

LAS ACCIONES DEL ESTADO CONTRA LA VIOLENCIA HACIA MUJERES Y LA POTENCIALIDAD DE LO LOCAL

TATIANA HERNÁNDEZ C.²⁵ Y VESNA MADARIAGA GJ.²⁶

El 19 de abril en la Comisión de la Mujer y la Equidad de Género del Senado,²⁷ la Ministra (s) de la cartera, Carolina Cuevas, comenzó su exposición ante un grupo de senadoras diciendo: “las mujeres son erráticas” refiriéndose al comportamiento que tienen las mujeres para buscar el apoyo y acompañamiento que les permita salir de la situación de violencia que están viviendo. Creemos importante refutar esta idea, muy común en quienes desconocen la problemática de la violencia y el impacto que tiene concretamente en la vida de las mujeres, más aún la complejidad que puede adoptar en contexto de confinamiento como el que se vive actualmente a propósito de la emergencia sanitaria por COVID-19.

Diversos estudios, tanto nacionales como internacionales (Casas, 2018. CIDH, 2009), dan cuenta que los Estados han fallado para enfrentar la violencia contra las mujeres y niñas. Estados que revictimizan, porque actúan sin la celeridad o debida diligencia para garantizar atención, protección, reparación y la justicia que las mujeres necesitan. Son muchas las mujeres que descartan la denuncia como alternativa de salida a la violencia porque sienten que se agudiza con ella la amenaza y riesgo de vida, entre otras razones, por reconocer la precaria diligencia que tiene el Estado para actuar y garantizar protección. Es justamente ahí cuando no denunciar se transforma en un mecanismo de supervivencia para muchas mujeres.

25 Investigadora del Observatorio de Género y Equidad.

26 Especialista en violencia contra las mujeres y Presidenta de la Asociación Nacional de Funcionari@s del MinmujeryEG.

27 TV Senado, Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género del Senado de la República de Chile (9 de abril de 2020), “Materia 1: Analizar el aumento de la violencia intrafamiliar en el contexto de la crisis sanitaria” Link: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/especiales/mujer-e-igualdad-de-genero/comision-de-la-mujer-y-la-igualdad-de-genero/2020-04-09/100107.html>

Ana Carcedo —especialista en violencia hacia las mujeres costarricense— indicaba en la entrevista realizada por el Observatorio de Género y Equidad que “las mujeres que viven violencia son mujeres capaces, fuertes, sanas y mujeres éticas que toman decisiones correctas, que conocen muy bien su contexto y que toman buenas decisiones, aunque nosotras no las entendamos”.²⁸ Las decisiones que toman las mujeres que están viviendo violencia están condicionadas por factores que van más allá de la dinámica de violencia, algunos relacionados con sus condiciones de vulnerabilidad, falta de redes o muy precarias, y fundamentalmente no contar con escenarios de respuesta pública que les den certeza que su situación no será más amenazante de lo que ya están viviendo.

Las mujeres en una proporción importante “no creen que sirva denunciar (pues denunció previamente y no pasó nada)” (ENVIF, 2017). Por otro lado, la percepción de las mujeres sobre la confianza en las instituciones que se involucran directamente en esta problemática, ha disminuido notablemente en las últimas mediciones²⁹ (cualquiera sea la encuesta). Desconfianza que se agudizó con Carabineros de Chile ante los hechos de violencia político sexual perpetrados por agentes de Estado en la revuelta social en curso desde octubre del 2019; unidad que recibe cerca del 90 % del total de denuncias por VIF.³⁰ También se agravó la desconfianza de las mujeres hacia el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, ante el silencio inexplicable de la ex Ministra Plá frente a la violación a los Derechos Humanos de las mujeres.

La baja de denuncias en Carabineros y en la Fiscalía, en comparación año 2019 y 2020, no sólo obedece al impedimento material de desplazamiento debido al confinamiento actual, se debe fundamentalmente al aumento de la sensación de vulnerabilidad que experimentan las mujeres que están en cuarentena y que no

28 Observatorio de Género y Equidad (2 de marzo 2020) “Ana Carcedo, feminista: «Las mujeres que viven violencia son capaces, fuertes, sanas y éticas»”.

Link: <http://oge.cl/ana-carcedo-feminista-las-mujeres-que-viven-violencia-son-capaces-fuertes-sanas-y-eticas/>

29 Corporación Humanas (diciembre 2017) “Duodécima Encuesta Nacional de Humanas: Percepciones de las Mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2017” Link: <http://www.humanas.cl/17037/>; Núcleo Milenio DESOC (20 de enero 2020) “Segunda Versión de la Encuesta Termómetro Social” Link: <http://nucleodesoc.cl/revisa-la-segunda-version-del-termometro-social/>, entre otras.

30 Otra unidades receptoras de denuncias son: Policía de Investigaciones, Tribunales de Familia, Ministerio Público.

confían en la respuesta del Estado. En otras palabras, si existiera una “relación positiva” entre las necesidades de las mujeres y los escenarios de justicia que les ofrece el Estado, las denuncias serían mayores. Si bien en emergencia han disminuido las denuncias, han aumentado los llamados por ayuda en violencia alcanzado en comunas como Providencia hasta un 500%³¹ y en un 70% la línea 1455.³² Esta es una muestra de que las mujeres buscan contención emocional y apoyo para mantenerse sobreviviendo, pero que la denuncia no es garantía de una respuesta a su situación.

Imaginar escenarios de justicia para las mujeres que atiendan sus necesidades implica supuestos estructurales mínimos. Habría que suponer que las políticas son de “Estado” y no de “gobierno”; es decir no son modificables para dar “sello propio a cada administración” práctica recurrente e irresponsable cuando se trata de vidas de mujeres. Supondríamos, también, que el Estado tiene un abordaje integral y un marco comprensivo como política pública para enfrentarla, que aborda universalmente la prevención, atención, protección y reparación a través de sus estrategias, programas sociales y presupuestos robustos. Daríamos por hecho que el cuidado de las trabajadoras/es que atienden violencia es tarea fundamental de la institución y, por sobre todo, se promueve la participación activa de las organizaciones de mujeres y feministas para erradicar la violencia hacia las mujeres en todos los territorios, porque es fundamental generar redes de apoyo, cuidado colectivo, solidaridad y organización. Además, se debería contar con una normativa nacional integral y de amplias garantías, entre otras condiciones mínimas.

Estos escenarios de justicia deberían diseñarse y protocolizarse teniendo en consideración las múltiples condiciones de vulnerabilidad que viven las mujeres observando categorías que vayan más allá del género como: pobreza, pertenencia indígena, situación geográfica, situación de discapacidad, situación laboral, indicadores de morbilidad, entre otros. Si hay algo que nos ha permitido reconocer en un país que vive cada ciertos años algún tipo de desastre, es que la respuesta en la

31 Información entregada por la Alcaldesa de Providencia Evelyn Matthei a los medios de comunicación. Ver en Cooperativa (14 de abril de 2020) “Providencia: Denuncias por violencia intrafamiliar aumentaron 500% en cuarentena” Link: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/mujer/providencia-denuncias-por-violencia-intrafamiliar-aumentaron-500-en/2020-04-14/132634.html>

32 Dato que entrega la Ministra (s) Carolina Cuevas en sesión del Senado del 9 de abril, citada más arriba.

emergencia debe ser adecuada a las especificidades de los riesgos que enfrentan las personas según sus condiciones de vulnerabilidad. Estos escenarios, dependiendo de la edad de las mujeres, deberían considerar medidas también específicas, que busquen garantizar el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, así como también el derecho al trabajo o bien a un ingreso/pensión digna.

En un contexto de aislamiento social, y tratándose de violencia contra las mujeres, la experiencia nacional ha mostrado que la mejor respuesta es la local, aquella donde el Estado va a las mujeres, por ejemplo, los Centros de la Mujer³³ móviles que existen en la Región de la Araucanía.

Frente a la experiencia de esta emergencia sanitaria, la ciudadanía ha evaluado que las y los alcaldes han sido los actores más oportunos y son considerados entre los actores más relevantes para enfrentar la respuesta (Critería, 2020). Son muchos los gobiernos locales que han acudido a los hogares y comunidades levantando información concreta sobre el estado de situación de las y los ciudadanos que les permita generar la mejor respuesta a ellas y ellos.

La estrategia de Estado debe formar parte de una respuesta estructural e integral multisectorial que sitúe en el centro a las mujeres y sus autonomías; estrategia que es posible en tanto política pública descentralizada con aportes regionales y locales; con participación de personas, organizaciones y redes comunitarias con distintas realidades territoriales, pertinencias sociales y culturales. Apostar por la descentralización y la participación social es reconocer que la comunidad es el espacio privilegiado donde las mujeres habitan, construyen identidad y desarrollan sus derechos como ciudadanas. Es necesario concebir en la ciudadanía de las mujeres tanto los derechos individuales como los derechos sociales y colectivos. Esto es, asumir una perspectiva fundada en la debida diligencia y que ubique la violencia contra las mujeres como responsabilidad pública y política.

33 Los Centros de la Mujeres son dispositivos de atención de violencia contra las mujeres (principalmente VIF pareja), que brindan atención psicosocial y jurídica a mujeres de 18 años y más. Son 109 los Centros de la Mujer de SernamEG en todo el territorio nacional que se ejecutan a través de organismos colaboradores (municipios, otros).

La subordinación de las mujeres y la violencia ejercida hacia ellas, cambiará sólo en la medida en que sean concebidas como sujetas sociales protagónicas, valoradas en el rol activo que tienen para el desarrollo social y económico del país y de su comunidad. En este entendido los Municipios desempeñan una labor fundamental para la apropiación de las mujeres del espacio local y en la recuperación de un espacio público libre de violencia. La gestión local es gravitante en la promoción de derechos y en la acción ciudadana para la prevención y erradicación de la violencia.

Una estrategia contra la violencia hacia las mujeres en cada territorio debería incorporar además del apoyo psicosocial, la respuesta judicial donde se priorice las causas de violencia, se dé celeridad a las investigaciones y donde el 100% de las causas tengan medidas cautelares/precautorias y donde las policías cautelén que estas medidas se cumplan. Es decir, una respuesta comunitaria que dote a toda la comunidad de capacidades que les permita prevenir la violencia, así como también detectarla y saber cómo apoyar a las mujeres que están viviendo la problemática. En síntesis, que todos y todas integral e integradamente actúen comprendiendo el delito que deben prevenir y enfrentar. Un delito que puede tener consecuencias fatales para muchas mujeres.

En este contexto surgen las preguntas ¿cuál es la relación que el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género ha tenido con los gobiernos locales para coordinar una respuesta dotada de capacidades que permita a quienes toman decisiones en estos espacios actuar con una perspectiva interseccional que prevenga revictimizar a las mujeres e invisibilizar sus necesidades y ofrecer escenarios de justicia que les permita tomar las mejores decisiones en sus vidas? Ante la pregunta, lo que hemos visto como respuesta del Ministerio es el suprimir programas sociales claves para las mujeres en contexto de pandemia, como el programa 4 a 7 de Sernameg dirigido a jefas de hogar en 178 comunas para dar apoyo en la generación de ingresos propios en las mujeres y en tareas de cuidado de niñas y niños. Un contrasentido a las necesidades más inmediatas de las mujeres, pues en vez de fortalecer políticas sociales de ayuda a mujeres y niñas se debilitan y suspenden. Contrariamente, una apropiada gestión del riesgo en emergencia debe fortalecer los programas sociales, más y mejor Estado, así como más y mejor comunidad. En un sentido estratégico las medidas en emergencia deben ser una oportunidad para avanzar en erradicar la violencia más allá de la situación por Covid-19.

Aun cuando la violencia afecta de manera transversal a todas las mujeres, la posibilidad de superar la situación varía de acuerdo a las condiciones materiales, objetivas y subjetivas con las que cuentan las mujeres, es decir la posición que las mujeres ocupan en la esfera de producción y reproducción social, muchas de ellas en situaciones de exclusión social con dificultades para acceder a servicios de salud, educación, vivienda, trabajo dependiente, entre otras. Esto implica no sólo la falta de recursos materiales o de subsistencia, sino también la imposibilidad de acceder a los recursos sociales y culturales. La desvalorización del trabajo reproductivo y de cuidado, el salario menor favorece la subordinación de las mujeres. Por ello, la idea de que “las mujeres son erráticas” en sus conductas para buscar ayuda, es dejar de ver en ellas la inteligencia para desplegar estrategias cotidianas de resistir a la violencia, es traslaparles la culpa de la situación de violencia que viven, es ser miope de un Estado negligente que no llega a ellas cuando más lo requieren, es no conocer la realidad que viven muchas mujeres, donde la dependencia económica y la precarización de sus vidas hacen imposible materialmente denunciar frente a las preguntas vitales ¿de qué y dónde vivir?, ¿cómo abrigar el hambre, el frío y la pobreza? Para muchas mujeres con sus hijos es tal el nivel de precarización que supervivir a la violencia de sus agresores cotidianamente es, también, una estrategia para vivir.

¿Con qué política contamos para enfrentar la emergencia de violencia por coronavirus y cuáles son los nudos?

Hace un buen tiempo la capacidad de respuesta del sistema de dispositivos de atención de Sernameg es insuficiente a la magnitud del problema, con listas de espera y presupuestos precarios. Preocupan altamente las cifras de violencia extrema y femicidios.³⁴ La prevalencia de la violencia hacia las mujeres en Chile advierte nudos críticos; entre ellos, avanzar en materia de denuncias y medidas cautelares. La inexistencia de un sistema que controle el cumplimiento de las medidas impuestas hace que no sean eficaces, pudiendo llevar a consecuencias fatales. Débiles coordinaciones entre el sistema de justicia familiar y penal y la articulación de todos

³⁴ Al 28 de abril de 2020, llevamos la lamentable cifra de 15 femicidios en Chile y 2 castigos femicidas, es decir niños asesinados por el femicida para causar dolor a sus madres (Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, 2020).

los sectores que intervienen en la respuesta a la violencia hacia las mujeres con un costo para ellas en la ruta que deben recorrer para acceder a la justicia, atención y sanción efectiva. La falta de un registro unificado de violencia contra mujeres, ante información dispersa en las distintas instituciones, es otro de los nudos críticos.

Hasta el 2018 los esfuerzos en políticas de Estado contra la violencia hacia las mujeres, a nivel de programas Sernameg, fueron principalmente: a) contar con prevención comunitaria para población universal de mujeres, esto consistía en un programa, 6 nuevos centros de la mujer y dotación nacional de abogadas/os, y b) contar con mayor infraestructura de protección, específicamente nuevas 25 casas de acogida³⁵. Prevenir la primera ocurrencia de violencia así como prevenir su cronicidad expresada en violencia extrema y femicidio. En el cambio sociocultural que sustenta la prevención universal también resulta relevante el trabajo preventivo de conductas agresoras destinado a hombres y el cuestionamiento de la llamada “masculinidad hegemónica”. En 2018 se modifica el programa Sernameg destinado específicamente a prevenir la violencia hacia las mujeres, fortalecer el tejido social para que fuese la propia comunidad quien autogestione prevención y primera acogida en los territorios. Con capacitación a monitoras/es de prevención (dirigentas/es sociales, vecinas/os) y la creación de redes locales de prevención, abordando las diferentes violencias en diferentes contextos y etapas de vida de las mujeres. Contra todo sentido de política pública, la población de un programa universal fue reducida exclusivamente a jóvenes de 14 a 29 años.³⁶ La drástica restricción de la población objetivo dejó sin prevención universal comunitaria a “mujeres de 29 años y más”, grupo de alta vulnerabilidad en el aumento de violencia doméstica de pareja en el marco de la actual pandemia por covid-19. La modificación del programa implica un retroceso ya que no sólo debilita lo avanzado en tejido social comunitario entre el 2015 y 2018, sino que ante el Coronavirus desde ese mismo programa hoy se podría estar activando redes de respuesta local contra la

35 Las Casas de Acogida son dispositivos de protección residencial para mujeres víctima de violencia de pareja/ex pareja y que se encuentran en riesgo grave/vital a causa de la violencia. Son residencias seguras para mujeres y sus hijas/os/es, se desarrollan acciones para proteger la vida y un proyecto libre de violencia. Son en total 43 casas de acogida en todo el territorio nacional de localización reservada.

36 En Sesión Especial de Sala N°152 del 3 de marzo 2020 (4 de marzo de 2020), “Interpelación Ministra Plá”, la Ministra es consultada por la Diputada Camila Flores por este cambio, la Ministra dio cuenta de las razones para aquello, Link: <https://www.youtube.com/watch?v=7oyUUb48Xeg>.

violencia hacia las mujeres. Una pregunta Ministra (s) Carolina Cuevas: ¿Cuántas mujeres quedaron sin acceso a prevención al reducirse la población del Programa?

Desde esos nudos y retrocesos enfrentamos lo que podría ser una emergencia en violencia patriarcal. Recientemente se ha informado el aumento de un 500% en llamadas de socorro por violencia en la comuna de Providencia. El Plan de medidas del gobierno carece de una respuesta estructural a la propagación de la violencia de género, no contempla en su integralidad las recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) estrategias sobre medidas para mitigar las consecuencias del COVID-19. La Ministra (s) Carolina Cuevas como Plan de medidas dijo también en la sesión del Senado que se estaban implementando las recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI. No obstante estamos en deuda de lo que se exige.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Casas, Lidea (2018). *Violencia en contra de la mujer en sus relaciones de pareja. Diligencia debida: femicidio, archivo provisional y decisión de no perseverar en los casos de lesiones por violencia intrafamiliar*, en Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) VS. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Link: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- Criteria (Marzo 2020). “Agenda Ciudadana Ciudadana Criteria Marzo 2020” Link: <https://www.criteria.cl/descargas/ACC-Marzo-2020-4efp9.pdf>
- Corporación Humanas (diciembre 2017) “Duodécima Encuesta Nacional de Humanas: Percepciones de las Mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2017” Link: <http://www.humanas.cl/17037/>
- Subsecretaría de Prevención del Delito (2017). *Tercera encuesta nacional de violencia intrafamiliar contra la mujer y delitos sexuales. Presentación de resultados*. Santiago de Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Núcleo Milenio DESOC (20 de enero 2020). “Segunda Versión de la Encuesta Termómetro Social” Link: <http://nucleodesoc.cl/revisa-la-segunda-version-del-termometro-social/>

Observatorio de Género y Equidad (2 de marzo 2020). “Ana Carcedo, feminista: «Las mujeres que viven violencia son capaces, fuertes, sanas y éticas»” Link: <http://oge.cl/ana-carcedo-feminista-las-mujeres-que-viven-violencia-son-capaces-fuertes-sanas-y-eticas/>

OEA-MESECVI (19 de marzo 2020). “Comité de Expertas solicita la incorporación de la perspectiva de género en las medidas que se tomen para la mitigación del COVID-19 y el reforzamiento de acciones para la prevención y atención de la violencia de género” Link: <https://mailchi.mp/dist/comunicado-covid-19-y-el-reforzamiento-de-acciones-para-la-prevencion-y-atencion-de-la-violencia-de-gnero?e=148d9c4077>