

PAUTAS  
PARA LA  
ACCIÓN



# IDENTIFICAR DESIGUALDADES PARA PLANIFICAR UNA PAZ DURADERA EN CHILE

---

**Andrea Cerda**

*Diciembre 2020*

---

## Gender Associations

GAIC- Gender Associations International Consulting GmbH (Gender Associations) fue creada en marzo del 2019 en Berlín, Alemania, dedicada a asesorar instituciones e individuos en el desarrollo de sus capacidades y competencias para promover y asegurar la igualdad de género y los derechos humanos. Esa asesoría es ofrecida mediante evaluaciones, investigaciones orientadas hacia la práctica, análisis de políticas, fortalecimiento de capacidades y capacitaciones, además de la construcción de redes y espacios inclusivos de diálogo en el campo de Mujeres, Paz y Seguridad e igualdad de género en general.

Nuestras diversas áreas de especialización derivan de décadas de experiencia trabajando con actores internacionales como el sistema de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, academia y gobiernos nacionales en diversas regiones geográficas en todo el mundo. Trabajamos con una red internacional de consultoras y consultores bajo la orientación temática, regional y estratégica de nuestro equipo de Asociadas y Asociados Líderes.

---

**GAIC – Gender Associations  
International Consulting GmbH**  
[www.genderassociations.com](http://www.genderassociations.com)

c/o Ufer Berlin  
Paul-Lincke-Ufer 41  
Berlin – 10999

Tel: +49 (0)157 355 27434  
(Germany)  
[contact@genderassociations.com](mailto:contact@genderassociations.com)

El Proyecto “Capturing Inequalities to Plan for a Lasting Peace”, ha sido implementado por Gender Associations con el apoyo del Instituto de Relaciones Culturales Internacionales (Institut für Auslandsbeziehungen- ifa, por sus siglas en alemán) mediante su Programa zivik, parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (Auswärtiges Amt).



---

*El análisis y las opiniones expresados en este documento son los de las autoras y no necesariamente reflejan la posición política de las instituciones que apoyaron ese proyecto.*

---

Proyecto **“Identificar Desigualdades para Planificar una Paz Duradera”**

**Coordinación General del Proyecto:** Nicola Popovic

**Apoyo financiero y administrativo:** Nadia Synytsia

**Asesora Regional sobre movimientos de mujeres  
y defensoras de derechos humanos:** Denise Hirao

**Asesora Regional sobre temas interseccionales de género:** Diana López Castañeda

**Responsable por el proyecto en Bolivia:** Valeria Vilaseca

**Responsable por el proyecto en Brasil:** Renata Giannini

**Colaboración en Brasil:** ELAS Fondo de Inversión Social

**Responsable por el proyecto en Chile:** Andrea Paz Cerda

**Diseño gráfico:** Fabian Sixtus Körner

**Foto de portada:** Andrea Cerda

---

### **Agradecimientos**

Las mujeres que participaron en las entrevistas y workshops de este proyecto son, en su mayoría, activistas que han trabajado incansablemente en la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Muchas enfrentan riesgos significativos a su propia seguridad, por lo que sus nombres no serán publicados en este informe. Gender Associations celebra su compromiso y agradece sus importantes insumos a este proyecto. Agradecemos asimismo a Alma Viviana Pérez, de ONU Mujeres, e Hilary Anderson, de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, por sus aportes a este proyecto.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, basada en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de ONU (UNSCR 1325)<sup>1</sup>, no suele aplicarse internamente en países que no han vivido guerras recientes. En tales países, como Chile su aplicación en general está direccionada a la actuación externa en misiones de paz<sup>2</sup>. Frente al creciente deterioro de las democracias y el aumento de la violencia en varios países latinoamericanos, Gender Associations planteó el proyecto “Identificar desigualdades para planificar una paz duradera”, orientado a identificar estrategias de aplicación de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, especialmente en su pilar sobre prevención, en tres países de la región: Bolivia, Brasil y Chile. Ese proyecto fue implementado con el apoyo financiero de ifa/zivik, institución vinculada al Ministerio de las Relaciones Exteriores de Alemania, a partir de un proceso de selección abierto entre las integrantes de la red [Unidas](#).

Ese proyecto fue implementado entre mayo y diciembre del 2020 mediante revisión de literatura, investigación en la internet (seguimiento de actividades digitales de más de 30 organizaciones sociales en Facebook, Twitter e Instagram), 10 entrevistas y tres talleres con defensoras de los derechos de las mujeres en Chile, en los que participaron 22 mujeres. Los principales resultados están sintetizados en estas pautas para la acción. El presente documento describe y analiza los principales temas de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) en el contexto chileno, se realizan recomendaciones y sugieren algunos indicadores para el monitoreo y la prevención de violencias, con miras a una paz sustantiva.

---

## 2. ASPECTOS DE GÉNERO, DIVERSIDAD, PAZ Y SEGURIDAD EN CHILE

### a) Crisis del Modelo Neoliberal y de la Democracia

La estabilidad política y económica por la que Chile era un país celebrado como un caso modelo llegó a su fin con el estallido social. Tras el fin de la dictadura, con la vuelta a la democracia, el modelo económico y social neoliberal - instalado desde la dictadura de Pinochet- dejó al estado incapaz, no sólo de garantizar, sino incluso de proteger a la ciudadanía de discriminaciones arbitrarias fruto de la privatización de los derechos sociales y los bienes públicos; así el estado se volvió incompetente en la promoción universal de los derechos humanos. En el marco de este modelo, la atención a los “problemas sociales” (pobreza, desempleo,

---

1 La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad está ancorada en la Resolución 1325/2000 y las subsiguientes resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, resultado de un proceso global de movilización de organizaciones de mujeres. Esas resoluciones, junto con la Recomendación General 30 del Comité Internacional de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, expresan un consenso internacional sobre la importancia de trabajar en cuestiones de paz y seguridad desde la perspectiva de la mujer.

2 Como refleja el contenido del Plan de Acción Nacional para la implementación de la Res. 1325.

etc.) se resuelve mediante políticas de focalización, donde grupos cada vez más pequeños y particulares reciben recursos condicionales y la terciarización de derechos mediante la contratación de servicios prestados por privados, con escaso control público sobre los estándares de calidad (caso sename). Esta situación trajo consigo la profundización de las desigualdades, las cuales se fueron sumando hasta convertirse en “una olla presión” cuya conflictividad subió hasta estallar en octubre del 2019.

Si bien todo el estallido y las manifestaciones sociales reivindican la democracia participativa como mecanismo de transformación, en el proceso, la clase política no ha dado respuesta efectiva a las demandas sociales - tales como: el cambio al sistema de pensiones, el acceso a una educación y la salud de calidad- y se distanció cada vez más de sus representados. En el camino, casos de corrupción y colusión<sup>3</sup>, han evidenciado situaciones de abuso de privilegios y un andamiaje político -una constitución- servil a los intereses de unos pocos. Tanto la respuesta política al estallido, como la posterior crisis desatada por el COVID-19 dejaron al descubierto la incapacidad de escucha, empatía e involucramiento de los gobernantes en los problemas reales y cotidianos de la ciudadanía.

## **b) Desigualdad, Violencia y Estallido Social**

La crisis de gobernabilidad y de la democracia que afecta a Chile es producto de un malestar social que ha sido desoído por años. El lema “no son 30 pesos si no 30 años”<sup>4</sup> hizo eco de un hartazgo de la ciudadanía que venía demandando cambios sistémicos. El lema “violenta es la desigualdad” resume en gran medida las causas identificadas por feministas sobre la crisis y el estallido. La violencia estructural, dejó desprotegidos principalmente a los grupos más vulnerables e hizo evidentes las desigualdades entre quienes tenían acceso a derechos - adquiridos en un mercado de servicios- y los grupos que no; endeudados, pobres, mujeres, indígenas, migrantes. Ante el desamparo, las feministas declararon como estrategia el “autocuidado” y el trabajo colaborativo de las organizaciones: “en red nos cuidamos”<sup>5</sup>.

Las mujeres relatan vivir de manera particular las desigualdades sociales y su violencia, y las feministas en Chile han estado a la vanguardia de estas denuncias, no solo del modelo y sus desigualdades, sino también de la normalización de prácticas machistas y patriarcales que violentan cotidianamente la vida de las mujeres y las personas con diversas identidades de género y orientación sexual.

---

3 Entre los casos más connotados que involucran a la élite política de los últimos años: ver Caso Penta, sobre financiamiento ilegal de la política; Caso Corpesca, delitos de cohecho, tributarios y de fraude al fisco, Caso SQM, financiamiento ilegal de campañas a través de platas de la minería, Casos de Colusión de Empresas de Papel higiénico, farmacias, Caso del Retail La Polar, el conocido como Pacogate, fraude de Carabineros por malversación de caudales públicos, y el conocido como Milicogate, desfalco multimillonario de funcionarios de las Fuerzas Armadas a el Fondo Reservado del Cobre.

4 “No son 30 pesos, son 30 años” se refiere a los 30 pesos del alza, y los 30 años de modelo neoliberal que se llama a desobedecer mediante actos de protesta, y el llamado de los estudiantes a saltar los torniquetes del metro de Santiago en Octubre 2019, para evadir el alza en el sistema de transportes. Este lema se tomó las redes sociales. En adelante, en este artículo se mencionan entre comillas una serie de lemas que han estado presentes en las manifestaciones para hacer referencia al clima y ánimo de las demandas sociales aún presentes. Este “estallido” comenzó con el acto de desobediencia civil.

5 La masiva movilización generó un lenguaje común de protesta en el cual se acuñaron frases que sintetizan las necesidades más apremiantes: “No sentir rabia es un privilegio” fue otra de las frases del movimiento social, que resume el sentir popular y llama a continuar la movilización: “hasta que la dignidad se haga costumbre”.



Dicha violencia se traduce en femicidios, en una pobre respuesta del sistema judicial para absorber, procesar y proteger a las víctimas de violencia basada en género, en la pareja, en las universidades, en los puestos de trabajo y en la calle, especialmente durante las protestas. Durante el estallido y las protestas callejeras que le precedieron y sucedieron, se verificó un preocupante número de víctimas y denuncias de violencia sexual en manifestaciones, que develaron graves violaciones a los derechos humanos, además de prácticas policiales abusivas e irrespetuosas del derecho legítimo a la manifestación pacífica de todas las personas.

La frase “las mujeres siempre hemos sido primera línea” resume el sentir de las feministas que participaron de este proyecto y que han estado activas en la primera línea de la protesta y movilización social. Aquí se resalta la importancia que activistas dan también a la resistencia de las mujeres y celebran el rol que han cumplido y aún cumplen en propiciar cambios sociales sustantivos. La primera línea no solo está en la calle, también en el espacio doméstico, aún más evidente tras la crisis de los cuidados en pandemia, en el mundo laboral, académico, digital y cotidiano.

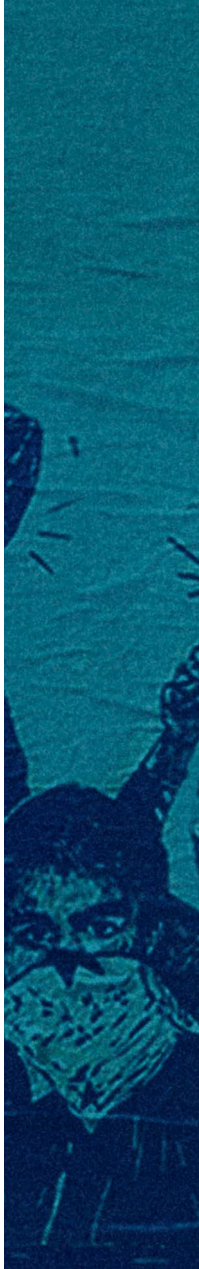
### **c) Desconocimiento de la Agenda MPS**

Las mujeres que participan de organizaciones sociales y feministas chilenas consultadas en este proyecto escasamente conocen la temática y de qué se trata la UNSCR 1325 y la agenda MPS. La agenda de seguridad en general, además, genera desconfianza; dado que como concepto y como sector, todo lo relacionado con seguridad en Chile tiene vínculos con una historia muy militarizada, institucional y masculina, cuyo concepto se aleja de las prioridades e intereses estratégicos de las mujeres. Entre las reformas al sector, existe un consenso político transversal sobre la necesidad de reformar la institución de Carabineros, que hoy está en crisis. No obstante, las demandas de los movimientos feministas apuntan hacia una reforma radical de la institucionalidad policial. Frente a ello existe gran desconfianza por parte de las organizaciones de mujeres frente a las posibilidades reales de cambio; se desconfía de la voluntad política y diagnóstico de la autoridad frente a las necesidades de reforma del sector de seguridad en general, y de Carabineros en particular.

### **d) Una Nueva Constitución**

Entre las consecuencias políticas más importantes que ha tenido la movilización reciente en Chile está la realización del plebiscito por una nueva constitución; en ella están puestas muchas de las esperanzas por cambios estructurales en Chile y en definitiva por reducir la violencia de la desigualdad de modelo en curso.

Tras la crisis del 2019, se programó un plebiscito en abril del 2020 para votar si la ciudadanía aprobaba o rechazaba la redacción de una nueva constitución y consultar sobre el mecanismo que se usaría para dicho efecto: convención mixta o convención constitucional. La elección fue pospuesta por la crisis resultante de la pandemia del COVID 19 y se llevó a cabo el octubre 25 de 2020. La opción “apruebo una nueva constitución” ganó en un 79% y en un 80% votó la convención constituyente paritaria. Este es un triunfo del movimiento de las mujeres y el feminismo en Chile que abre una serie de oportunidades a la participación de las mujeres y a incidir no solo en la agenda sino en la promoción de nuevas ciudadanías y nuevas bases políticas a futuro.



El modelo y la democracia neoliberales fueron objeto del rechazo de la ciudadanía y como salida a la crisis se negoció la votación de un nuevo tratado, una nueva constitución. Las soluciones a la crisis del modelo democrático en curso son amplias, diversas e implican reformas que van desde el modelo extractivista - que pone en jaque los recursos naturales en pos de un desarrollo no sostenible- hasta la inclusión y respeto por la diversidad sexual, los pueblos originarios, la diversidad étnica y migrante. La nueva constitución puede que no resuelva todos los temas en conflicto, pero dada la crisis de legitimidad democrática es preciso que exista resguardo del proceso hacia la elaboración de un acuerdo social amplio y compartido.

### **e) Pandemia**

Desde la llegada del COVID 19 a Chile, el trabajo de las organizaciones de mujeres se replegó del espacio público y se activó fuertemente de manera digital, en redes sociales. Las organizaciones se mantuvieron, pese a todo, movilizadas y haciendo esfuerzos por mantenerse forjando lazos y trabajando en red. Estas redes hicieron el trabajo de articulación con bases territoriales y en el caso de los territorios con poco acceso a internet, hubo organizaciones que buscaron la forma de incluir sus voces en los encuentros e iniciativas que se llevaron a cabo, sobretodo durante el primer semestre del 2020. La crisis de los cuidados y la violencia de la desigualdad de género ha sido especialmente difícil para las mujeres en tiempos de pandemia, donde la precarización de la vida en Chile se ha vuelto más evidente.

---

## **3. RECOMENDACIONES HACIA UNA PAZ DURADERA**

A partir de la información recogida en este proyecto se realizan las siguientes recomendaciones para la prevención de escaladas de violencia y conflicto social:

### **1. Fortalecer el trabajo colaborativo en red de organizaciones mujeres tendientes al autocuidado y la generación de alertas tempranas.**

Mucho se ha avanzado en la re-articulación de las organizaciones de mujeres, feministas y de base en Chile. Es necesario fortalecer principalmente iniciativas de prevención en red y avanzar hacia mecanismos de alerta tempranas que sean interseccionales, sensibles a los territorios y a las problemáticas diversas de género que se viven en las diferentes localidades. En la Araucanía, ante el conflicto del Estado con el pueblo mapuche, por ejemplo es necesario apoyar los esfuerzos de mujeres por visibilizar las diferentes caras que cobra la violencia y discriminación hacia las mujeres, indígenas, activistas ambientales, la criminalización de sus demandas de tierra, la consecuente militarización de sus territorios y los impactos de la industria forestal.

### **2. Incentivar mecanismos de monitoreo de género en diversas instituciones y organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil.**

Instalar una política de prevención de conflictos, significa transversalizar efectivamente la perspectiva de género y contar con sistemas de monitoreo en diversas instituciones, que permitan visibilizar las desigualdades, informar a la ciudadanía sobre los desafíos pendientes y mejoras alcanzadas en distintas entidades y ámbitos sociales.

### **3. Robustecer los canales de comunicación entre organizaciones del ámbito local/territorial con aquellas más institucionales y dedicadas a la incidencia política.**

Es necesario acortar las brechas entre el quehacer político institucional, las bases territoriales y la vida cotidiana. Se precisa incentivar nuevas ciudadanía y nuevas formas de hacer política desde el mundo feminista. Es necesario asegurar el anclaje territorial de la política desde los feminismos, sobre todo de cara al proceso constitucional.

### **4. Redefinir la seguridad para darle un sentido marcadamente feminista a la Agenda MPS.**

La inclusión de organizaciones de mujeres y feministas en la reforma del sector de seguridad, es clave para iniciar nuevas conversaciones y permisos sociales en torno a otra posible seguridad, distante de lo militar, cercano a lo civil y territorial. La real redefinición de la seguridad pasa por permitir nuevas miradas y una participación más amplia, inclusiva y sustantiva, que se mida más allá del número de mujeres que participan del proceso sino del tipo de inclusión que reciben las mujeres y voces desde su diversidad territorial.

### **5. Monitorear la respuesta del Estado a víctimas de violencia de género y de violaciones a derechos humanos en el marco de la protesta social.**

Es necesario que el Estado incorpore un enfoque integral de Derechos Humanos que tenga que rendir cuentas a la ciudadanía sobre las políticas, programas e iniciativas tendientes a proteger a víctimas de violencia sexual y de género (accountability) desde sus distintas carteras. A su vez, es imprescindible reconocer el legítimo derecho a la protesta y el rol de defensoras y defensores de derechos humanos en la movilización de las demandas sociales, así como las relacionadas con conflictos ambientales. Se insta a las autoridades a entregar información sistemática y confiable sobre la efectividad de sus iniciativas con perspectiva de género, con el fin de propender a la mejora de los sistemas de cuidado; también establecer lazos con fuentes territoriales que aporten en las mediciones, y permitan conectarse mejor con las necesidades reales de las localidades.

---

## **4. INDICADORES DE ALERTA TEMPRANA**

La distancia del estado con la sociedad civil en general y las organizaciones de mujeres en particular, reportan un quiebre en la legitimidad y altos niveles de desconfianza sobre la capacidad del Estado de gobernar y desarrollar políticas de seguridad que tengan sentido para la ciudadanía y que sean consentidas por las mujeres y las diversas realidades locales. Durante el 2020 organizaciones de mujeres y feministas han estado alertando sobre distintas vulneraciones y discriminaciones que funcionan como catalizadores de violencia de género y conflicto social. Es preciso destacar, tal como señaló una de nuestras entrevistadas, que “la violencia sexual es experimentada de forma continua. Una misma persona puede ser un cuerpo de múltiples violencias y eso no está siendo medido”<sup>6</sup>.

---

6 Entrevista con feminista, realizada en agosto del 2020 en Chile, por Andrea Cerda vía zoom en el marco de este proyecto.

Las organizaciones de mujeres y feministas hacen visibles esas violencias desde distintos frentes, enfatizando en un tratamiento interseccional de la desigualdad (donde se cruzan indicadores y no se leen solo por separado) y las violencias. Esto contribuye a la construcción de índices sensibles al género que superen el paradigma focalizador caracterizado por una mirada parcial y escasamente integral.

A continuación se destacan algunos puntos de entrada para avanzar en la definición de índices de alerta feminista.

### **1. Violencia sexual y de género**

Es necesario avanzar en la visibilización del número de denuncias de violencia intrafamiliar, violencia sexual, acoso laboral, acoso callejero, realizadas por mujeres y población LGBTI, tipo de salida judicial y sanciones de estos casos. También en los números de condenas por homicidios y feminicidios y por homofobia o transfobia por año y su distribución territorial. Asimismo se insta a promover la rendición de cuentas del sistema judicial con informes periódicos respecto del tiempo promedio de la judicialización de causas de violencia sexual y de género e indicadores de cobertura y efectividad de las prestaciones de protección a víctimas asociadas a estas causas.

### **2. Manifestaciones Sociales**

Reportes sistemáticos de detenidos, imputados y condenados al año por manifestaciones sociales por tipo de delito, edad, género (incluir no binaries), etnia y nacionalidad. También transparencia en datos de sumarios administrativos y judiciales a fuerzas policiales, tipo de término y sanciones de dichos procesos y víctimas desagregadas por género, edad, etnia, nacionalidad, porcentaje de defensores a derechos humanos y periodistas. Rendición de cuentas periódicas del poder judicial respecto del tiempo promedio de las causas por delitos en contexto de manifestación o protesta social.

### **3. Derechos Humanos: activismo y diversidad**

Monitoreo de número de denuncias por amenazas recibidas por activistas y defensoras de derechos humanos por región, tipo de causa política y social en que participan las activistas, las defensoras, tipos de salidas judiciales y sanciones. Reporte sistemático de mapa de conflictos socioambientales vigentes con empresas extractivistas. Avanzar en el monitoreo de crímenes de odio, dado que en Chile no existe una legislación que persiga este tipo de delitos por lo que se insta a realizar un monitoreo de indicadores proxies como números de denuncias asociadas a la tipificación de delitos de odio a nivel internacional, así como de los casos de incitación al odio de alta connotación social que no son absorbidas por el sistema de justicia.

### **4. Precarización de la vida de las mujeres**

La desigualdad tiene cifras muy distintas cuando se habla de las mujeres. Es necesario avanzar en el monitoreo sistemático de la participación laboral y niveles de dependencia económica de las mujeres donde se visibilice la informalidad y el peso económico del trabajo de cuidado tanto pago como no remunerado: porcentaje de mujeres que trabajan formal e informalmente al cuidado en contexto normal y de pandemia. Por otra parte el acceso a salud sexual y reproductiva debe

ser medida y monitoreada, y visibilizar los avances y estancamientos respecto de las prestaciones del sistema de salud público para las mujeres. Respecto de la ley de aborto en tres causales se hace urgente monitorear y rendir cuentas respecto del número de objeciones de conciencia de parte del sistema de salud que debieron enfrentar personas gestantes. Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en la población y acceso al agua potable de la población por comuna y región son también hoy indicadores claves, sobre todo en territorios de conflicto socioambiental.

## **5. Participación social y política de las mujeres**

La participación social y política deben encontrar vasos comunicantes, se insta por ello a monitorear los fondos públicos nacionales destinados a organizaciones de mujeres y tipos de proyectos implementados por mujeres. Por otra parte, es necesario visibilizar los avances respecto de la participación de mujeres en directivas de partidos políticos y candidaturas de mujeres en las elecciones municipales, regionales y nacionales, mujeres electas en las mismas elecciones y montos destinados a campañas masculinas versus femeninas. Es importante monitorear la participación de independientes, por género en las listas electorales de partidos políticos y por fuera de ellas, sobretodo en el ciclo electoral 2020-2022.