamblea Abierta de Migrantes y Pro Migrantes (AMPRO)** señalan detectar un aumento de la *violencia sexual y física* en el proceso de tránsito hacia Chile, así como un aumento del riesgo de *tráfico y trata de personas*. La vulnerabilidad asociada al ser mujeres aumenta por su situación de personas indocumentadas, lo que las lleva a tratar de pasar desapercibidas. Esta inevitable opción por la invisibilidad las aleja tanto de las pocas instancias a las que podrían acudir en búsqueda de ayuda en casos de violencia, así como del sistema de salud. A ello se suma, en muchas de ellas, su condición étnica, otro factor que aumenta las discriminaciones y violencias que las impactan. Quienes logran ingresar acceden a los trabajos más precarios e informales.

Frente a esta realidad, en 2018 se articulan en la red de migrantes y comienzan a levantar instancias formativas en materia de violencia y educación sexual desde una perspectiva feminista, relevando los derechos de las mujeres y las discriminaciones estructurales que la impactan por ser tales. Ello las ha llevado a ligarse con otras organizaciones feministas de la región y realizar actividades conjuntas, como en materia de salud sexual y reproductiva, lo que las ha visto enfrentadas al conservadurismo de muchas mujeres que ingresan desde otros países de Latinoamérica donde el peso de la iglesia católica sigue siendo muy fuerte. Señalan que “para nosotras es un desafío hablar de feminismo con nuestras compañeras migrantes”.

Consideran que la sola existencia de una organización de mujeres migrantes es positiva, ya que les ha permitido relacionarse con la academia y no solo aumentar sus niveles de reflexión, sino de contar con profesionales que apoyan sus acciones.

Relatan la ocurrencia de casos de esterilización forzada a mujeres migrantes ocurridas en 2016, donde la judicialización de los casos no llegó a puerto por abandono de los casos por parte de las mismas mujeres producto de su condición de irregularidad.

Si para todas las mujeres en el país la denuncia no logra la activación de respuestas, en las mujeres migrantes esta falta de acogida es mayor, ya que *“al no tener papeles o un R.U.T. se te vulneran todos tus derechos, ahora está cambiando un poco en el derecho a la educación, pero en salud se ha develado el racismo, porque para acceder al sistema se les solicitaba la autodenuncia”*.

Las Casas de Acogida podrían apoyar el proceso de regularización de las mujeres migrantes, particularmente por ser víctimas de violencia de género, sin embargo ello no ocurre. Con las mujeres nacionales se toman los resguardos necesarios para mantenerlas en las Casas de modo de proteger su integridad. Pero en el caso de las migrantes, luego de un par de días se les facilita la salida de las mismas. *“Entran y ya está firmada su salida, eso no puede ser cuando está en peligro su vida. Por más que quieran salir y necesiten trabajar, el Estado debiera resguardarlas. No se trata de no dejarlas salir, sino de otorgarles un acompañamiento real, psicológico, con trabajadoras sociales que les permita la inserción después de un episodio tan fuerte. No puede ser que a los dos días ya no haya nada, que estos dispositivos se olviden de estas personas. Nos hace ruido que esto ocurra solo con las migrantes. Eso es racismo.”*

Relatan los problemas que algunas migrantes han tenido por la institucionalización de sus hijos producto de que deben salir a trabajar con ellos ante la falta de redes de cuidado. Perciben que el Estado no considera las diferencias culturales. *“Los niños se sienten solos, vulnerados. La regularización solo de los niños no considera que hay un grupo familiar detrás. El Estado trata de instalar que los niños son utilizados como un escudo para que sus padres se regularicen, sin entender la necesidad apremiante de quienes migran, como es el caso de los venezolanos”*. En la región de Tarapacá las instituciones estatales no están trabajando con las organizaciones que conocen y monitorean la realidad de la población migrante, *“se sientan a decidir solos, sin permitirnos plantear nuestra visión y dialogar para encontrar soluciones, por lo que se toman*

decisiones que no son acordes a la realidad, Hemos tenido la suerte de contar con una jueza que ha tenido más compasión, por lo que los niños han estado un mes institucionalizados y luego se insertan en su hogar". En general, en los juicios relacionados con niños, "no se respeta las diferentes formas de crianza de mujeres migrantes".

4.

Conclusiones

En lo que refiere a la institucionalidad en materia de política pública, si bien se reconoce que ha existido un avance en cuanto a la instalación de la violencia hacia las mujeres como un problema público, a través de legislación, políticas y programas, esto no se ha traducido aún en políticas públicas efectivas que permitan su disminución o su prevención.

Los informes aquí recogidos de organismos de la sociedad civil dan cuenta no sólo de la persistencia, sino de la multiplicidad de expresiones de la violencia de género en los más diversos ámbitos de la vida social, mientras para muchos responsables dentro del Estado, ésta se sigue concibiendo como un problema de las familias o una forma de discriminación producto de las costumbres y no de un sistema de poder.

Las acciones del Estado no han logrado integrar más allá del discurso, un enfoque interseccional para abordar tanto el fenómeno de la violencia hacia las mujeres como su prevención, lo cual genera y reproduce la percepción de la uniformidad u homogeneidad de las mujeres, sin tomar en cuenta que en la práctica son, al igual que el resto de la sociedad, diversas por su origen racial o étnico, orientación sexual, expresión de género, condición socioeconómica, nivel educacional, zona de residencia, condición migratoria, entre otra multiplicidad de factores que van determinando el cómo se expresa y experimenta la violencia hacia las mujeres, niñas y adolescentes.

Si bien desde el Ministerio de la Mujer se impulsan iniciativas de igualdad y no discriminación de género en los ministerios sectoriales, como por ejemplo los de Trabajo, Educación, Salud, o Seguridad Pública – descuidando no obstante las violencias que sus propios agentes ejercen-, no se trabaja en conjunto o en profundidad con los organismos responsables de la niñez, la juventud, la discapacidad, la población adulta mayor, la población indígena o la población migrante, aun cuando algunos de éstos han reconocido la importancia de un enfoque de

género. No está demás reconocer que, dentro de las organizaciones sociales, incluidas las feministas, también se produce una suerte de especialización que limita la comprensión y acción interseccional.

En lo que atañe a la legislación chilena en materia de prevención de la violencia, se reconoce un avance en cuanto a los marcos legales que resguardan a las víctimas de violencia como aquellas que sancionan las conductas de los agresores. No obstante, presenta – al igual que la política pública – fallas contundentes que afectan tanto la eficiencia como la eficacia jurídica de las medidas aprobadas y en trámite, limitando su aporte a la prevención. Entre las más destacadas se encuentran: una conceptualización limitada de la violencia hacia las mujeres; las escasas obligaciones que impone a los órganos del Estado; el abordaje fragmentado de distintas violencias; la generalizada impunidad de la violencia contra las mujeres y, por último, el desconocimiento del carácter interseccional de la discriminación y la violencia de género.

Como se anotó al inicio de este documento, con la emergencia sanitaria producto de la pandemia del Covid-19, se han agudizado y visibilizado las fallas de las políticas y la legislación, que no han logrado detener el incremento de la violencia generado en este contexto.

Las críticas indicadas son compartidas con las diferentes organizaciones de mujeres con las que se conformó la mesa de trabajo horizontal, donde se ha revisado, analizado y reflexionado, partiendo de la visión particular de cada una, la problemática de la prevención de la violencia hacia las mujeres con un enfoque interseccional. La revisión de sus aportes indica que todas las organizaciones comparten la crítica hacia la institucionalidad en cuanto a política pública y legislación, entendiendo que la ineficiencia e ineficacia de éstas afecta directamente al segmento de población de la que se ocupa cada una. Ello pone en evidencia que estas fallas desde el Estado, obligan – en este caso – a las diferentes organizaciones de mujeres no sólo a seguir asumiendo tareas relativas a la prevención de la violencia, sino también, a generar sus propios recursos y estrategias para poder afrontarla.

Por otro lado, el nivel de complejidad de estas organizaciones varía, por tanto, también varía los recursos disponibles para la implementación de iniciativas, instancias y actividades. Así, algunas organizaciones cuentan con la infraestructura para realizar estudios, procesar datos, generar resultados y participar o impulsar campañas mediáticas que se dirigen a la prevención de la violencia contra las mujeres. No obstante, siempre será una ayuda limitada y muy acotada. La capacidad técnica que tienen no es la misma que podría venir desde el

Estado, no obstante, para la población de mujeres con la que cada cual trabaja, se hace mucho más efectivo el apoyo que estas prestan y ello particularmente por los enfoques utilizados.

Las organizaciones de mujeres y feministas han sido las gestoras de la desnormalización de la violencia y de su instalación como un problema grave que debe ser incorporado en la agenda pública. También han sido quienes han relevado la necesidad de cambios estructurales para erradicar la violencia, que implican avanzar en igualdad real entre hombres y mujeres. En sus acciones incorporan la generación de conocimiento, detectando las distintas violencias vividas por los distintos sectores de mujeres, generando conciencia en las mujeres en torno a ellas y elaborando propuestas para superarlas. Para todo ello, la generación de organizaciones propias que permiten compartir, reflexionar y generar acciones para aportar a la superación de este problema han sido claves.

La articulación para realizar acciones de incidencia hacia el Estado, particularmente en el ámbito legislativo, ha permitido avances normativos que, a pesar de estar aún lejos de los necesarios, han ido instalando al menos un consenso discursivo en el país sobre aquello que debe ser enfrentado. Las organizaciones de la sociedad civil han realizado acciones destinadas a reconocer la violencia, difundir sus manifestaciones, acoger y empoderar a las mujeres víctimas, constituirse en agentes de cambio, mantener redes de apoyo y de reflexión, movilizarse, presionar al Estado, realizar propuestas en distintos ámbitos para superarla.

Los avances en política pública y legislación sobre prevención de la violencia hacia las mujeres, así como de atención, acceso a la justicia, sanción y reparación, se debe en gran medida a la acción sistemática de las organizaciones de mujeres, feministas y otras de la sociedad civil que han visibilizado el problema y presionado a los diferentes gobiernos y al congreso para que avancen hacia su erradicación.

“Es claro el sentimiento de miedo y paralización de la acción frente al agresor que puede vivir una persona agredida y amenazada. Pero no debemos olvidar los efectos que trascienden a las víctimas individuales. Si esa violencia queda impune o está poco atendida, minimizada o malinterpretada los efectos van más allá de cada víctima concreta y se extienden a la distribución de posiciones y de poderes políticos y sociales entre los hombres y las mujeres. Con cada acto de violencia impune contra una mujer otras mujeres sufren una merma en sus posibilidades reales de ejercer la igualdad. (...) Finalmente, todos esos actos afectan al funcionamiento del mismo sistema democrático. Un sistema democrático debe permitir a los individuos ejercer los derechos conquistados históricamente y formulados en sus leyes”. (Fernández, 2004, p. 160-161)

5.

Algunas recomendaciones y desafíos para prevenir la violencia.

Sensibilización y formación de la población según sus diferentes pertinencias, con estrategias diferenciadas según espacios y actores sociales a los cuales dirigir acciones específicas, tales como campañas nacionales, contenidos de la educación escolar y protocolos de actuación de todos los agentes educativos; formación de profesionales; sensibilización sobre la violencia en lugares de trabajo, de estudio, de residencia y otros y protocolos de prevención y actuación en todos los organismos públicos entre otras. El discurso sobre la erradicación de las violencias no puede limitarse al “punitivismo” o al “buenismo”, sino que debe esclarecer su origen en la subordinación social, cultural y económica de las mujeres.

Producción de información desagregada por sectores y grupos de mujeres, identificando las distintas formas de violencia que experimentan y las relaciones de subordinación con sus agresores cercanos o públicos, en las que se funda esa violencia, de manera de diseñar estrategias de prevención acordes a su situación específica. Esto incluye medidas tales como perfeccionar la Encuesta Nacional de Víctimas de Violencia, estableciendo no sólo tipos de violencia sino el grado en que estas afectan a distintos tipos de mujeres.

Incrementar la capacidad de atención y la velocidad de respuesta a las mujeres víctimas de violencia de género, ampliando la primera respuesta virtual y presencial y mejorando la coordinación y el flujo de información entre los organismos públicos responsables de la protección a las víctimas. Considerar especialmente la adecuación de respuestas hacia diferentes realidades de mujeres, como las indígenas. En el ámbito de la justicia, es urgente unificar la respuesta judicial ante la violencia, evitando que los casos vayan a distintos tribunales según el tipo y forma de la violencia. Evaluar y hacer funcionar eficazmente el **Registro Único de Víctimas**, permitiendo evitar nuevos ataques y utilizándolo para afinar estrategias de coordinación y de prevención.

Profundizar la intersectorialidad teniendo en cuenta la intersección entre las violencias y distintas situaciones de subordinación de género. Las políticas sobre VCM deben incluir de modo explícito las violencias hacia las niñas, las adultas mayores, las disidencias sexuales y las mujeres con discapacidad, así como las violencias que afectan a las indígenas, afrodescendientes e inmigrantes. Para ello es imprescindible la coordinación entre los organismos responsables de todos esos grupos en todos los niveles del Estado (región, provincia, municipios), tales como CONADI, SENAMA, SENADIS y el Sistema Integral de Garantías y Protección de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, incluyendo salud, educación, justicia, seguridad, desarrollo social, etc. Todo ello bajo las directivas del MinMujer y EG y con participación de organizaciones de mujeres en cada nivel, de manera de hacer pertinentes las intervenciones a cada realidad, incluyendo, desde luego, la pertinencia cultural, con participación de las mujeres indígenas.

Empoderar a las mujeres en los distintos espacios en que están presentes, para que conozcan, ejerzan y den a conocer sus derechos, impulsando la construcción participativa de formas de prevención y actuación, en esos espacios. Este propósito puede ser potenciado recogiendo la experiencia de las organizaciones y organismos aquí reseñados y otros afines.

Incrementar la articulación y la acción conjunta entre las organizaciones sociales que abordan distintos tipos y espacios de VCM, potenciando así sus líneas de educación y sensibilización, también para integrar mejor un análisis interseccional en sus estudios y repensar los diferentes tipos de violencia a partir de sus propias experiencias, y a partir del contexto nacional actual, para integrar la visión y las vivencias de mujeres y disidencias y para iniciativas de incidencia, como la exigencia de aprobación del proyecto de ley sobre derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, velando por la inclusión de las obligaciones que corresponden a los diversos órganos del Estado en materia de prevención de la violencia y protección de las víctimas.

BIBLIOGRAFÍA

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2006). *Ley 2066. Establece Ley de Violencia Intrafamiliar*. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242648&idParte=>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2010). *Ley 20480. Modifica el Código Penal y la Ley N°2066 sobre Violencia Intrafamiliar, estableciendo el "Femicidio", aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio*. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1021343&idParte=>
- CEPAL, & UNFPA. (2020). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: Retos para la inclusión*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46191-afrodescendientes-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina-retos-la>
- Centro de Estudios y Análisis del Delito, CEAD. (s.f). *Estudios y Encuestas*. Chile. <http://cead.spd.gov.cl/estudios-y-encuestas/>
- Chile Agenda 2030. (s.f). *5 Igualdad de Género. Metas del objetivo*. Chile. <http://www.chileagenda2030.gob.cl/seguimiento/ods-5>
- Consejo Nacional de Implementación. (Febrero, 2018). *Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible. ODS 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Acciones Públicas*. Chile. http://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/ODS5_Acciones_Publicas.pdf
- Corporación Humanas, Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Colectivo Sin Fronteras, Corporación Opción, Corporación Círculo de Mujeres y Niñas con Discapacidad (CIMUNIDIS), Fundación 1367 Casa Memoria José Domingo Cañas, Fundación

Instituto de la Mujer, Fundación Down 21, Movimiento Acción Migrante (MAM), Negrocentricxs, Observatorio Contra el Acoso Chile (OCAC). (2019). Informe alternativo de la sociedad civil para el examen del Estado de Chile ante el Comité contra la discriminación racial en su 100° período de sesiones (22° y 23° Informe Periódico Combinado). https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fCHL%2f38583&Lang=en

- De Miguel Alvarez, A. (2005). La construcción de un marco feminista de interpretación: la violencia de género. En Cuadernos de Trabajo Social Vol. 18: Vol. 18 (pp. 231–248). <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0505110231A/7594>
- Fernández, C. (2004) Violencia contra las mujeres: una visión estructural. En Intervención Psicosocial, 2004, Vol. 13 N.º 2 Págs. 155-164 https://eprints.ucm.es/id/eprint/37118/1/Violencia%20contra%20las%20mujeres_una%20visi%C3%B3n%20estructural.pdf
- Macuer et. al. (2017). *Informe final de Evaluación. Programa de Prevención Integral de la Violencia contra las Mujeres y Programa de Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias Contra las Mujeres. Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género. Chile.* https://www.dipres.gob.cl/597/articles-163130_informe_final.pdf
- Millet, K. (1995). *Política sexual* [Libro electrónico]. Feminismos, Ediciones Cátedra Madrid España. <https://revistaemancipa.org/wp-content/uploads/2017/09/Kate-Millett-Politica-sexual.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social. (s.f). *Ficha de seguimiento de programas sociales Año 2018. Prevención Integral de Violencias contra las Mujeres.* Chile. https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2019/PRG2019_3_60685.pdf
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (s.f). *Primer Plan Nacional de Derechos Humanos.* Chile. <https://planderechoshumanos.gob.cl/>
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. (s.f). *Violencia contra la Mujer.* Chile. https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=1359

- Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, División de Estudios y Capacitación en Género. (2017). Documento de trabajo: Mujeres de pueblos indígenas en Chile: sistematización de algunos elementos. <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/1112/MMEG%202017%20Documento%20Mujeres%20de%20Pueblos%20Indigenas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pinheiro, P. S. Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, (2006). Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas: https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/document_files/world_report_on_violence_against_children_sp.pdf
- Segato, Rita (2003) Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status en la etiología de la violencia. Ponencia en Brasil. http://www.escuelamagistratura.gov.ar/images/uploads/estructura_vg-rita_segato.pdf
- SERNAMEG. (s.f). *Violencia contra las Mujeres*. Chile. https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=26815
- Subsecretaría de Derechos Humanos. (25 de agosto, 2020). *Mesa Nacional del Circuito Intersectorial de Femicidios (CIF), sumó a la Subsecretaría de DD.HH.* Chile. <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/mesa-nacional-del-circuito-intersectorial-de-femicidios-cif-sumo-a-la-subsecretaria-de-dd-hh/>
- Subsecretaría de Prevención del Delito. (s.f). *Encuestas*. Chile. <http://www.dsp.gov.cl/encuestas/>
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. En *Debate Feminista* 52 (pp. 1-17) <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0188947816300603?token=72B51CF046A8BD4BF8D4723C2F734DE5C7801DAC5B3A093D1A5019D49826607E58579B83DF5251D15451E767E00D9ECC&originRegion=us-east-1&originCreation=20210625221749>

Documentos de trabajo:

- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. (13 de septiembre, 2017). Resolución Exenta N°1288. Aprueba Plan Nacional de Acción en Contra de la Violencia hacia las Mujeres 2014 – 2018. Chile.
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. (30 de marzo, 2020). Resolución Exenta 352. Extiende vigencia de la Resolución Exenta N°1288, que aprueba el Plan Nacional de Acción Contra la Violencia Hacia las Mujeres 2014 – 2018. Chile.
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. (30 de diciembre, 2020). Resolución Exenta N°1408. Aprueba Plan Nacional de Acción en contra de la Violencia Hacia las Mujeres 2021 – 2030.
- Olavarría, M. (Diciembre, 2007). Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas. N°11. INAP Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile. Chile.
- Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género. (21 de octubre, 2020). Oficio Ordinario N°813 – 2020. Chile.
- Subsecretaría del Trabajo. (18 de noviembre, 2020). Oficio N°869-3. Chile.

