



f /asuntospublicos

@ced\_cl

## Novedades

22/05/2020

Política

**COVID-19 y violencia doméstica: tendencias y desafíos**

30/04/2020

Internacional

**A 30 años del proceso constituyente colombiano: contexto y aprendizajes**

22/04/2020

Política

**La relación entre el Código Civil y la Constitución de 1980 a través de "la constitucionalización del derecho civil"**

31/03/2020

Economía

**Constitucionalidad de la regulación y fijación de precios: de la excepción constitucional a la normalidad jurídica**

20/03/2020

Sociedad

**"¿En qué lado de la Historia estás?": Historia y memoria como juezas del estallido social**

## Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe 1377

## Política

22/05/2020

### COVID-19 y violencia doméstica: tendencias y desafíos<sup>1</sup>

José Ignacio Maritano González<sup>2</sup>

## RESUMEN

Los datos internacionales y nacionales sugieren que la violencia doméstica hacia las mujeres ha aumentado durante el confinamiento a raíz del COVID-19. Aunque el gobierno chileno ha anunciado ciertas medidas, debe remarcarse que una respuesta política efectiva requiere aún más grandes esfuerzos de coordinación entre los servicios públicos y la sociedad civil, así como un enfoque centrado en las víctimas. Al final de este informe, se proponen algunas medidas para avanzar en este sentido.

## I. INTRODUCCIÓN

El brote del COVID-19 y su expansión a principios de 2020 ha provocado una crisis mundial, cuyos efectos sociales y económicos – más allá de la irreparable pérdida de miles de vidas humanas – recién comienzan a avizorarse. Declarado una pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo (Cucinotta & Vanelli, 2020), al momento de escribir este artículo el COVID-19 se ha traducido en más 370.000 casos de infección y 16.500 muertes en el mundo (Davidson, 2020). La alta tasa de transmisión del virus ha exigido a los gobiernos la promulgación de medidas que limitan la libre circulación de los ciudadanos, estableciendo cuarentenas totales o parciales, por los cuales más de 1,7 mil millones de personas han recibido instrucciones de permanecer en sus hogares (Davidson, 2020).

En Chile, se ha declarado un toque de queda entre las 22:00 p.m. y las 5:00 a.m. para los más de 18 millones de personas que viven en el país, así como cuarentena total en 47 comunas, en diez regiones distintas. Al momento de escribir este informe, las comunas con cuarentena total vigente comprendían a más de cinco millones de habitantes, tan sólo en la Región Metropolitana.

Aunque estas medidas son indispensables para prevenir la propagación de la enfermedad y el colapso del sistema de salud, pueden causar graves efectos negativos. Entre ellos, el aumento del abuso doméstico, especialmente contra las mujeres. Como se verá, las cuarentenas pueden empeorar esta situación de diversas maneras, presentando un desafío a las respuestas políticas habituales en la materia.

<sup>1</sup> El presente texto se basa en un documento redactado por el autor en el contexto de sus estudios en el Instituto de Innovación y Propósito Público del University College London. Agradecemos la traducción del texto original en inglés, así como las citas contenidas en él, por parte de Dalal María Habboob Martos, abogada, cientista política y pasante CED.

<sup>2</sup> Abogado, Máster en Políticas Públicas LSE, y estudiante de Máster en Innovación y Valor Público UCL.

## II. EL ABUSO DOMÉSTICO Y LA CUARENTENA DEBIDO AL COVID-19

Mucho antes del COVID-19, la violencia contra las mujeres, especialmente por parte de una persona cercana o una pareja íntima, era considerada una "pandemia". Como informa la OCDE (2020a, p. 2), no menos de *"una de cada tres mujeres ha sufrido violencia física y/o sexual por parte de su pareja o violencia sexual por otras personas en su vida (...), el 30% de todas las mujeres que han estado en una relación, han sufrido violencia física y/o sexual por parte de su pareja íntima, y las parejas íntimas cometen el 38% de todos los asesinatos de mujeres"*. Sin embargo, la violencia física y sexual es solo la punta del iceberg, ya que el abuso compromete varias dimensiones. Como explica el Gobierno de Reino Unido en su sitio web dedicado a prevenir el abuso doméstico en el contexto del COVID-19, incluye violencia económica, *online*, verbal y emocional, así como un control coercitivo.

Anteriores crisis ambientales y de salud, han evidenciado, por su parte, que la violencia se agrava por las medidas de confinamiento, así como por la frustración y ansiedad causadas por ellas. En muchos casos estas medidas llevan incluso a primeros episodios de violencia (OCDE, 2020b, p. 12). Por lo tanto, no es sorprendente que muchos países hayan informado de un aumento en las denuncias de violencia doméstica durante la cuarentena: los casos se duplicaron durante el mes de enero en China, estando relacionado en un 90% con el COVID-19 (Sixth Tone, 2020), y se ha detectado una tendencia similar en EE. UU., Brasil, España y Chipre, entre otros (Graham-Harrison et al., 2020; Time, 2020). El escenario en Chile no ha sido diferente: durante la cuarentena los informes oficiales apuntan a un aumento del 200% en el número de casos de femicidio – aun con limitaciones circunstanciales para denunciar delitos – y a un aumento del 70% en las llamadas a la línea telefónica oficial de violencia contra las mujeres (Basoalto, 2020; PUCV Multimedia, 2020a, 2020b).

Como un breve resumen de las múltiples formas en que la crisis actual afecta específicamente a las mujeres, haciéndolas vulnerables a las relaciones abusivas, según la Organización Mundial de la Salud (2020, p. 1) y otras organizaciones internacionales, es posible señalar:

- a. **El aumento del estrés de las mujeres**, como consecuencia de una mayor carga de trabajo no remunerado. Debido a parámetros culturales aun vigentes, las responsabilidades de cuidado (hacia los niños, ancianos, enfermos, etc.) serán frecuentemente asumidas por las mujeres, incluyendo la educación en el hogar, la limpieza, la cocina (OCDE, 2020b, p. 5)
- b. **El aumento del estrés en el grupo familiar**, incluyendo los autores de los actos de violencia. Como dicen los Estados de la OCDE (2020b, p. 13), "la incapacidad de salir del hogar, la pérdida de interacciones sociales, la presencia de niños durante todo el día después del cierre de la escuela, las tensiones inherentes a la cohabitación forzada pueden constituir una razón adicional para justificar la violencia por parte de algunos".
- c. **La inseguridad financiera**. Vinculado a la amenaza de pérdida del empleo, para cualquier miembro de la familia, pero especialmente para las mujeres, que tienden a tener empleos menos remunerados y más informales (tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados), lo que las hace más vulnerable a la pérdida de ingresos provocados por la crisis (OCDE, 2020b, p. 9).

- d. **Un mayor control sobre las comunicaciones y las redes sociales de las mujeres** por parte de parejas maltratadoras, como resultado de una presencia más continua en el hogar.
- e. **Un acceso más difícil a las redes informales de apoyo**, como amigos, familiares o instituciones privadas, como consecuencia de las restricciones de movimiento y la imposibilidad de contactarlos debido a la presencia de la persona maltratadora.
- f. **Un acceso restringido a los servicios públicos de salud, justicia y bienestar**, que pueden verse abrumados debido a la crisis sanitaria, así como a la escasez de recursos humanos y financieros, en detrimento de los servicios "no esenciales" (como el apoyo psicológico) (OCDE, 2020b, p. 20)
- g. **La violencia y amenazas relacionadas con el riesgo de infección**. Como se ha informado, las parejas o exparejas maltratadoras pueden usar esta posibilidad para manipular a las mujeres (Alianza de Centros de Justicia Familiar de Europa, s.f.-a), incluida la amenaza de expulsarlas del hogar si muestran signos de infección (Time, 2020).

En resumen, la prevención de la violencia doméstica en este contexto debe tomarse con la máxima responsabilidad. Las consecuencias de no actuar adecuadamente y a tiempo, pueden ser tan graves como irreversibles. Según la Organización Mundial de la Salud (s.f.), las mujeres víctimas de violencia de una pareja íntima tienen *"el doble de probabilidades de experimentar depresión y 1.5 veces más probabilidades de adquirir una infección de transmisión sexual"*, además de los efectos negativos en el acceso a la educación, a la salud, al mercado laboral, a la justicia; al embarazo no deseado y al suicidio (OCDE, 2020a, p. 2).

### III. LA RESPUESTA ACTUAL DEL GOBIERNO CHILENO

Como muchos otros gobiernos en el mundo, el gobierno chileno también ha reconocido los probables efectos de la cuarentena forzada, en el aumento del abuso doméstico hacia las mujeres y otros grupos vulnerables, y ya ha puesto en práctica una batería de medidas.

La respuesta política ha venido principalmente del Ministerio de la Mujer y la Igualdad de Género, que también ha anunciado que desarrollará una línea de trabajo más amplia con la sociedad civil, tanto en una agenda a corto como a más largo plazo. Mientras que el primero se centrará en el apoyo inmediato a las víctimas de la violencia durante esta cuarentena, el segundo tiene como objetivo trabajar con las empresas en la prevención de la violencia (CNN Chile, 2020).

No obstante, a la fecha de redacción de este artículo<sup>3</sup>, el Ministerio también ha detallado algunas medidas concretas para enfrentar el problema, que son las siguientes (Tele13, 2020):

- Los Centros para la Mujer y los Centros para la Violencia Sexual, así como los refugios existentes para mujeres, continuarán abiertos al público.
- Habrá un apoyo continuo para casos de violencia extrema.
- Habrá una coordinación permanente del Circuito Intersectorial de Femicidios, integrado por este Ministerio, el Ministerio de Justicia y la Policía.
- Habrá un refuerzo de la línea telefónica "1455" para denunciar la violencia doméstica.

---

<sup>3</sup> Revisar nota del autor al final del artículo.

- Se contará con material específico en línea y cursos de aprendizaje electrónico para la prevención de la violencia doméstica durante la cuarentena.
- Una coordinación con actores intermedios para amplificar el impacto en la comunidad.

#### IV. DESAFÍOS PARA UNA RESPUESTA EFICAZ

Las medidas anteriores son realmente necesarias y demuestran que el gobierno está preocupado por el asunto. Sin embargo, muchos anuncios son amplios y deben traducirse en acciones concretas. Por otro lado, para incrementar la efectividad de las propuestas, algunos enfoques y soluciones – que están siendo implementados por gobiernos extranjeros, en algunos casos – podrían ser incorporados. **Dos principios rectores que deben ser tomados en cuenta, y del cual se desprenden acciones concretas, son la coordinación entre los servicios públicos y la sociedad civil, y una respuesta centrada en la víctima.**

##### *Coordinación*

Teniendo en cuenta que el abuso doméstico es un problema complejo que exige una respuesta articulada de diferentes subsistemas de políticas (por ejemplo, salud, justicia, policía, vivienda), se ha destacado la importancia de un enfoque coordinado y transversal al gobierno, especialmente durante la crisis de este COVID-19 (OCDE, 2020b, 2020a; Alianza de Centros de Justicia Familiar de Europa, s.f.-a). De hecho, esto no es solo una condición previa para la efectividad de las políticas, sino también para aliviar a las mujeres del trauma de la "victimización secundaria" que a menudo enfrentan como resultado de procesos no coordinados (OCDE, 2020a, p. 3).

En este sentido, es importante fomentar un enfoque gubernamental coordinado y multidisciplinario más allá del existente Circuito de Femicidios, que se centre en la prevención y en proveer respuestas ágiles, superando las "barreras culturales, institucionales y de comunicación" habituales (OCDE, 2020a, p. 3). Siguiendo las pautas de la Alianza de Centros de Justicia Familiar de Europa (s.f.-a), equipos conjuntos que comprendan distintos servicios públicos podrían celebrar reuniones en un horario fijo durante la semana a través de plataformas virtuales, compartiendo información actualizada, canales de asistencia disponibles y acordando criterios de trabajo.

Especialmente importante parece la coordinación de la Administración con el Poder Judicial y el Ministerio Público, cuya importancia y adaptación al contexto es crucial para desarrollar la confianza en el sistema, así como diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local). Por ejemplo, esta última coordinación puede ser útil para asegurar la disponibilidad de edificios para una mayor demanda de refugios de emergencia para las víctimas.

En la misma línea, un enfoque de "todo el gobierno" también debe involucrar estrategias "de toda la sociedad" (OCDE, 2020a, p. 3). Incorporar más a la sociedad civil, más allá de la línea de trabajo a largo plazo con las empresas mencionadas, puede agregar nuevos materiales y recursos inmateriales, como redes de apoyo y confianza. El gobierno debe trabajar en conjunto y publicitar los esfuerzos realizados por las ONG, las iglesias y otras organizaciones sociales. Esto podría ayudar a llegar a ciertos grupos vulnerables como inmigrantes o personas LGBT. Un buen ejemplo se puede encontrar en el sitio web del Gobierno de Reino Unido. Además, es importante apelar a las redes informales como vecinos y amigos de posibles víctimas, incluyéndolos en el diseño de políticas.

Finalmente, tanto para una coordinación exitosa entre los servicios públicos como con la sociedad civil, es crucial tener una clara demarcación de responsabilidades, estándares de servicio y protocolos adecuados de intercambio de datos, especialmente si se trata de datos personales sensibles.

#### *Respuesta centrada en la víctima*

Las políticas, sea en materia de salud o justicia, debe diseñarse con empatía, colocando a la potencial víctima en el centro, reconociendo sus necesidades, así como el contexto (OCDE, 2020a; Organización Mundial de la Salud, sin fecha). Servicios como transferencias de beneficios o de asesoramiento, por ejemplo, deben ser fáciles y remotos, aprovechando, siempre que sea posible, las nuevas tecnologías. En ese sentido, cabe destacar el auto-acordado de la Corte Suprema del mes de abril, por medio del cual, siguiendo la tendencia internacional de un mayor uso de correos electrónicos, videollamadas y las audiencias telefónicas (OCDE, 2020b, p. 20), mandata el uso flexible de todos medios electrónicos, además de priorizar causas relacionadas a la emergencia.

Sin embargo, un diseño centrado en la víctima también debe tener en cuenta las limitaciones de comunicación que enfrentan las mujeres confinadas en el hogar con sus agresores, y el hecho de que las herramientas digitales "*representan una forma para que las mujeres escapen de la violencia, pero también les dan a los abusadores la posibilidad de aumentar su control*" (OCDE, 2020b, p. 14). De hecho, hablar por teléfono o navegar por Internet sin la supervisión cercana de la pareja maltratadora puede no ser una opción realista, y, por lo tanto, se deben considerar soluciones como las propuestas más adelante.

Finalmente, un enfoque centrado en la víctima también significa reconocer su propia agencia, ayudándoles por ejemplo a "mapear" patrones de conducta del abusador, recursos y redes disponibles, en orden de crear sus propios planes de seguridad de emergencia, como complemento a los servicios de protección.

## **V. SUGERENCIAS Y ORIENTACIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS**

Para complementar los anuncios existentes, promoviendo una mayor efectividad política a través de una coordinación mejorada y un enfoque centrado en la víctima, y considerando las secciones anteriores de este informe, propongo considerar las siguientes medidas:

- a. **Establecer un equipo de coordinación de servicios públicos para la violencia doméstica durante el COVID-19**, más amplio que el existente Circuito de Homicidios Femenino, y coordinado por este Ministerio. Debe incluirse al Poder Judicial, así como a los actores a nivel regional y local. Además, siguiendo las recomendaciones de la OCDE (2020b, p. 21), se debe garantizar que los equipos de salud y policía no pasen por alto los signos de abuso, a pesar de su mayor carga de trabajo. Este equipo debe reunirse de forma remota dos veces por semana para monitorear la efectividad de las políticas y compartir información.
- b. **Se desarrolle una línea especial de trabajo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial y Ministerio Público**, para que los tribunales puedan seguir incorporando medidas para tele-conducir sus audiencias y otros procesos, evitando demoras. Además, siguiendo el ejemplo de Francia (Le Monde, 2020), personas condenadas por abuso doméstico pueden ser excluidas de eventuales indultos.

- c. **Establecer un esquema de coordinación multinivel (nacional-regional-local)**, centrado en la prevención y en el uso de edificios públicos para refugios adicionales para las víctimas, que puedan ser necesarios.
- d. **Incorporar a los vecinos y amigos de las potenciales víctimas** como objetivos de las directrices y campañas de sensibilización y de comunicación. La posición de estas personas es clave, aunque muchas veces carecen de información y una adecuada orientación.
- e. **Compilar y publicitar a través de canales públicos los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil**, especialmente enfocándose en las minorías y en los grupos vulnerables. Ampliar la línea de trabajo con actores sociales.
- f. **Crear canales de orientación seguros y centrados en la víctima, asesoramiento y denunciar los casos de violencia**. Siguiendo ejemplos y pautas internacionales (Gobierno de España, 2020; OCDE, 2020b, p. 20; Alianza de Centros de Justicia Familiar de Europa, s.f.-a), un diseño "centrado en la víctima" puede incluir "contraseñas" especiales o botones de alarma discretos en farmacias, tiendas y servicios públicos, mediante los cuales se pueda alertar de una situación de abuso, activando los protocolos. Además, se podría incorporar el uso de mensajes de texto, geolocalización, chat en línea y botones para salir de sitios web sin dejar rastros en el historial de navegación, como elementos que permitan denunciar situaciones de abuso de forma efectiva y segura.

**Nota del autor:** Posterior a la recepción de este artículo, el gobierno chileno ha adoptado algunas de estas ideas, como el uso de la contraseña "Mascarilla 19" en farmacias, o el uso la plataforma Whatsapp para denunciar. Esto es una buena señal en sentido de avanzar en un diseño centrado en la víctima, y más aproximaciones de este tipo pueden y deben ser implementadas. De todos modos, falencias en la implementación de las mismas han sido denunciadas (Albert, 2020), las que han de ser consideradas a fin de tener un resultado realmente efectivo.

## REFERENCIAS

1. **Alianza de Centros de Justicia Familiar de Europa.** (s.f.-a). *Practical guidelines for multidisciplinary collaboration within the approach of domestic violence/child abuse and housing for survivors and their families.* <https://www.efjca.eu/covid-19-within-the-approach-of-domestic-violence-and-child-abuse/2-practical-guidelines-for-multidisciplinary-collaboration-within-the-approach-of-domestic-violence-child-abuse-and-housing-for-survivors-and-their-families>
2. **Alianza de Centros de Justicia Familiar de Europa.** (s.f.-b). *Practical guidelines for professionals in assisting survivors from domestic violence and their families under the COVID 19 measurements with the focus on safety.* <https://www.efjca.eu/covid-19-within-the-approach-of-domestic-violence-and-child-abuse/3-practical-guidelines-for-professionals-in-assisting-survivors-from-domestic-violence-and-their-families-under-the-covid-19-measurements-with-the-focus-on-safety>
3. **Basoalto, H. (2020).** *Ministerio de la Mujer advierte preocupación por aumento de violencia de género en cuarentena.* *La Tercera.* <https://www.latercera.com/nacional/noticia/ministerio-de-la-mujer-advierte-preocupacion-por-aumento-de-violencia-de-genero-en-cuarentenas/2WHSURY7DZF7DCJISGCIENTQE3I/>
4. **Albert, C. (2020).** *Mascarilla 19: Los vacíos de las políticas para enfrentar el aumento de la violencia contra la mujer en la cuarentena.* CIPER Chile. <https://ciperchile.cl/2020/05/15/mascarilla-19-los-vacios-de-las-politicas-para-enfrentar-el-aumento-de-la-violencia-contra-la-mujer-en-la-cuarentena/>
5. **CNN Chile. (2020).** *Crece la violencia de género en cuarentena: Llamados al fono de ayuda del Ministerio de la Mujer aumentan un 70%.* CNN Chile. [https://www.cnnchile.com/coronavirus/llamados-fono-ayuda-ministerio-de-la-mujer-crecen-70-violencia-de-genero\\_20200406/](https://www.cnnchile.com/coronavirus/llamados-fono-ayuda-ministerio-de-la-mujer-crecen-70-violencia-de-genero_20200406/)
6. **Cucinotta, D., & Vanelli, M. (2020).** WHO Declares COVID-19 a Pandemic. *Acta Bio-Medica: Atenei Parmensis*, 91(1), 157–160. <https://doi.org/10.23750/abm.v91i1.9397>
7. **Davidson, H. (2020).** Around 20% of global population under coronavirus lockdown. *The Guardian.* <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/24/nearly-20-of-global-population-under-coronavirus-lockdown>
8. **Gobierno de España. (2020).** *Igualdad impulsa un Plan de Contingencia contra la violencia de género ante la crisis del COVID-19 [Prensa/Actualidad/Igualdad].* <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/igualdad/Paginas/2020/170320-covid-viogen.aspx>
9. **Gobierno de Reino Unido. (sin fecha).** *Coronavirus (COVID-19): Support for victims of domestic abuse.* GOV.UK. Retrieved 12 April 2020, from <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-and-domestic-abuse/coronavirus-covid-19-support-for-victims-of-domestic-abuse>
10. **Graham-Harrison, E., Athens, A. G. H. S. in, & Ford, L. (2020).** Lockdowns around the world bring rise in domestic violence. *The Guardian.* <https://www.theguardian.com/society/2020/mar/28/lockdowns-world-rise-domestic-violence>
11. **Le Monde. (2020).** *Coronavirus: Des mesures d'exception pour une justice d'urgence.* *Le Monde.fr.* [https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/03/25/coronavirus-des-mesures-d-exception-pour-une-justice-d-urgence\\_6034347\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/03/25/coronavirus-des-mesures-d-exception-pour-une-justice-d-urgence_6034347_3224.html)
12. **OCDE. (2020a).** *Call to Action for the OECD. Taking Public Action to End Violence at Home.* <https://www.oecd.org/gender/VaW2020-Call-to-Action-OECD.pdf>
13. **OCDE. (2020b).** *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis.* [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127\\_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis)

14. **Organización Mundial de la Salud. (s.f.).** *Violence against women: Strengthening the health response in times of crisis.* Retrieved 12 April 2020, from <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/violence-against-women>
15. **Organización Mundial de la Salud. (2020).** *COVID-19 and violence against women: What the health sector/system can do, 7 April 2020.* World Health Organization; WHO IRIS. <https://extranet.who.int/iris/restricted/handle/10665/331699>
16. **PUCV Multimedia. (2020a).** *Llamados por Violencia contra la mujer aumentaron a un 72,3% durante marzo en la región.* [pucvmultimedios.cl/noticia.php?nid=60923](http://pucvmultimedios.cl/noticia.php?nid=60923)
17. **PUCV Multimedia. (2020b).** *Seremi de la Mujer se refiere a presunto caso de secuestro, tortura y violación de mujer en Valparaíso.* [pucvmultimedios.cl/noticia.php?nid=60844](http://pucvmultimedios.cl/noticia.php?nid=60844)
18. **Sixth Tone. (2020).** *Domestic Violence Cases Surge During COVID-19 Epidemic.* Sixth Tone. <https%3A%2F%2Fwww.sixthtone.com%2Fnews%2F1005253%2Fdomestic-violence-cases-surge-during-covid-19-epidemic>
19. **Tele 13. (2020).** *Plan Ministerio Mujer violencia de género cuarentena coronavirus.* <https://www.t13.cl/noticia/nacional/el-plan-del-ministerio-mujer-frente-violencia-genero-cuarentena-covid-19>
20. **Time. (2020).** *How Coronavirus Is Affecting Victims of Domestic Violence.* Time. <https://time.com/5803887/coronavirus-domestic-violence-victims/>