

# Informe Alternativo al Séptimo y Octavo Informe Combinado del Estado Peruano al Comité de la CEDAW

Diciembre de 2011

**flora  
tristán**   
centro de la mujer peruana

con el apoyo de:



**Australian Government**  
**AusAID**



**Informe Alternativo  
al Séptimo y Octavo  
Informe Combinado  
del Estado Peruano  
al Comité de la  
CEDAW**

Diciembre de 2011

© **Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán**

Parque Hernán Velarde N° 42, Lima 1  
Teléfonos 433-2000 / 433-1457 / 433-2765  
Fax: 51-1 433 9500  
postmast@flora.org.pe  
www.flora.org.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-05530  
Tiraje 1000 ejemplares  
Lima, abril de 2012

**Coordinación:** Ivonne Macassi León

**Informe Elaborado por:** Nelida Baca Soto, María del Carmen Huamán, Genaro Guerrero, Cynthia Silva, Rossy Salazar, Gloria Cano, Gisella Astocondor, Liz Meléndez, Ana María Tamayo, Clea Guerra, Mónica Coronado, Pilar Roja, Mary Vargas, Belissa Andia, Diana Párraga, Diana Miloslavich, María Alejandra Gonzales, Cecilia Olea, Lisbeth Guillén, Ana María Robles, Carmen Montero, Teresa Tovar, Elizabeth Herrera, Tania Raico, Betsey Valdivia, Anthuané Salvador, Beatriz Ramirez y Erika Reupo.

**Edición y estilo:** Inés Romero y Roxana Vasquez

**Diseño y Diagramación:** Ymagino Publicidad S.A.C.

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>11</b>
RECOMENDACIONES	54
<b>PARTE I: ARTÍCULOS 2 Y 3</b>	<b>63</b>
I. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	65
• Violencia psicológica y física	78
• Violencia sexual y hostigamiento sexual	81
• Violencia sexual en el conflicto armado interno	98
• Femicidio	140
RECOMENDACIONES	125
II. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL SECTOR DEFENSA	133
RECOMENDACIONES	137
III. MUJERES INDÍGENAS AMAZÓNICAS	139
RECOMENDACIONES	153
IV. MUJERES LESBIANAS	155
RECOMENDACIONES	165
V. MUJERES TRANSGÉNERO	167
RECOMENDACIONES	177
VI. MUJERES MIGRANTES	179
RECOMENDACIONES	194
<b>PARTE I: ARTÍCULO 6</b>	<b>197</b>
I. TRATA DE PERSONAS	199
RECOMENDACIONES	209
<b>PARTE II: ARTÍCULO 7</b>	<b>211</b>
I. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	213
RECOMENDACIONES	229

<b>PARTE III: ARTÍCULOS 10 Y 14, NUMERAL 2D</b>	<b>231</b>
I. EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES DE ZONAS RURALES, VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN EN LA ESCUELA Y ANALFABETISMO DE LAS MUJERES	233
• Educación de las niñas y adolescentes de zonas rurales	236
• Violencia y discriminación en la escuela	247
• Analfabetismo	253
• La educación técnica y las mujeres	256
RECOMENDACIONES	259
<b>PARTE III: ARTÍCULO 11</b>	<b>263</b>
I. MUJERES Y EMPLEO	265
• Trabajadoras del hogar	266
• Trabajadoras de la agro-exportación	275
RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	286
RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL SECTOR EMPLEO	288
<b>PARTE III: ARTÍCULO 12</b>	<b>289</b>
I. ABORTO LEGAL	291
RECOMENDACIÓN	295
II. ABORTO ILEGAL	296
RECOMENDACIONES	300
III. ANTICONCEPCIÓN	301
RECOMENDACIONES	305
IV. ESTERILIZACIONES FORZADAS	306
RECOMENDACIONES	312
V. MORTALIDAD MATERNA	313
RECOMENDACIONES	315
VI. ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO: EL CASO DEL PROGRAMA SALUD MATERNO NEONATAL	316
RECOMENDACIONES	320
VII. ADOLESCENTES: SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA	321
RECOMENDACIONES	325

# PRESENTACIÓN

La discriminación por razones de género es uno de los principales problemas a nivel global, ya que esta se expresa en los diferentes ámbitos de la vida de las personas y de la sociedad. A lo largo de los años se ha evidenciado que son las mujeres las principales afectadas por las situaciones de desigualdad, quedando expuestas a la violencia, la marginalidad y subordinación tanto en el ámbito privado como en el público. Así mismo, existen condicionantes sociales como la raza, el origen étnico, la orientación sexual, la discapacidad, la edad, la ubicación geográfica, el origen nacional, entre otros, que profundizan el contexto de exclusión en el que viven las mujeres.

En las últimas décadas este problema ha cobrado mayor relevancia en la agenda pública, y ha sido objeto de estudios e investigaciones desde las organizaciones feministas así como desde la academia, habiendo permitido la construcción de argumentos y rutas para enfrentarlo. De otro lado, los Estados han mostrado su preocupación, sobre todo en el campo de la violencia contra las mujeres, aprobando normas y políticas destinadas a su atención.

Efectivamente, el Estado Peruano siguiendo esta tendencia, cuenta con leyes y normativas, de diferentes rangos, para enfrentar la discriminación y las múltiples violencias que sufren las mujeres. No obstante, la revisión y evaluación de las mismas, y la prevalencia de la violencia, evidencia que a pesar de algunos avances no puede concluirse que las mujeres en nuestro país ejerzan plenamente su ciudadanía. Por el contrario, existen una serie de obstáculos que lo impiden como por ejemplo: el enfoque de las políticas, las dificultades para colocar a la mujer como sujeta de

derechos, la falta de reconocimiento a la diversidad sexual y cultural del país, limitados presupuestos, normativas restrictivas, corrupción, impunidad y dificultades para crear y orientar acciones estatales en el marco de un Estado Laico.

El presente informe da cuenta de esta realidad, y se realiza en el marco de las acciones de monitoreo de la sociedad civil a las obligaciones estatales asumidas mediante la firma y ratificación de tratados y convenciones internacionales, entre las que se encuentra la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, (CEDAW); que se constituye en uno de los principales instrumentos de la Organización de Naciones Unidas, para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres. Esta Convención fue adoptada en 1979, y ratificada por el Estado Peruano en 1982. En virtud de ello, el gobierno informa periódicamente sobre su implementación. Entre 1990 y el 2007 se entregaron seis informes, y en el 2011, el Ministerio de la Mujer, preparó el séptimo y octavo informe.

Estos documentos son evaluados por el Comité CEDAW, integrado por 23 expertas en derechos humanos de las mujeres, luego de lo cual se emiten un conjunto de observaciones y recomendaciones. Esta instancia también recibe información independiente producida por la sociedad civil, sistematizada en lo que se conoce como Informes Alternativos o Informes Sombra, los cuales son un insumo importante que permite a las expertas tener una visión amplia de la realidad de cada país y emitir sus conclusiones.

El documento que presentamos constituye una mirada desde las voces de las mujeres, sobre las siguientes problemáticas: violencia contra las mujeres, igualdad de oportunidades y no discriminación en el sector defensa, mujeres indígenas amazónicas, mujeres lesbianas, mujeres transgénero, mujeres migrantes, trata de personas, participación política de las mujeres, educación de mujeres y niñas rurales, discriminación en la escuela, mujeres y empleo, derechos sexuales y derechos reproductivos, con especial atención en la problemática del acceso al aborto, mortalidad materna por causas evitables, anticoncepción oral de emergencia, presupuestos y salud sexual y reproductiva en adolescentes.

La información sistematizada es resultado de un proceso de concertación y diálogo entre 16 organizaciones de la sociedad civil, lo cual permitió una lectura amplia de la realidad, la priorización de temáticas, enfoques y la definición de las principales conclusiones y recomendaciones, de acuerdo al análisis del diseño de las políticas, de su implementación e impacto en la vida de las mujeres.

Las organizaciones participantes fueron: el Centro de la Mujer Peruana FLORA TRISTÁN, el Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer – CLADEM – Perú, Movimiento Manuela Ramos, Estudio para la Defensa de los derechos de la Mujer – DEMUS, Centro de promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y reproductivos (PROMSEX), Asociación Aurora Vivar, Instituto de Defensa Legal, Red de Educación de la Niña- Florecer, Movimiento el Pozo, Capital Humano y Social (CHS), el Movimiento Homosexual de Lima (MHOL), el Kolectivo de Rebeldías Lésbicas, la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), Asociación Paz y Esperanza, Instituto Runa, la Red Peruana de Migración y Desarrollo (REDPEMIDE),); todas ella cuentan con reconocimiento a nivel nacional y legitimidad por su trayectoria en la defensa de los derechos humanos y su apuesta por la igualdad. Además se destaca la participación y el aporte de lideresas de organizaciones sociales urbanas, rurales e indígenas amazónicas. Este proceso fue coordinado por el CMP Flora Tristán, y contó con el auspicio de la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID).

La estructura del Informe Alternativo, sigue el orden de los artículos de la CEDAW, y ha considerado las recomendaciones y observaciones realizadas por su Comité en anteriores evaluaciones al Estado Peruano, muchas de las cuales no se han cumplido; por ello la sociedad civil llama la atención e insta a las autoridades estatales a revisar el nivel de implementación de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, eliminar los obstáculos para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, sobre todo en el campo de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, garantizar el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia y romper con los enfoques victimizantes que no permiten posicionar a la mujer como sujeta con derechos, incorporar

en las políticas el enfoque de diversidad sexual e interculturalidad y fortalecer al Ministerio de la Mujer como ente rector de las políticas de género, así como comprometer efectivamente a los diversos sectores en las acciones para erradicar toda forma de discriminación.

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **PARTE I: ARTÍCULOS 2 Y 3**

Obligaciones de eliminar por todos los medios apropiados la discriminación contra las mujeres y de garantizarles el goce y el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre

#### **I. Violencia contra las mujeres**

No existen registros estadísticos unificados que brinden información sobre la violencia ejercida contra las mujeres durante su ciclo vital y que de cuenta de la magnitud y características de las distintas formas en las que esta violencia se manifiesta en la sociedad. En la actualidad, la única fuente oficial que recoge información sobre la violencia que se ejerce contra las mujeres es la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar (ENDES), que incluye un módulo sobre violencia familiar.

De acuerdo con la ENDES Continua 2010, la violencia psicológica se mantiene en niveles altos, siendo el ejercicio de alguna forma de control su forma más frecuente. Comparadas con las cifras registradas por la ENDES Continua 2004-2005, las del año 2010 muestran una lenta tendencia hacia la disminución de algunas de estas formas de violencia, lo que indica todavía una fuerte persistencia de los patrones socioculturales que justifican la violencia hacia la mujer. Al igual que en el caso de la violencia psicológica, las cifras que proporciona la ENDES Continua 2010 sobre violencia física, reflejan una situación que se mantiene sin mayor variación con respecto a la registrada en períodos previos.

En el país, no existe ninguna fuente oficial que proporcione información sistemática, periódica y confiable sobre la incidencia de la violencia sexual dentro y fuera de la relación de pareja. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar únicamente recoge información entre las mujeres en edad fértil alguna vez unidas. Las otras fuentes, están constituidas por registros administrativos que solo dan cuenta de los casos atendidos. Puede afirmarse, en esa medida, que la prevalencia de la violencia sexual está subestimada.

la conformación de espacios para asegurar una adecuada coordinación, como la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (nivel político), el Grupo de Trabajo Nacional (nivel técnico) y las mesas interinstitucionales, no se ha logrado superar el problema. En todo caso, la falta de voluntad política conlleva a que el propósito de estos espacios no se alcance.

A pesar que diferentes instituciones públicas han aprobado manuales y protocolos orientados a pautar procedimientos para la atención de los casos de violencia contra las mujeres, se observan omisiones en relación a la atención de determinadas poblaciones como las indígenas o nativas, así como la persistencia de estereotipos de género. En distintas evaluaciones se destaca además la insuficiencia de servicios y su limitada capacidad para atender integral e interdisciplinariamente a las mujeres víctimas de violencia. A nivel nacional solo se han instalado 27 Comisarias de la Mujer que funcionan principalmente en el ámbito urbano. En el caso de los Centros de Emergencia Mujer - CEM<sup>2</sup>, el Informe Defensorial N° 144<sup>3</sup> llama la atención que hayan sido creados básicamente tomando en cuenta la densidad poblacional y se haya omitido tomar en consideración el índice de incidencia de la violencia contra la mujer.

De otro lado, los operadores/as de justicia no cuentan con una especialización en género, derechos humanos de las mujeres e interculturalidad con un nivel tal que logre transformar los prejuicios y estereotipos de género en una comprensión de la problemática sobre la que tienen que resolver. Según un reciente estudio sobre el acceso a la justicia de las mujeres en Perú, el sistema judicial y las autoridades que lo gestionan están fuertemente influenciados por una concepción familista que obstaculiza conductas guiadas por una lógica de derechos, de tal manera que por encima del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia prevalecen actitudes y prácticas que buscan preservar la unión familiar y perpetúan los estereotipos de género<sup>4</sup>.

No existen normas que explícitamente refieran a la violencia sexual contra las mujeres. A esta falta de explicitación, se agrega la carencia

<sup>2</sup> Los centros de Emergencia Mujer - CEM son los únicos servicios que ofrecen atención especializada a las mujeres víctimas de la violencia familiar y sexual, desde un enfoque interdisciplinario e integral que incorpora las dimensiones legal, psicológica y social.

<sup>3</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 144. Centros de Emergencia Mujer: Supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual*, julio de 2009.

<sup>4</sup> Macassi, Ivonne, et. al., *Entre luces y sombras, caminos para acceder a la justicia. Estudio de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador*, CMP Flora Tristán y Manuela Ramos, Lima, 2010, p. 116.

Hasta la fecha, el Estado peruano no ha cumplido con aprobar legislación para enfrentar de manera integral las múltiples formas en las que se expresa la violencia hacia la mujer y los distintos espacios en los que ésta se produce. La legislación vigente se inscribe en la tendencia regional de leyes contra la violencia al interior de la familia.

El Estado peruano tampoco ha cumplido con adecuar la legislación interna a la Convención Belém do Pará. Una muestra de ello es la norma del artículo 339 del Código Civil que establece que la acción de divorcio por causa de violencia familiar caduca a los seis meses de los hechos que motivaron la denuncia.

La Ley de Protección frente a la Violencia Familiar entró en vigencia hace 18 años, y aunque ha sido objeto de varias modificaciones, la persistencia de altos índices de violencia así como la falta de acceso a la justicia de las víctimas, evidencian las limitaciones de esta Ley.

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, aprobada en 2007, contiene entre los lineamientos que establece para el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales, la obligación de desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres<sup>1</sup>. Si bien constituye un avance, es necesario advertir que al no existir una ley marco que aborde la violencia de género y que permita desarrollar legislación secundaria, la disposición de esta Ley tiene, en la práctica, una aplicación restringida.

Las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres han sido desarrolladas en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015. El avance en el cumplimiento de las acciones previstas en el Plan sigue siendo parcial y desigual. Al igual que en experiencias previas, existen grandes problemas de orden presupuestal que dificultan el cumplimiento de las metas programadas. En la medida que el Plan no tiene asignado un presupuesto específico, el financiamiento de las actividades que allí se contemplan depende de las asignaciones que los sectores y organismos involucrados en su ejecución realicen con cargo a sus propios recursos. Al tema presupuestal, se suma un problema adicional: las dificultades para ejecutar el Plan de manera articulada. A su vez, es importante advertir que a pesar de que en el Plan se prevé

<sup>1</sup> Artículo 6°, literal c.

de un enfoque de género en las normas que pudiera dar cuenta de la especificidad y desproporcionalidad de la violencia sexual contra las mujeres y contra las niñas y los niños.

El Código Penal aún no se ha adecuado al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Este hecho conlleva algunas consecuencias importantes como: la imposibilidad de procesar con base en la legislación penal nacional casos de violencia sexual ocurrida en contextos de conflicto armado o cuando ésta es perpetrada de manera generalizada y sistemática desde el Estado o desde un grupo organizado, y la imposibilidad de que la Corte Penal Internacional ejerza jurisdicción.

A pesar que en el año 2003 se promulgó la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, cabe señalar que existen muchos casos de hostigamiento que no son denunciados por las víctimas, pues la afectación psicológica que esta agresión sexual produce en ellas lo impide. Ello, sumado a la dificultad de la prueba del hostigamiento, tiene consecuencias negativas que resultan agravadas por el recurso de “falsa queja” en contra de las víctimas que, para el efecto, constituye una forma de represalia a disposición de los agresores, en los casos en los que no se le cree a la víctima y no hay una adecuada investigación. En el ordenamiento legal peruano, el acoso sexual no constituye delito.

La regulación del Código Penal vigente en materia de violación sexual viene sufriendo alteraciones y modificaciones sustanciales, sobre todo en cuanto al agravamiento de las penas y los supuestos de comisión, así como en la edad de la víctima, que delimita si estamos ante un supuesto de violación de la libertad o de la indemnidad sexual.

Estas modificaciones, no han logrado superar algunos problemas, como los que se presentan en los casos de mujeres con himen elástico, pues muchos jueces/zas consideran que para que el delito de violación se configure es necesario acreditar la rotura del himen. Asimismo, persisten los problemas derivados de la restricción del tipo penal de violación sexual a un acto de violencia o amenaza, no considerando la existencia de un contexto coercitivo.

Se debe evidenciar que el Código Penal mantiene la penalización del aborto en el caso de que una mujer haya sido víctima de violación sexual, obligándola a llevar el embarazo a término.

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres establece como lineamientos para el Poder Judicial y el Sistema de Administración de Justicia en materia de acceso a la justicia: garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades, implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual, y la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas. Asimismo, establece expresamente la obligación de eliminar los obstáculos para el acceso a justicia, sobre todo de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas.

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior, el procesamiento de los casos de violencia sexual y hostigamiento sexual sigue presentado serias limitaciones para el acceso de las mujeres a la justicia.

El Código Penal tiene como bien jurídico protegido la libertad sexual de las mayores de edad y la indemnidad sexual de los menores de 18 años<sup>5</sup>. En el caso de las y los adolescentes entre los 14 y los 18 años de edad, no se requiere considerar su consentimiento para la configuración del delito de violación, de manera que incluso las relaciones sexuales libres y voluntarias estarían penalizadas, no reconociéndose su derecho a la libertad sexual.

Sin embargo, las salas penales permanentes, transitorias y Especial de la Corte Suprema de Justicia de la República emitieron el Acuerdo Plenario N° 4-2008/CJ-116<sup>6</sup>, por el cual se establece que en caso que las relaciones sexuales mantenidas con menores entre los 14 y los 18 años de edad hayan sido consentidas, el consentimiento del o de la adolescente constituye causal de exención de la pena del delito de violación sexual. Aunque se trata de un avance importante, su alcance es limitado en la medida que solo es vinculante para los magistrados y magistradas del Poder Judicial.

A su vez, el nuevo Código Procesal Penal<sup>7</sup> (NCP) ha adoptado el modelo acusatorio. Sin embargo, en la medida que dicho Código está siendo

<sup>5</sup> Artículos 170, 171, 172, 173 y 174.

<sup>6</sup> Publicado el 3 de noviembre de 2008.

<sup>7</sup> Decreto Legislativo N° 957.

de 2007<sup>11</sup>. Pese a ello, como consecuencia de las normas que regulan el acceso a la reparación individual, en la actualidad existen 428 personas acreditadas por el Consejo de Reparaciones que no pueden acceder a reparación.

De manera general, la judicialización de casos de violaciones a los derechos humanos acaecidos durante el conflicto armado interno presenta diversas dificultades, especialmente en cuanto a la probanza de los hechos, la responsabilidad de los perpetradores (autoría y participación) y la tipificación del delito (temporalidad de la norma vigente aplicable e interpretación y aplicación del derecho internacional en el fuero nacional). La inexistencia de formación en género e interculturalidad de los operadores judiciales, la falta de servicios especializados en derechos humanos en los lugares donde ocurrieron los hechos, así como la insuficiencia de servicios culturalmente adecuados, constituyen barreras importantes para el acceso a la justicia. Aunada a estas dificultades, en los casos de violación sexual la judicialización presenta dos situaciones concretas adicionales: las mujeres no denuncian por temor, vergüenza y desconfianza en las autoridades encargadas (Ministerio Público y Poder Judicial) y las que deciden presentar una denuncia de parte se ven inmersas en investigaciones revictimizantes.

El Femicidio (asesinato sistemático de mujeres por razones de género) es un problema que empieza a ser reconocido en algunos sectores del Estado. A partir del año 2009, se adoptan las primeras políticas públicas para evidenciar y prevenir el femicidio en el Perú. El recojo y sistematización de la información se realiza a través del Observatorio de Criminalidad sobre Femicidio del Ministerio Público y del Registro de Víctimas de Femicidio en el Perú del Ministerio de la Mujer. Sin embargo, la información que brindan estos registros no es homogénea, lo que acarrea que se maneje información distinta y no coincidente sobre el problema. Es importante precisar que en ninguno de estos registros se desagrega la información por sexo según origen étnico, opción sexual ni nivel socioeconómico. Por otro lado, la existencia de registros que dan cuenta de la situación por departamento es insuficiente.

<sup>11</sup> En diciembre del 2010, el Consejo de Reparaciones incorporó en la lista de afectaciones materia de registro nuevas formas de violencia sexual: intento o amenaza de violación sexual, manoseos, tocamientos indebidos o acoso sexual, tortura en mujeres embarazadas, cuando la tortura pone en riesgo el embarazo, la tortura en los órganos sexuales de hombres y mujeres, y los desnudos forzados en hombres y mujeres.

implementado paulatinamente en el territorio nacional<sup>8</sup>, el sistema inquisitivo y el acusatorio coexisten en el Perú. A la fecha, no hay estudios sobre el impacto de la reforma procesal penal en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Los estudios realizados solo han abordado el tema desde el lado cuantitativo: casos resueltos y duración del proceso.

El Consejo de Reparaciones, al 16 de noviembre de 2010, tenía consignados en el Registro Único de Víctimas 1,150 casos de violación sexual inscritos y 697 casos en proceso: 1,140 de los casos inscritos y 692 de los que están en proceso corresponden a víctimas mujeres. Existen, asimismo, 185 casos de violencia sexual inscritos y 152 casos en proceso de calificación, de los cuales 147 y 138, respectivamente, tienen como víctima a una mujer<sup>9</sup>.

El Estado peruano dispuso la creación del Registro Único de Víctimas con la finalidad de que se reconozca su condición de víctima o de beneficiarios individuales o colectivos a las personas o comunidades afectadas durante el proceso de violencia ocurrido en el Perú entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. Este Registro fue encargado al Consejo de Reparaciones. De acuerdo a la normativa vigente, el Consejo de Reparaciones solo puede registrar a las víctimas de violación sexual, con lo cual no se reconoce a las víctimas de los demás tipos de violencia.

Sin embargo, el Consejo de Reparaciones decidió incorporar en el listado de las quince formas de afectación que vienen siendo registradas en el Registro Único de Víctimas, además de la violación sexual, otras formas de violencia sexual tales como la esclavitud sexual, la unión forzada, la prostitución forzada, el aborto forzado<sup>10</sup>. Ello, a solicitud de las organizaciones de la sociedad civil y acogiendo las recomendaciones 20 y 21 hechas por el Comité CEDAW al Estado peruano el 19 de enero

<sup>8</sup> Existe una Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal que está presidida por el o la ministra de Justicia. Está encargada de planificar, conducir, coordinar, supervisar, monitorear y evaluar dicha implementación a nivel nacional. Realiza estudios sobre los resultados obtenidos a los 6 meses de instalado el nuevo sistema en el distrito judicial. Sin embargo, estos estudios solo apuntan a mostrar los resultados que responden a la superación de la sobrecarga y congestión procesal.

<sup>9</sup> Silva Ticllacuri, Cynthia "Violencia contra las mujeres". En: *Los derechos humanos de las mujeres en el Perú 2010*, DEMUS, Lima, 2011, p. 89 y 90.

<sup>10</sup> Reglamento de Inscripción en el Registro Único de Víctimas de Violencia a cargo del Consejo de Reparaciones, Categoría I: Víctimas directas. 3.1.2.(7).

La falta de respuesta del sistema pone en grave riesgo la vida de las mujeres, como lo evidencia la Defensoría del Pueblo en el estudio de 45 expedientes judiciales sobre crímenes caracterizados como feminicidio íntimo<sup>12</sup>. En éste, se encontró un altísimo porcentaje de casos en los que las mujeres habían sufrido previamente violencia familiar. Según este mismo estudio, de un universo de 30 expedientes juzgados, en el 76.7% de los casos la condena recibida había sido inferior al mínimo legal<sup>13</sup> y los montos por concepto de reparación civil insignificantes.

Se ha logrado la aprobación de la Ley 29819, que modifica el artículo 107 del Código Penal, incorporando el feminicidio como un agravante del parricidio. Si bien esto es un avance importante, es necesario revisar el alcance de la norma, ya que tal y como se encuentra promulgada solo sanciona los feminicidios íntimos, dejando de lado aquellos crímenes cometidos por personas desconocidas a las víctimas, o que no son parte de sus entornos familiares y/o afectivos.

## II. Igualdad de oportunidades y no discriminación en el sector defensa

La Ley N° 26628 fue el punto de partida para regular el acceso de las mujeres a las escuelas de formación castrense. El ingreso efectivo de las mujeres en los institutos armados, se concreta a partir del año 1997 en el Ejército, en la Fuerza Aérea en el año 1998 y en la Marina de Guerra a partir del año 1999. Posteriormente, se aprueban otras leyes, como la que regula el uso del descanso prenatal y post natal del personal femenino en las fuerzas armadas y policiales<sup>14</sup>, la Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas<sup>15</sup> y la de Ascensos de Oficiales<sup>16</sup>, que regula el estatuto de la carrera del personal militar, así como los principios del sistema de ascensos en los institutos armados.

<sup>12</sup> El estudio fue realizado en base a expedientes de los distritos judiciales de Lima, Junín, Ayacucho, San Martín y Puno, iniciados en el año 2000.

<sup>13</sup> En estos casos, los delitos fueron juzgados como parricidios u homicidios calificados, delitos por los que corresponde una pena privativa de la libertad no menor de 15 años, según el Código Penal vigente.

<sup>14</sup> Ley N° 28308.

<sup>15</sup> Ley N° 28359.

<sup>16</sup> Ley N° 29108.

Según la Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas<sup>17</sup>, los/las oficiales tienen iguales derechos y obligaciones; sin embargo, también señala que: “se pueden establecer limitaciones en base a criterios objetivos y sexo, inherentes a la función militar”. En base a ello, el reglamento de la Ley limita la participación de las mujeres “en especialidades afines de Operaciones Especiales y en las Unidades de Combate de la Primera línea”, significando con ello que la limitación obedece a que si el enfrentamiento es cuerpo a cuerpo existe una desventaja para el personal femenino. En esta misma línea, establece otra limitante: “Cuando existan restricciones en las facilidades de habitabilidad de las Unidades, cuya solución afecte la operatividad de la misión”. En este caso, por ejemplo, en la Marina de Guerra no está permitido que las mujeres se especialicen como submarinistas, bajo el argumento de que estas unidades están diseñadas con espacios muy pequeños y que solo permitirían la convivencia entre varones, desde su mirada institucional.

A la fecha, la participación de las mujeres en las fuerzas armadas aún es bastante limitada, pues no pasa del 5% en los tres niveles jerárquicos. Según la información proporcionada por el propio Ministerio de Defensa a la Red Ciudadanos Protegiendo Ciudadanos en el año 2009, la mayoría del personal femenino se encuentra en el Ejército con un 62.69%, en la Marina de Guerra está adscrito el 24.23% del personal femenino y en la Fuerza Aérea el 13.08%.

En el Ejército les está vedado a las mujeres el acceso a las armas de Infantería, Caballería y Artillería (de las cuales tradicionalmente han provenido los comandantes generales de dicho instituto armado); en la Marina de Guerra, a las de Submarinos, Infantería de Marina y Operaciones Especiales; y en la Fuerza Aérea, a las de Defensa Aérea y Operaciones Especiales. Es en este sentido que puede afirmarse que la carrera militar aún constituye una de las últimas barreras para las mujeres en lo relativo a su plena incorporación al mundo del trabajo.

<sup>17</sup> Ley N° 28359.

ocurridas entre los años 2000 y 2009 se registró en departamentos que congregan población indígena amazónica<sup>21</sup>.

La adecuación cultural del parto en los servicios de salud ha sido objeto de una norma específica. Sin embargo, en el año 2008, la Defensoría del Pueblo llamaba la atención sobre el hecho de que dependía “enteramente de la cooperación internacional”<sup>22</sup>.

En el año 2004 se creó la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas<sup>23</sup>. Su creación en el Ministerio de Salud, responde a la necesidad de disminuir las brechas sanitarias que presenta la población indígena del país. Sin embargo, dado que las mayores brechas corresponden a los pueblos amazónicos, tiene como prioridad atender las necesidades de esta población. Uno de sus objetivos es, además, la adecuación cultural de los establecimientos y servicios de salud que brindan atención en los territorios ocupados por las poblaciones indígenas.

A pesar de los avances normativos en materia de educación<sup>24</sup>, la educación de las poblaciones indígenas presenta graves deficiencias y las comunidades amazónicas son las que enfrentan mayores barreras, no solo para el acceso sino también para la permanencia en la escuela y la conclusión de los estudios. La Defensoría del Pueblo documenta extensamente las deficiencias de la educación bilingüe intercultural<sup>25</sup>.

De acuerdo con la información de los Censos Nacionales 2007, la población indígena amazónica de 15 años a más de edad que es analfabeta asciende a 33,963 personas, que representan el 19.4% de la población. De este total, el 28.1% son mujeres y el 11.8% hombres, de manera que la tasa entre las mujeres es casi tres veces mayor que entre los varones<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, *Programa Estratégico “Salud Materna Neonatal”. Reporte de Seguimiento Concertado: Balance del año 2010. Resumen Ejecutivo*, Lima, 2011, p. 3. En: [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc\\_01536.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01536.pdf)

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 163.

<sup>23</sup> Resolución Ministerial N° 771-2004/MINSA.

<sup>24</sup> Ley N° 27818 para la Educación Bilingüe Intercultural, Ley N° 29735, que regula el uso, la preservación, el desarrollo, la recuperación, el fomento y la difusión de las lenguas originarias del Perú.

<sup>25</sup> Ver: Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 152. Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*, Lima, 2011.

<sup>26</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 70.

### III. Mujeres Indígenas Amazónicas

La situación de las mujeres indígenas ha sido frecuentemente invisibilizada, no solo por los estudios etnográficos sino también por los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>18</sup>. La población indígena no solo sufre discriminación social y cultural sino también económica y política; además las mujeres de estos pueblos ven agravada su situación por su condición de género.

La observación de la situación de las mujeres indígenas amazónicas se ve dificultada por la falta de información estadística desagregada por sexo y etnia. La información disponible proviene casi exclusivamente de los censos nacionales de comunidades nativas amazónicas<sup>19</sup> y, aún en éstos, es limitada, ya que tampoco se desagrega información por sexo para todas las variables ni necesariamente para todas aquéllas que serían imprescindibles para poder realizar un análisis de la situación de las mujeres.

Entre las mujeres indígenas amazónicas, la maternidad temprana es un problema que alcanza enormes proporciones, incluso si se la compara con las poblaciones indígenas de la sierra. Según la información censal del año 2007, el 55.6% de las mujeres indígenas amazónicas había tenido su primer hijo entre los 15 y los 19 años de edad y el 6,8% entre los 12 y 14 años<sup>20</sup>.

No se tienen datos sobre el número de mujeres indígenas amazónicas que mueren anualmente como consecuencia del embarazo y del parto. Sin embargo, sí se cuenta con cifras sobre el total de las muertes maternas por departamento. De acuerdo con dicha información, la mitad de los departamentos que concentraron el 80% de las muertes maternas

<sup>18</sup> El Comité para la Eliminación de la discriminación racial expidió en el año 2000 la Recomendación General N° 25, relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género. Sin embargo, en las observaciones y recomendaciones que ha emitido con ocasión de la revisión de los informes periódicos presentados por el Perú no se ha abordado la discriminación de género en relación a las mujeres indígenas.

<sup>19</sup> En el año 2007 se llevó a cabo el II Censo de Comunidades Nativas de la Amazonía. Este Censo fue objeto de críticas, pues un número relativamente importante de comunidades no fueron encuestadas debido a su inaccesibilidad geográfica. También se cuestionó que se utilizara como único criterio para la identificación de las personas indígenas el de la “lengua materna”.

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Censos nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda. Resultados Definitivos de Comunidades indígenas*, Tomo I, Lima, 2008 p. 87.

En muchos pueblos indígenas, las mujeres no se consideran sujetos de derecho en lo que respecta a la propiedad de la tierra, y si bien hay evidencias de algunos cambios que muestran que las mujeres tienen hoy más acceso a ella que antes, éste no se ha producido en igualdad de condiciones con los hombres. Por lo general, los sistemas de herencia continúan beneficiando solamente a los varones indígenas.

La violencia que se ejerce contra las mujeres en las comunidades indígenas, ya sea en el espacio familiar o en el espacio comunitario, no está registrada en las fuentes oficiales.

En los contextos comunitarios, la violencia familiar suele considerarse como un asunto privado y, en todo caso, sujeto a la justicia comunitaria. No obstante, cuando la autoridad comunal interviene las mujeres suelen enfrentarse a un sistema de justicia indígena que no considera la violencia contra la mujer en el ámbito intrafamiliar, el abandono de hogar o la negativa a cumplir con las obligaciones alimentarias hacia los hijos e hijas, etc. como susceptibles de ser sancionadas.

Constituye un indudable avance que se haya incrementando el número de juzgados y de fiscalías en las zonas con presencia mayoritaria de pueblos indígenas, sin embargo hace falta dotarlos con los servicios de defensa de oficio y de traducción necesarios para que los procedimientos se realicen en lengua nativa<sup>27</sup>.

Existen 60 Centros de Emergencia Mujer en los once departamentos que presentan mayor número de pueblos indígenas amazónicos, a los que las mujeres de las comunidades indígenas no logran acceder, no solo debido a la distancia que tienen que recorrer para llegar a ellos sino también a los costos de transporte y estadía que implica el traslado, a lo que se agrega las barreras culturales y de idioma que tienen que enfrentar en el caso de que logren acceder a los servicios que brinda el Centro.

<sup>27</sup> Por ejemplo, en el distrito de Imaza, Provincia de Bagua, se ha creado una fiscalía y un juzgado que no han sido implementados con los servicios de defensa legal y de traducción. El servicio de medicina legal aún se encuentra en la capital de la provincia, lo que impide realizar las pericias necesarias para procesar los casos. Debe precisarse, en todo caso, que a partir de la promulgación de la Ley N° 29735, que regula el uso, la preservación, el desarrollo, la recuperación, el fomento y la difusión de las lenguas originarias del Perú, las entidades públicas tienen la obligación de implementar de manera progresiva políticas y programas de capacitación o contratación para que en aquellas zonas donde una lengua originaria sea predominante los funcionarios y servidores públicos, incluido el personal de la Policía Nacional se puedan comunicar con suficiencia en dicha lengua (artículo 15, numeral 15.2).

Asimismo, resulta preocupante que hasta la fecha no exista una ley que establezca las formas de coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, tal como lo manda el artículo 149 de la Constitución Política. Sin embargo, el 05 de octubre de 2011 la Corte Suprema de Justicia presentó al Congreso de la República el Proyecto “Ley de Justicia Intercultural”, elaborado por la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz del Poder Judicial.

De otro lado, existe una proporción aún significativa de mujeres y hombres indígenas amazónicos que carecen de identidad reconocida por ley y que se ven impedidos/as de participar en la vida política del país y de ejercer sus derechos por falta de documentación que los acredite como ciudadanos/as peruanos/as. Según los Censos Nacionales 2007, el porcentaje de indocumentados de 18 años a más de edad alcanza al 14.9% de la población indígena amazónica, el 18.1% son mujeres y el 12.2% son varones<sup>28</sup>.

Las campañas itinerantes del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) han facilitado la documentación de muchas mujeres y niñas indígenas. Sin embargo, uno de los problemas frecuentemente reportados por las mujeres de las comunidades indígenas consiste en la falta de medios y la imposibilidad de renovar el documento de identidad nacional, debido a que las campañas que se realizan son fundamentalmente para la primera inscripción y el personal del RENIEC no permanece el tiempo suficiente en el lugar como para permitir que las mujeres de las comunidades lejanas accedan a realizar el trámite.

En el mes de septiembre de 2011, se promulgó la “Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”<sup>29</sup>. Pese a que las mujeres indígenas encuentran positivo que se haya aprobado la Ley, observan con preocupación que al no haberse establecido mecanismos que promuevan su participación, sus posibilidades de ser incluidas en los procesos de consulta previa son escasas, considerando que entre las comunidades campesinas y nativas persisten prácticas discriminatorias en la forma tradicional de elegir a sus representantes.

<sup>28</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 79.

<sup>29</sup> Ley N° 29785.

#### IV. Mujeres Lesbianas

En el Perú, no existe legislación en la que se reconozcan los derechos de las lesbianas, gays, bisexuales y personas transexuales y transgéneros.

El texto del artículo 2° de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad como un derecho fundamental de las personas y prohíbe la discriminación fundada en el sexo y en otros motivos, como la raza, el origen, la religión, la opinión y la condición socioeconómica, pero no menciona expresamente la discriminación por motivos de orientación sexual ni de identidad de género. Prevé, sin embargo, una cláusula residual y abierta a partir de la cual se entiende que la prohibición de discriminación alcanza a cualquier otro motivo, aunque es importante notar que el silencio que la Constitución guarda con respecto a la discriminación basada en la orientación sexual y en la identidad de género continúa dando lugar a interpretaciones restrictivas sobre el alcance de la norma constitucional, que se expresan en la ausencia de reconocimiento explícito de derechos a las minorías sexuales así como en conductas y prácticas discriminatorias hasta hoy muy extendidas tanto entre los agentes privados como entre los agentes públicos de distinto nivel.

Actualmente, el Código Procesal Constitucional es la única norma con rango legal de alcance nacional que menciona de manera expresa la discriminación por orientación sexual, pero omite toda referencia a la discriminación por identidad de género.

En la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la orientación sexual y la identidad de género fueron excluidas del listado de categorías protegidas, dejando claramente establecida la arraigada concepción heteronormativa del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

A nivel regional y local, se han expedido ordenanzas contra la discriminación que incluyen la orientación sexual. A diciembre de 2010, de los 25 gobiernos regionales que existen, solamente nueve habían emitido una ordenanza contra la discriminación por orientación sexual, y de 195 gobiernos provinciales solo 12 lo habían hecho. De otro lado, de

los 43 distritos que comprende Lima Metropolitana solamente cuatro tienen ordenanzas de este tipo.<sup>30</sup>

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 se incluye por primera vez a la comunidad LTGB en una política pública de alcance nacional. Dicho Plan contiene disposiciones discriminatorias. En el acápite que trata sobre las “personas no heterosexuales” no se reconoce la discriminación por orientación sexual ni se reconoce, por lo tanto, la necesidad de tomar medidas para combatirla y erradicarla. No se propone, en relación a las lesbianas, gays y transexuales, un resultado concreto como “garantizar derechos”, que sí se contempla para otros grupos en situación de vulnerabilidad.

El Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2009-2015 incluyó la homofobia como una forma o manifestación de la violencia que se ejerce contra las mujeres, y se la define como la “aversión a las personas homosexuales”; en este caso, la que se tiene y expresa hacia las mujeres lesbianas que “son discriminadas por su orientación sexual debido a que no tienen o no evidencian una sexualidad aceptada socialmente”<sup>31</sup>. Si bien es cierto que esto representa un avance, toda vez que se reconoce la violencia que se ejerce contra las mujeres lesbianas, en los planes de acción no se han contemplado resultados ni actividades concretas, lo que evidencia falta de voluntad política para implementar medidas al respecto.

No hay políticas educativas dirigidas a atender la situación de las estudiantes lesbianas ni estrategias o medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la discriminación por orientación sexual en el sistema educativo. Términos como “homosexualidad”, “lesbianismo”, “bisexualidad”, “transexualidad” u “homofobia” no han sido mencionados ni una sola vez en ellos.

En el Perú, no existen estudios ni diagnósticos oficiales sobre la problemática de la discriminación y la violencia en las instituciones

<sup>30</sup> Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex) y Red Peruana de Trans, Lesbianas, Gays y Bisexuales (Red Peruana LTGB), *Informe Anual sobre Derechos Humanos de personas trans, lesbianas, gays y bisexuales en el Perú 2010*, Lima, junio de 2010, pp. 11 y 12 y 211-213. En: <http://www.promsex.org/publicaciones/2209-informe-anual-sobre-derechos-humanos-de-personas-trans-lesbianas-gays-y-bisexuales-en-el-peru-2010>

<sup>31</sup> Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, *Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2009-2015*, pp. 5 y 14.

educativas que tenga como sustrato y motivación la orientación sexual, y tampoco existen políticas, mecanismos ni medidas para atenderla, de tal manera que la discriminación y la violencia que se ejerce contra las estudiantes lesbianas permanece invisible ante la complacencia y el desinterés de las autoridades del sector educación.

El único dispositivo con rango legal que existe para tratar el tema de la violencia en las instituciones educativas es la denominada “Ley Antibullying”, aprobada mediante Ley N° 29719 en junio de 2011. Cabe precisar que se trata de una norma genérica, dado que no aborda problemáticas específicas como la de la violencia o el hostigamiento motivados en la orientación sexual.

El estado de riesgo y el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentran las mujeres lesbianas es una constante que está presente a lo largo de sus vidas. El escaso número de casos de violencia que son denunciados ante la autoridad policial o que son tramitados en el sistema de justicia, guarda estrecha relación con el maltrato que suelen recibir por parte de los operadores de los servicios a causa de su orientación sexual.

## V. Mujeres Transgénero

La discriminación por identidad de género es evidenciada en el Informe Anual 2008 de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos<sup>32</sup>. En este informe, se señala que la violencia que se ejerce contra ciudadanos y ciudadanas de la comunidad LGTB continúa produciéndose en todo el país ante la indiferencia estatal y social. Asimismo, destaca como un problema el hecho de que la violencia perpetrada contra miembros de la comunidad LGTB no se pueda valorar en su verdadera magnitud debido a que no existen registros estadísticos oficiales, lo que a su vez impide realizar un diagnóstico en profundidad que permita plantear políticas y medidas adecuadas para prevenir, investigar, perseguir y sancionar la violencia. De otro lado, resulta frecuente que los hechos de violencia no sean sancionados, toda vez que sus perpetradores son a menudo los propios agentes estatales (policías y miembros de los cuerpos municipales de seguridad). Se señala, además, que la población más vulnerable está

<sup>32</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual 2008: El difícil camino hacia la ciudadanía*, Lima, marzo 2009, pp. 87-90.

constituida por las mujeres transgénero en situación de prostitución, quienes están más expuestas a la agresión, al chantaje, a robos y a detenciones arbitrarias por parte de los serenazgos municipales<sup>33</sup> y de los agentes policiales, siendo importante advertir que es precisamente la población transgénero la que recibe la mayor cantidad de agresiones.

La normativa constitucional no menciona la identidad de género entre los motivos de discriminación expresamente prohibidos, y, aunque proscribire la discriminación fundada en cualquier motivo, la ausencia de una referencia explícita a la identidad de género ha dado pie a interpretaciones restrictivas sobre el alcance de la norma constitucional que se reflejan en la ausencia de legislación interna de alcance nacional que reconozca derechos a las personas transgénero y que las proteja contra la discriminación. A la fecha, solo existen algunas ordenanzas regionales y locales contra la discriminación (denominadas “ordenanzas integrales”) que en algunos casos incluyen la discriminación por identidad de género.

La particularidad de las mujeres transgénero no es reconocida como parte de la diversidad de formas que confluyen en la identidad “mujer”, lo que no permite que sea tomada en cuenta en las formulaciones de política pública a fin de garantizar sus derechos y de asegurar su pleno desarrollo y avance.

De otro lado, no existen estrategias de apoyo académico y socio afectivo para estudiantes en condición de transgeneridad; tampoco están consideradas en los lineamientos educativos y orientaciones pedagógicas para la educación sexual integral. La comunidad educativa margina, se burla y acosa a los y las estudiantes transgénero, propiciando la deserción escolar y originando, progresivamente, una baja autoestima que repercutirá en el desarrollo de su vida.

El mercado de trabajo es un ámbito en extremo restringido para las mujeres transgénero, y, en el mejor de los casos, relegado a actividades estereotipadas como costura, limpieza, cocina y belleza. Según la información recogida por el Instituto Runa en la ciudad de Lima, de un universo de 119 personas transgénero que fueron contactadas, el trabajo en salones de belleza y en imprentas representaban, respectivamente,

<sup>33</sup> Cuerpo de seguridad ciudadana de los municipios.

## VI. Mujeres Migrantes

En el Perú, el proceso migratorio se ha venido feminizando desde la última década. Los migrantes son principalmente mujeres jóvenes solteras que migran solas.

Del total de migrantes peruanos, más de la mitad fueron mujeres: 1'027,205, que representaron el 50.4% del total de la población que migró al exterior<sup>36</sup>.

Más de la mitad de las mujeres peruanas que migraron al exterior eran solteras: alrededor de 593,332 mujeres<sup>37</sup>. Esto trae consigo nuevas relaciones de parejas contraídas en los países de destino así como una nueva problemática familiar, en especial con relación a la condición de las/os hijas/os nacidas/os en el contexto de estas relaciones.

La mayoría de las mujeres migrantes peruanas está inmersa en cadenas migratorias que están insertas en un sistema de cuidado, tanto en los países de origen como de destino.

La violencia contra las mujeres en países de destino, no está suficientemente investigada y los servicios consulares no tienen políticas para atender a las peruanas en el exterior. Según la Defensoría del Pueblo:

*“...las mujeres migrantes, por su condición de tales, se encuentran en una especial situación de indefensión que se manifiesta en peligros y riesgos durante todo el proceso migratorio, siendo víctimas de trata de personas, robo, abandono y abuso sexual<sup>38</sup>”.*

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias<sup>39</sup>, fue aprobada en el Perú por Resolución Legislativa N° 28602 el 10 de septiembre de 2005. Ha sido ratificada por países como Argentina, Chile, Bolivia y

<sup>36</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática – Dirección General de Migraciones y Naturalización – Organización Internacional para las Migraciones, Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros 1990-2009, Lima, 2010, p. 20.

<sup>37</sup> Ibid., p. 24.

<sup>38</sup> Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 146. Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes, Lima 2009, p. 37.

<sup>39</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.

el 3% y el 1% del total, mientras que la ocupación mayoritaria era el comercio sexual, que alcanzó el 94%<sup>34</sup>. El estigma que pesa sobre una persona dedicada al comercio sexual es aún más fuerte tratándose de una persona transgénero, cuya movilidad social está restringida a causa de la discriminación y la marginación debido a su identidad de género<sup>35</sup>. La considerable presencia de mujeres transgénero en el comercio sexual se configura, entre otros factores, por las pautas discriminadoras que se establecen para acceder al empleo y las condiciones laborales desventajosas que se les ofrece. En este sentido, las oportunidades de obtener un empleo se reducen por la condición identitaria asumida, frente a la cual se accionan los mecanismos sociales de discriminación y exclusión.

Desde otra perspectiva se advierte que la atención en salud no responde a las necesidades y particularidades de las mujeres transgénero, ya que está diseñada para un paciente tipo. Además, el enfoque médico solo está orientado a la prevención y control del VIH.

Los programas contra la violencia hacia la mujer no incluyen a las mujeres transgénero en la figura de violencia familiar y sexual. Se ha podido constatar que algunas de las formas de agresión, como los insultos y las humillaciones, son generalmente percibidas por las mujeres transgénero como inevitables, en tanto que son asociadas a la identidad de género asumida, o como parte de su cotidianidad, de manera que al “naturalizarlas” no ven la necesidad de expresarlas. Solo reportan casos que revisten gravedad, como golpes que causan daños de consideración o agresiones que resultan en heridas.

Los perpetradores de la violencia y el abuso contra las mujeres transgénero no son exclusivamente agentes estatales. Existen numerosos casos de violencia familiar como consecuencia del proceso que implica mudar a otro género. Los relatos registrados dan cuenta de golpes propinados por hermanos o primos e incluso por los padres.

<sup>34</sup> Debe tenerse en cuenta que la información fue básicamente levantada en las zonas donde se desarrolla el comercio sexual, por lo que debe tomarse solo como referencial.

<sup>35</sup> Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, p. 5.

La victimización de las personas migrantes en los países de destino y la revictimización de las mujeres migrantes (por el hecho de ser migrantes y mujeres), no son aspectos que hayan sido abordados en las políticas del Estado peruano para atender la problemática de las personas migrantes. Algunas áreas susceptibles de intervención están muy poco trabajadas: la relación entre violencia y migración, la cadena de cuidados, la integración, la participación política y el retorno.

## PARTE I: ARTÍCULO 6

Obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer

### Trata de personas

El problema de la trata de personas es cada vez más visible en el país. El número de denuncias se ha venido incrementando desde el año 2004. En la actualidad, el Estado cuenta con un Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines en el Ministerio del Interior. También son registrados en el Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público. Sin embargo, estos registros no dan cuenta de todos los casos.

El Estado demoró casi cinco años en adecuar el tipo penal de trata de personas a lo establecido en el Protocolo de Palermo. Hoy en día, el Perú puede exhibir un marco normativo específico para enfrentar la trata de personas, aunque el problema radica en su cumplimiento.

La prevención es el punto más trabajado por los diferentes sectores. No obstante, aún se aprecian serias deficiencias y omisiones en lo que concierne al cumplimiento de las funciones que tienen asignadas en este campo. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social no ha registrado avances en la generación de mecanismos de información para las agencias de adopción ni para la supervisión de las instituciones privadas

Ecuador, pero no por otros que también son importantes destinos de la emigración peruana, lo que configura una situación preocupante, ya que las peruanas y peruanos migrantes están más expuestas/os al abuso y la desprotección en los países de destino que no han ratificado la Convención.

La Defensoría del Pueblo señala que las condiciones abusivas de empleo y subempleo en los casos en los que las migrantes peruanas están en situación irregular es un problema recurrente. Hay muchos empleadores que se aprovechan de ello para eludir el pago de los salarios legales mínimos y el abono de beneficios sociales<sup>40</sup>. Además, considerando que la situación de irregularidad abona a la informalidad, es altamente probable que las trabajadoras sean sometidas, como parte de un período de prueba que puede extenderse indefinidamente, a jornadas extenuantes y a sueldos por debajo del mínimo establecido<sup>41</sup>.

El Estado peruano ha hecho esfuerzos por sistematizar información sobre sus nacionales en el extranjero, pero se requiere que amplíe y mejore la información y desarrolle estudios con relación a las mujeres migrantes, de manera que permita contar con elementos de juicio suficientes para el desarrollo de políticas, no solo de protección para las y los peruanas/os en el exterior sino también para favorecer su retorno.

Con respecto a la feminización de la migración, se puede subrayar lo siguiente:

La invisibilización de la feminización de la migración peruana en la agenda pública y ausencia de enfoques desde las perspectivas de género y derechos.

La ausencia de conocimiento suficiente de las diversas problemáticas derivadas de la feminización de la migración peruana, a partir de la especificidad del fenómeno y de los impactos que genera.

La falta de políticas migratorias adecuadas y de una estrategia nacional común para atender la problemática de las mujeres y hombres peruanos migrantes en los países de destino, en particular para atender a quienes se encuentran en situación irregular.

<sup>40</sup> Defensoría del Pueblo, *ob. cit.*, p. 59.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 62.

que brindan servicios de asistencia y protección a mujeres o a niños, niñas y adolescentes; el Ministerio de Educación no ha identificado a la población escolar vulnerable ni cuenta con mecanismos para ello; el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha dado el énfasis necesario a la difusión de los servicios de orientación en sus oficinas del exterior; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no realiza inspecciones laborales con la frecuencia necesaria a fin de evitar que se den casos de trata de personas, sobre todo en las agencias de empleo, toda vez que la principal forma de captación registrada son las falsas ofertas de trabajo; en el Ministerio Público y en el Poder Judicial no se ha abordado el tema de la especialización que se requiere para el tratamiento de casos, deficiencia que está generando problemas debido a que entre los operadores judiciales hay quienes confunden la trata de personas con fines de explotación sexual con los delitos de proxenetismo. En todo caso, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el que mayor incumplimiento presenta, ya que no ha desarrollado estrategias orientadas a la prevención de la trata, a pesar de que es clave para evitar que una víctima que ha sido captada llegue a lugar donde será explotada.

En el campo de la persecución de la trata de personas se destaca el incremento de actividades por parte de los organismos que tienen responsabilidades asignadas en la materia, especialmente en el Ministerio del Interior, aunque todavía se aprecian severas limitaciones como la que se señaló a propósito de los operativos policiales que se realizan para la detección de casos de trata con fines de explotación sexual en bares y clubes nocturnos. Las intervenciones policiales están demasiado focalizadas en estos lugares y no se toman en cuenta los lugares donde puede haber trata de personas con fines explotación laboral, menos aún con fines de mendicidad.

En el punto de la protección de las víctimas es en el que el Estado presenta mayores deficiencias. Es primordial que se intensifiquen los esfuerzos dirigidos a la protección y asistencia a las víctimas, ya que una vez que éstas son rescatadas no reciben los servicios que les están garantizados por ley.

## PARTE II: ARTÍCULO 7

Obligación de tomar todas las medidas apropiadas para garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, el derecho a participar en la vida política y pública del país

### Participación Política de las Mujeres

En los últimos años, las políticas nacionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de participación política han sido recogidas por los gobiernos regionales. A la fecha, 17 de 25 gobiernos regionales cuentan con planes regionales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y en todos se incluye un eje referido a la promoción de la participación política de las mujeres<sup>42</sup>. Sin embargo, como lo señala la Defensoría del Pueblo, la implementación de las políticas regionales en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres enfrenta una serie de dificultades, como la alta movilidad del personal y la falta de presupuesto. La voluntad política, expresada en la aprobación de los planes, no se traduce en asignaciones presupuestales específicas ni suficientes, de tal manera que su ejecución termina siendo, en el mejor de los casos, parcial. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2010, solo 4 gobiernos regionales aprobaron presupuesto para ejecutar sus planes de igualdad de oportunidades<sup>43</sup>. Ello demuestra que, si bien existen avances en la planificación regional, aún son pocos los gobiernos regionales que se comprometen efectivamente con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, por cuanto no garantizan los recursos necesarios para la implementación de su política regional.

En 1997, se incorporó en la legislación electoral del Perú la cuota de género, que aplica a la confección de las listas electorales pero no asegura que las mujeres accedan a los cargos de representación política a los que postulan. Hoy, esta cuota, equivale al 30% de las listas electorales para la postulación al Congreso de la República<sup>44</sup>, al Parlamento Andino<sup>45</sup>,

<sup>42</sup> Movimiento Manuela Ramos, *Balance de la implementación de los planes regionales para la igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres* (versión preliminar), Lima, agosto, 2011.

<sup>43</sup> Defensoría del Pueblo, Cuarto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades (2010). Supervisión de los presupuestos de los gobiernos regionales, Serie Informes de Adjuntía - Informe de Adjuntía N° 001-2011/DP-ADM, Lima, 2011, p. 94.

<sup>44</sup> Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859.

<sup>45</sup> Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, Ley N° 28360.

consejos regionales<sup>50</sup>. En el caso de las elecciones municipales, 127 listas provinciales (7.7%) fueron inscritas pese a haber sido presentadas incumpliendo la cuota de género y 22 de ellas colocaron regidores/as en el concejo municipal<sup>51</sup>. Este fenómeno se volvió a repetir en las elecciones regionales y municipales del año 2010.

Parte del problema radica en la formulación normativa. A diferencia de la legislación comparada, donde se menciona exclusivamente a las mujeres, en el Perú se adoptó la fórmula de género, entendiendo “género” como equivalente a “sexo”. Esta redacción llevó al Jurado Nacional de Elecciones, pese a reconocer que la cuota electoral de género tiene la naturaleza de una acción afirmativa, a considerar que ésta se cumple incluyendo mujeres u hombres<sup>52</sup>. Sin embargo, para las elecciones regionales y municipales del año 2010 varía de criterio<sup>53</sup>, por lo que se hace necesario concordar y consolidar todos los criterios en una norma con rango de ley.

Resulta importante considerar que el documento de identificación nacional es un requisito fundamental para el ejercicio del derecho a la participación política. En el Plan Nacional de Atención a la Problemática de la Indocumentación 2011-2015 se señala que al 30 de abril del año 2010, el mayor porcentaje de personas indocumentadas mayores de edad correspondía a las mujeres (56.6%).

<sup>50</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 122 “La Cuota de Género en el Perú: Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006”*, Lima, 2007, pp. 86 y 99.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 90 y 103.

<sup>52</sup> Resolución del Jurado Nacional de Elecciones N° 503-2009-JNE (7.8.2009): “artículo 1.- Las cuotas constituyen medidas positivas para acelerar la inclusión de las mujeres, los jóvenes y los nativos, quienes, históricamente, siempre han estado excluidos de la participación en dicho campo”; “Artículo 4.- La cuota de género establece que no menos del treinta por ciento (30%) de la lista de candidatos a regidores debe estar integrado por hombres o mujeres”.

<sup>53</sup> Resolución del Jurado Nacional de Elecciones N° 247-2010-JNE (20.4.2010): “Definiciones: d. Cuotas electorales: Porcentajes establecidos en la ley para asegurar la participación de colectivos históricamente excluidos de los procesos electorales...”.

a los consejos regionales<sup>46</sup> de los gobiernos regionales y a los concejos municipales<sup>47</sup> de los gobiernos locales (provinciales y distritales). También se ha establecido para las elecciones internas que deben realizar las organizaciones políticas para la selección de los/as candidatos/as que las representarán en los procesos electorales así como de quienes se desempeñarán en cargos de dirección al interior de ellas<sup>48</sup>.

El nuevo Congreso de la República, elegido en abril de 2011, cuenta con 130 representantes en Cámara Única. En la nueva representación parlamentaria solamente hay 28 mujeres, lo que representa el 21.53% del total de congresistas electos. Si se toman los resultados de las elecciones de los dos congresos anteriores, se puede apreciar que la representación congresal femenina no logra superar la barrera del 30%. En efecto, en los periodos gubernamentales de 2001-2006 y de 2006-2011, las mujeres representaron, respectivamente, el 18% y el 29% del total de congresistas electos.

Actualmente, con ocasión de cada proceso electoral se expiden normas para la aplicación de la cuota electoral de género, lo que no garantiza que los criterios ya adoptados para procesos electorales anteriores se mantengan a lo largo del tiempo. En agosto del año 2010 se conformó un grupo de trabajo<sup>49</sup> que elaboró una propuesta de ley integral para regular la aplicación de la cuota electoral de género. La propuesta recoge y consolida en una norma de mayor jerarquía los criterios ya establecidos por la autoridad electoral con ocasión de cada proceso eleccionario e incluye la alternancia para la ubicación en las listas electorales.

El criterio aplicado por los jurados electorales especiales –conformados para cada proceso electoral– en la inscripción de las listas de candidatos no es uniforme, a pesar de que el incumplimiento de la cuota de género es un impedimento para su inscripción. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en las elecciones regionales y municipales del año 2006, de las 225 listas presentadas en las elecciones regionales, 45 (20%) no cumplieron con el requisito y, sin embargo, fueron inscritas, con el agravante de que 12 de ellas llegaron a colocar candidatos en los

<sup>46</sup> Ley de Elecciones Regionales, N° 27683, modificada por Ley N° 29470.

<sup>47</sup> Ley de Elecciones Municipales, N° 26864 y modificatorias.

<sup>48</sup> Ley de Partidos Políticos, N° 28094 y modificatorias.

<sup>49</sup> A propósito de un caso presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de la cuota de género en las elecciones al Parlamento en el año 2001.

desventaja. Hay departamentos donde este problema es más grave: en Huánuco, Amazonas y Puno, la mitad de niños y niñas de 3 a 5 años de edad está fuera del sistema educativo. Se trata de una desventaja que se arrastra y trae consecuencias para la primaria, donde una/o de cada cuatro niñas y niños rurales presenta extraedad o atraso escolar, es decir una edad mayor en dos o más años a la edad establecida para el grado en curso.

Casi todas las niñas y niños rurales terminan la educación primaria. No obstante, esto no es así en la secundaria. Sobre la base de la desigualdad urbano-rural, se constata una desigualdad educativa hombre/mujer, que afecta especialmente a las adolescentes de las áreas rurales: solo 4 de cada 10 de las adolescentes rurales (43%) termina la secundaria entre los 20 y los 24 años de edad, frente al 6 de cada 10 adolescentes hombres que lo logran (58%).

El 50% de niñas/os y adolescentes rurales entre los 7 y los 17 años de edad presenta algún atraso con respecto a la edad normativa. El “atraso muy grave” afecta más a las mujeres de la sierra y de la selva. En el grupo de 7 a 12 años de edad, no se observan diferencias marcadas; en cambio, en el grupo de 13 a 17 años, el 70% de adolescentes rurales presenta retraso con relación a la edad normativa, identificando que las mujeres tienen “atrasos más graves”, en especial las adolescentes de la sierra y de la selva<sup>56</sup>.

En el grupo de 12 a 16 años de edad, la tasa de inasistencia es mayor para las mujeres (19%) que para los hombres (15%). Las tasas de inasistencia en las/os estudiantes de 16 años que residen en la selva, alcanzan hasta el 50% para las mujeres y hasta el 40% para los hombres. En la sierra, la tasa de inasistencia para las mujeres es 37%; sin embargo, la brecha respecto a los hombres es de más de 15%.

Durante los años 2008 y 2009, se realizaron asesorías técnicas, actividades de sensibilización y jornadas en temas de educación sexual integral y se han producido materiales y guías de orientación y tutoría en este campo para padres, maestros y estudiantes. Sin embargo, lo cierto

<sup>56</sup> Vázquez, E. y Monge, A., *Desigualdades de género en la educación de niñas y adolescentes rurales en el Perú: Situación y Propuestas de políticas para su atención*, Movimiento Manuela Ramos, CIUP y Save The Children, Lima, 2009. pp. 24-28.

## PARTE III: ARTÍCULOS 10 Y 14, NUMERAL 2D

Obligaciones de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera de la educación y de asegurarles, en igualdad de condiciones con el hombre, los mismos derechos, en especial a las niñas y mujeres del área rural

### Educación de las niñas y adolescentes de zonas rurales, violencia y discriminación en la Escuela y analfabetismo de las mujeres

En las zonas rurales vive un millón cuatrocientas quince mil niñas y adolescentes<sup>54</sup>. Los promedios nacionales no muestran las desigualdades de género que aún persisten en estas zonas, que se ven reflejadas en la matrícula, la extraedad, la repetición y la deserción, entre otros aspectos.

Luego de la dación de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, se han registrado pocos avances y se han detectado serias limitaciones en su cumplimiento. Una de las limitaciones para estructurar una visión completa de la situación de la educación de las niñas rurales, es la ausencia en la información oficial disponible de cifras desagregadas por sexo y urbano-rural para los ámbitos regional, provincial y distrital, que son los espacios en los que se concentra y a la vez se oculta la desigualdad de género.

Hoy en día, hay más niños y niñas incorporados/as a la educación inicial que hace 10 años. Antes, la mitad de ellos estaba fuera del sistema, hoy siete de cada 10 están dentro del sistema escolar. No obstante, persiste el reto. De cada 10 niñas y niños de 3 a 5 años de edad que residen en áreas rurales, cuatro o cinco no están matriculadas/os en la educación inicial,<sup>55</sup> por lo que llegarán a la educación primaria en condiciones de

<sup>54</sup> Entre 0 y 17 años de edad.

<sup>55</sup> Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2009 del Instituto Nacional de Estadística e Informática, la tasa neta de matrícula en la educación Inicial alcanza al 66.3% de niños y niñas de 3 a 5 años de edad a nivel nacional. A pesar de haberse incrementado progresivamente en el transcurso de la última década, subsiste un importante déficit en la atención de este grupo etario. Para la población rural, la tasa se reduce en más de 11 puntos porcentuales (55%) con respecto al promedio nacional. Las niñas rurales (55.7%) presentan una situación algo mejor que sus pares hombres (54.3%).

privado, y en el caso del sector público, amparándose en que no existe una prohibición al respecto, se recurre a la práctica de rotar al personal docente que ha cometido dichos actos.

El embarazo y la maternidad a edad temprana son factores que explican la deserción escolar entre las adolescentes, y ésta es a menudo el resultado de prácticas discriminatorias que están bastante extendidas no solo entre el personal docente sino también entre las y los estudiantes.

Una de las respuestas del Estado frente a ello, ha sido la aprobación de la Ley N° 29600 en octubre del año 2010. A través de esta normativa, se establece la prohibición de expulsar o de limitar de algún modo el acceso al régimen escolar de las alumnas embarazadas o madres, y obliga a las instituciones educativas a generar indicadores sobre su avance en la aplicación de métodos para prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación por razón de embarazo o maternidad, pero no señala sanciones para los infractores. También se establece un sistema de becas o ayudas para garantizar el acceso a la continuidad de los estudios. Sin embargo, hasta el momento el Poder Ejecutivo no ha reglamentado esta norma.

En junio de 2011, entró en vigencia la Ley N° 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, estableciendo los mecanismos para afrontar el acoso escolar entre el alumnado. A pesar de la relevancia de esta norma, será necesario que el reglamento contemple acciones específicas para abordar esta problemática desde una perspectiva de género, considerando, entre otros aspectos, que son las niñas y adolescentes mujeres quienes sufren en forma diferenciada este tipo de violencia dentro de las instituciones educativas.

El analfabetismo en el Perú sigue siendo un problema que afecta mayoritariamente a las mujeres. Para el año 2009, la información de la Encuesta Nacional de Hogares<sup>60</sup> indica que la tasa nacional de analfabetismo de la población de 15 años a más de edad, continúa siendo mayor entre las mujeres (11.7%) que entre en los hombres (3.7%) de 15 años a más edad. El analfabetismo es igualmente más alto entre las mujeres que entre los hombres en el área urbana y en la rural, así como

<sup>60</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Información Sociodemográfica. Evolución de los Indicadores de los Objetivos del Milenio al 2009*. En: <http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>

es que estas asesorías y materiales están destinados a la comunidad educativa del ámbito urbano. Otra limitación es que las acciones de educación sexual integral no se están desarrollando en el nivel inicial de acuerdo con el desarrollo social, cognitivo y psicológico de las niñas y niños, a pesar de que así lo dispone el currículo.

En los últimos años, el Estado ha adoptado un marco normativo significativo<sup>57</sup> para cumplir con sus obligaciones de proteger a las niñas, niños y adolescentes frente a toda forma de violencia (física, psicológica y sexual) en los centros educativos, a través del establecimiento de los procesos administrativos disciplinarios correspondientes<sup>58</sup>. Sin embargo, estos avances en el plano formal aún distan mucho de estar cumpliendo a cabalidad su función de prevenir y sancionar estos tipos de violencia de alta prevalencia en el Perú, en especial la violencia sexual<sup>59</sup>.

Como problemas pendientes para abordar la violencia en la escuela, se puede mencionar: la superposición de funciones y procedimientos e incumplimiento de plazos en la investigación de los casos de acoso y de violación sexual en el ámbito educativo; las acciones de prevención están limitadas al ámbito urbano y la ausencia de estadísticas que muestren la incidencia de este problema; y limitaciones en la normativa que regula la aplicación de sanciones para casos de maltrato, hostigamiento sexual y actos que atentan contra la libertad sexual de las y los estudiantes, ya que la normativa no se aplica a las instituciones educativas del sector

<sup>57</sup> Dentro de estas normas se encuentran: la Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, que encomienda al Ministerio de Educación establecer acciones de prevención y sanción frente al abuso sexual contra niñas y adolescentes rurales en el ámbito educativo; y la Ley N° 29062, Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial así como su reglamento, que contempla el procedimiento disciplinario para suspender al profesor cuando esté incurso en una denuncia administrativa o la finalización de la relación laboral si ha cometido hostigamiento sexual o actos que atentan contra la integridad y libertad sexual. Cabe señalar, como un avance positivo, que entre los requisitos para ingresar a la carrera pública magisterial se requiere no haber sido condenado ni estar incurso en proceso penal por delito doloso. Se aprobó también la Resolución Ministerial N° 405-2007-ED, que establece los "Lineamientos de acción en caso de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual a estudiantes de las instituciones educativas".

<sup>58</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 147. Aportes de la Defensoría del Pueblo para una educación sin corrupción*, Lima, 2009, p. 224.

<sup>59</sup> Solo en el 2005, año de la creación de CADER, se registraron 11,124 denuncias contra educadores y personal administrativo de planteles de Lima, según informó el Ministerio de Educación. Tomado de: <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20110102/33/node/315303/todos/13>. De enero a diciembre del año 2010, la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) había recibido 415 denuncias por actos contra el pudor de menores. De este total, 199 fueron archivadas, 128 pasaron a la Comisión de Procesos Administrativos (COPROA) para determinar la sanción, 23 derivadas a otras dependencias, 4 desestimadas y 61 aún estaban pendientes. Tomado de: <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20101215/1/node/310510/total/01>

## PARTE III: ARTÍCULO 11

Obligaciones de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera del empleo y de asegurarles, en igualdad de condiciones con los hombres, los mismos derechos

### Mujeres y Empleo

El Perú no cuenta con una Ley General de Trabajo. Desde el año 2001, existe en el Congreso de la República un proyecto de Ley General del Trabajo que agrupa y reforma la legislación laboral. Sin embargo, este proyecto no ha sido aún sometido a discusión parlamentaria y permanece sin ser impulsado en el Congreso.<sup>64</sup>

Por ello, la regulación laboral sigue desarrollándose al amparo de las normas que se dieron en el marco de las políticas de ajuste estructural y de desregulación de los mercados, propiciadas por los organismos multilaterales de crédito, así como de aquellas que, en el marco de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo en el año 2008, facilitaron la tercerización de servicios y la figura de la Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Junto a estas normas subsisten otras<sup>65</sup> que establecen menores estándares laborales para las y los trabajadores que laboran en la agroindustria de exportación no tradicional, en el sector textil y en el servicio doméstico, que tienen una importante presencia femenina.

Las mujeres representan alrededor del 90% del servicio doméstico y del 65% de los trabajadores de la agroindustria de exportación. Los regímenes laborales especiales bajo los cuales están regulados ambos sectores, recortan y restringen sus derechos laborales. Por ejemplo, la normativa general sobre protección de la maternidad en el ámbito laboral no les alcanza en forma completa, cuentan con salarios que no llegan a alcanzar al salario mínimo y no poseen en forma efectiva

<sup>64</sup> Flores Mego, Karim, *Los derechos humanos de las mujeres en el Perú 2010*, DEMUS, Lima, 2011, p. 233.

<sup>65</sup> Ley de Promoción del Sector Agrario N° 27360 del año 2000; Ley de Promoción de Exportación No Tradicional de 1978 (Decreto Legislativo N° 22342) y Ley para las Trabajadoras del Hogar N° 27986 del año 2003.

en la costa, en la sierra y en la selva, con brechas en la zona rural y en la sierra que alcanzan, respectivamente, 20.5 y 15.7 puntos porcentuales.

Con la finalidad de desarrollar las acciones conducentes a erradicar el analfabetismo en el país, el 9 de septiembre de 2006<sup>61</sup> se creó, como Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación, el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización - PRONAMA. Luego de obtener los resultados de una encuesta aplicada por la empresa Ipsos Apoyo, en la cual se señalaba que 19 provincias y la Provincia Constitucional del Callao habían alcanzado el estándar internacional del logro para la alfabetización de la población, se declaró<sup>62</sup> el 13 de junio de cada año como el “Día del Perú libre de Analfabetismo”. Esto ha sido criticado por expertas y expertos que han sugerido replantear el Programa, señalando que no solo basta con enseñar a leer y escribir sino que lo fundamental es combatir el analfabetismo funcional<sup>63</sup>.

En el campo del acceso a la formación profesional técnica persisten estereotipos sobre las ocupaciones típicas o apropiadas para mujeres y hombres. Si bien existe una mayor flexibilidad y apertura para la incorporación de los hombres a actividades consideradas típicamente femeninas, no se verifican cambios en la incorporación de mujeres a actividades consideradas típicamente masculinas. Esta permanencia se debe, entre otros factores, a la educación, a la cultura educativa y a la socialización. Los principales actores en los dos primeros campos son las autoridades educativas y los propios docentes, que no cuentan en su formación universitaria con cursos que incluyan el género como categoría de análisis, por lo que no pueden plantear cambios en la educación y en la formación profesional técnica cotidiana.

<sup>61</sup> Decreto Supremo N° 022-2006-ED, de septiembre de 2006.

<sup>62</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2011-ED, de junio de 2011.

<sup>63</sup> Analfabeta funcional es aquella persona que, aún sabiendo leer y escribir frases simples, no posee las habilidades necesarias para satisfacer las demandas del día a día y desenvolverse personal y profesionalmente. Asimismo, para la UNESCO el analfabetismo funcional también implica la incapacidad de llevar a cabo cualquier actividad para la cual es necesaria la habilidad continua de leer, escribir y hacer cálculos con el fin de que el grupo y la comunidad funcionen apropiadamente. Tomado de: <http://www.minedu.gob.pe/educacionparatodos/InfoGen.php>.

La remuneración en el sector agrario no cubre la canasta básica familiar y por lo tanto no garantiza condiciones para asegurar una vida digna. Las condiciones de trabajo perjudican la salud y seguridad laboral. Existe un total desconocimiento de los derechos, en especial de las y los adolescentes y jóvenes que trabajan por temporadas, así como de los mecanismos para su exigibilidad. Desde el lado empresarial, se siguen negando derechos humanos en el centro de trabajo, como la protección de la maternidad, la libertad sindical y el derecho al empleo. Esto sucede particularmente en las empresas que son líderes en términos de volumen de inversión, de superficie cosechada y de cantidad de trabajadoras/es empleadas/os. En éstas, se viola el derecho a la libertad sindical, hostilizando a los dirigentes sindicales, se niega el pago de utilidades, se somete a las trabajadoras/es a largas jornadas de trabajo para que puedan alcanzar el mínimo nivel de producción requerido para merecer el jornal, se recurre frecuentemente a la tercerización de servicios para evadir el pago de beneficios sociales y se despide a mujeres embarazadas.

La Ley N° 27360 estableció una serie de beneficios tributarios para las empresas que desarrollan actividades de cultivo o crianza y agroindustriales, e introdujo modificaciones a la condición laboral de las y los trabajadores agrarios, diferenciándola de la que corresponde a las y los trabajadores sujetos al régimen laboral general o común. Originalmente promulgada para que rija hasta diciembre del año 2010, su plazo de vigencia fue ampliado en el 2006 hasta fines del año 2021. La Ley ha sido objeto de preocupación entre las organizaciones defensoras de los derechos laborales<sup>68</sup>, pues trasgrede derechos adquiridos y reconocidos formalmente. En el año 2006, la Ley fue objeto de una acción de inconstitucionalidad planteada por el Colegio de Abogados de Ica, por considerar que establece menores estándares de derechos para las trabajadoras y los trabajadores que laboran en el sector agro-exportador, y que es contraria a los principios de igualdad ante la ley y no discriminación. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda planteada, argumentando que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de diferencias de las personas”, y que “el régimen laboral especial

<sup>68</sup> Organizaciones no gubernamentales como la Asociación Aurora Vivar, PLADES, CEPES, RED G, FEPROMU ICA, CODEH ICA, entre otras, y organizaciones sindicales de los propios trabajadores y trabajadoras de Ica, La Libertad y Piura.

seguridad social y ni derecho a jubilación. Se establece un trato legislativo diferenciado y discriminatorio en términos laborales.

El régimen legal que corresponde a las trabajadoras del hogar, que tiene un carácter especial, extrae del ámbito del régimen general de trabajo a este sector de trabajadoras. Al comparar ambos regímenes, se puede observar que los derechos reconocidos a las trabajadoras del hogar no alcanzan los estándares reconocidos para los trabajadores y trabajadoras en general, configurando para ellas un tratamiento discriminatorio tanto en la remuneración como en las gratificaciones, el régimen de vacaciones, entre otros. A su vez, las trabajadoras del hogar enfrentan una serie de obstáculos para demandar la tutela de sus derechos, algunos de los cuales se derivan del régimen legal al que están sujetas y otros de factores externos a éste.

Por otro lado, desde hace más de 20 años, la economía del país se sustenta -además de la exportación tradicional- en nuevos rubros de exportación no tradicional como la agro-exportación, los textiles y la joyería, entre otros<sup>66</sup>. Un aspecto relevante de la economía de la agro-exportación, es el empleo de mano de obra femenina, que alcanza a alrededor del 12.6% de la PEA rural. La categoría ocupacional que más creció en términos relativos a nivel de la PEA femenina ocupada rural fue la asalariada, con un notable 54.3%, mientras que la PEA por cuenta propia lo hizo en un 31%<sup>67</sup>.

Cabe señalar, sin embargo, que en todos los sectores el número de mujeres pobres es proporcionalmente mayor que el de los hombres, lo cual sugiere que la retribución que reciben por el trabajo que realizan es, en la mayoría de casos, inferior a la de los varones.

<sup>66</sup> Las exportaciones no tradicionales comprenden aquellos productos que tienen mayor valor agregado. Están constituidas por productos agropecuarios, pesqueros, textiles, maderas y papeles y sus manufacturas, químicos, minerales no metálicos, sidero-metalúrgicos y joyería, metal-mecánicos, pieles y cueros, artesanías y otras partidas arancelarias de menor significación económica que en total sumaron US\$ 7 543 millones al 2008, lo que representa un crecimiento de 663% con respecto al volumen registrado en 1990; crecimiento que se explica principalmente por las exportaciones agropecuarias y textiles, las cuales totalizaron US\$ 1,912 millones y US\$ 2,018 millones respectivamente. Estos dos sectores componen alrededor del 50% de las exportaciones no tradicionales. Ver: Asociación Aurora Vivar, *La agroindustria de exportación no tradicional en el Perú frente a la crisis mundial: rentabilidad empresarial, responsabilidad social empresarial y derechos laborales*, Lima, julio 2009.

<sup>67</sup> Eguren, Fernando, “Caso de Perú”. En: *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Naciones Unidas, CEPAL, FAO y OIT, 2010, Capítulo VI, p. 311.

agrario, regulado por la Ley N° 27360, tiene plena validez y vigencia”. En consecuencia, para el Tribunal Constitucional el régimen laboral agrario no es discriminatorio ni vulnera el principio de igualdad entre las personas.<sup>69</sup>

## PARTE III: ARTÍCULO 12

Obligaciones de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera de la atención médica y de asegurarles, en igualdad de condiciones con los hombres, el acceso a servicios apropiados de planificación de la familia y en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto

### I. Aborto Legal

El aborto terapéutico no está penalizado en el Perú desde el año 1924. Sin embargo, el Estado peruano no ha tomado las medidas necesarias para garantizar que las mujeres accedan a éste, generando una situación injusta y discriminatoria para ellas.

Uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder al aborto terapéutico, consiste en la ausencia de una norma técnica de alcance nacional que protocolice su atención en los servicios de salud. Como resultado de ello, los cuadros clínicos o de enfermedades que ameritan un aborto terapéutico, el procedimiento a seguir por las mujeres para acceder a éste, el procedimiento a aplicar por los operadores de los servicios para el manejo de los casos y, finalmente, la decisión de atender o no la interrupción del embarazo, quedan librados a la absoluta discrecionalidad de los servicios de salud.

A pesar de existir una propuesta desde el año 2006, que en su oportunidad fue revisada por las instancias competentes del Ministerio de Salud y consultada con el Colegio Médico, ésta no ha sido aún aprobada. La negativa a adoptar el protocolo tiene su explicación más

<sup>69</sup> Tomado de: <http://www.buenastareas.com/ensayos/Regimen-Laboral-Agrario/1298134.html>.

mediata en la presión ejercida por la jerarquía de la Iglesia Católica y los grupos conservadores representados en las instancias de gobierno.

### II. Aborto Ilegal

La legislación peruana establece que las mujeres que abortan voluntariamente deben ser sancionadas penalmente, salvo que la interrupción del embarazo se realice para salvar su vida o evitarle un mal grave y permanente en su salud. Existe una pena atenuada<sup>70</sup> para el “aborto eugenésico” y el mal llamado “aborto sentimental”<sup>71</sup>, aunque en el último de estos supuestos se prescribe un tratamiento discriminatorio para las mujeres casadas, quienes reciben mayor sanción que las que no lo están.

La penalización del aborto no ha tenido un impacto verificable en la disminución del número de abortos que se practican en el Perú y no existen investigaciones oficiales sobre su prevalencia. Las cifras oficiales se construyen a partir de los casos notificados por los servicios de salud a nivel nacional. Existe, por lo tanto, un alto nivel de subregistro, ya que como consecuencia de su penalización el aborto se realiza en condiciones de clandestinidad. Por ello, si bien el Estado reconoce que el aborto es la tercera causa directa de la muerte materna<sup>72</sup>, es probable que su impacto sea significativamente mayor, ya que muchas de las muertes maternas registradas como “hemorragias” e “infecciones” se deberían a complicaciones –aborto incompleto y sepsis post-aborto– resultantes del aborto ilegal.

Desde la sociedad civil se han hecho algunas investigaciones que permiten tener una aproximación sobre la magnitud del aborto en el

<sup>70</sup> Pena privativa de la libertad no mayor a tres meses.

<sup>71</sup> Aborto por violación.

<sup>72</sup> Las direcciones regionales de salud reportaron en el año 2009 que en los últimos cinco años las hemorragias y la hipertensión inducida por el embarazo fueron las dos primeras causas de muerte materna (41% y 19%, respectivamente), seguidas por el aborto y las infecciones (6% en ambos casos). En: Dirección General de Salud de las Personas - Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, *Plan Estratégico Nacional para La Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015*, Ministerio de Salud, Lima, 2009, p. 27.

se ha ido reduciendo paulatinamente<sup>79</sup>, mientras que el porcentaje de mujeres que se abastece en las farmacias se ha triplicado<sup>80</sup>.

También se registra un retraso en la modernización de la oferta pública de anticonceptivos. La gama de métodos que se ofrecen en los servicios de salud del Estado es limitada, si se la compara con la oferta disponible en las farmacias y en los servicios de salud privados.

La distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud del Estado se encuentra actualmente prohibida por mandato de una sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de octubre de 2009<sup>81</sup>. En ésta, se ordenó al Ministerio de Salud que se abstuviese de desarrollar como política la distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud, y se dispuso que los laboratorios incluyeran en la posología la advertencia de que dicho producto podría inhibir la implantación del óvulo fecundado. Sin embargo, en un proceso constitucional previo<sup>82</sup>, el propio Tribunal había reconocido que los efectos de la anticoncepción oral de emergencia eran anticonceptivos y no abortivos. La sentencia emitida en el año 2009 no explica el cambio de criterio y la supuesta incertidumbre científica con respecto a los efectos de la anticoncepción oral de emergencia en la que se sustentó la sentencia, se sostuvo al margen de la opinión especializada de organismos como la Organización Panamericana de la Salud, el Colegio Médico del Perú y la Academia Peruana de la Salud.

El impacto negativo de esta medida puede avizorarse si se consideran los altos índices de violencia sexual que existen en el país, que la falla del método no es infrecuente<sup>83</sup>, que el embarazo no deseado da lugar a su interrupción clandestina en condiciones de alto riesgo para la vida y la salud de las mujeres, y que los servicios de salud del Estado son los

<sup>79</sup> Desde 79.8% en el año 2000 hasta el 66% en el período 2010. Ver los resultados de la ENDES 2000 (p. 69) y de la ENDES Continua 2010 (p. 113).

<sup>80</sup> De 8.1% en el año 2000 a 27.8% en el año 2010. Ver los resultados de la ENDES 2000 (p. 69) y de la ENDES Continua 2010 (p. 113).

<sup>81</sup> Sentencia expedida en el Expediente N° 02005-2009-PA/TC, de fecha 16 de octubre de 2009.

<sup>82</sup> Sentencia expedida en el Expediente N° 7435-2006-PC/TC, de fecha 13 de noviembre de 2006.

<sup>83</sup> Por ejemplo, según la ENDES Continua 2010, la falla del condón masculino ocurre dentro de los 12 meses siguientes de haber empezado a usarlo con una frecuencia de 5.6%. De otro lado, en los cinco años anteriores a la encuesta la discontinuación del uso condón masculino por "haber quedado embarazada mientras lo usaba" tiene una frecuencia de 11.5%.

país. La más reciente –del año 2006– indica que en el Perú abortan anualmente aproximadamente 371,420 mujeres<sup>73</sup>.

Desde el año 2002, se han instalado en el Congreso de la República tres comisiones especiales para revisar el Código Penal de 1991. En el anteproyecto de nuevo Código Penal aprobado por la tercera comisión revisora, se contempla la despenalización del aborto en dos supuestos, además del aborto terapéutico: el aborto que se realice cuando el embarazo sea consecuencia de violación sexual fuera de matrimonio o de inseminación artificial no consentida, y el aborto practicado cuando es probable que el ser en formación conlleve al momento de su nacimiento graves taras físicas o psíquicas<sup>74</sup>. Sin embargo, la propuesta de nuevo Código Penal no ha sido aún discutida en el Pleno del Congreso.

### III. Anticoncepción

La Defensoría del Pueblo ha reportado, en más de una oportunidad<sup>75</sup>, dos problemas recurrentes en los servicios de planificación familiar: el desabastecimiento de anticonceptivos<sup>76</sup>, y los cobros indebidos<sup>77</sup>.

En los últimos diez años, se advierte un aumento progresivo del uso de métodos tradicionales<sup>78</sup>, lo que tiene su explicación principal en los problemas de desabastecimiento recurrente de métodos modernos en los servicios de salud. En este mismo período, se aprecia, además, que si bien los servicios públicos de salud, junto con los servicios de la seguridad social (ESSALUD), continúan siendo las principales fuentes de suministro de métodos modernos, la participación del sector público

<sup>73</sup> Ferrando, Delicia, *Aborto Clandestino en el Perú. Revisión*, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Lima, 2006, p. 29.

<sup>74</sup> En el año 1990, en el marco de la reforma del Código Penal de 1924, el Congreso de la República también había aprobado la despenalización del aborto por violación y el aborto eugenésico. En esa oportunidad, el Presidente de la República decidió no promulgar la ley.

<sup>75</sup> Ver los informes de supervisión a los servicios de planificación familiar: Informe Defensorial N° 90 (2005), Informe Defensorial N° 111 (2007) e Informe de Adjuntía N° 001-2009-DP/ADM (2009).

<sup>76</sup> En especial: el inyectable y las píldoras.

<sup>77</sup> La normatividad vigente estipula la gratuidad de los servicios, incluyendo la administración de métodos.

<sup>78</sup> De 11.4% en el año 2000 a 15.4% en el año 2010. Ver: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000*, Lima, 2001, p. 63; e, Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES Continua 2010. Informe Principal*, Lima, 2011, p. 104.

considerados como delitos comunes y no como ilícitos vinculados a casos de violación de los derechos humanos. Se abre así la posibilidad de justicia y reparación para las miles de mujeres que fueron víctimas de la política de esterilizaciones forzadas en los años noventa, pero hace falta que el Estado realice esfuerzos para identificar, registrar y reparar a las víctimas que no llegaron a denunciar los hechos así como investigar y sancionar a los responsables.

## V. Mortalidad Materna

De acuerdo con los compromisos internacionales asumidos por el Perú, al año 2015 la muerte materna no deberá ser superior a 66 por cada 100 mil nacidos vivos<sup>86</sup>. Para el año 2010, el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha estimado 93 muertes maternas por cada 100,000 nacimientos para los siete años anteriores<sup>87</sup>. Según la información de la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud, la mayor parte de las muertes maternas ocurre en los departamentos de alta ruralidad y exclusión social<sup>88</sup>.

En el año 2009, se reportaron como principales causas de muerte en los últimos cinco años: hemorragias (41%), hipertensión inducida por el embarazo (19%), aborto (6%) e infecciones (6%); la mayoría de muertes ocurren durante el trabajo de parto (retención de placenta) y post parto (atonía uterina)<sup>89</sup>. A éstas, que son causas directas de la muerte materna, se suman las causas indirectas, que en el año 2009 explicaron el 29% de las muertes maternas<sup>90</sup>. Las causas indirectas se relacionan estrechamente con la falta de acceso al aborto terapéutico que, en el Perú, pese a ser legal, es de acceso restringido.

El Ministerio de Salud, como parte de su compromiso de reducir la muerte materna, ha desarrollado el Plan Estratégico Nacional para la

<sup>86</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Perú: Evolución de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2008*, Lima, 2009, pp. 183-186.

<sup>87</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 178.

<sup>88</sup> Dirección General de Salud de las Personas - Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, *Plan Estratégico Nacional para La Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015*, Ministerio de Salud, Lima, 2009, p. 26.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>90</sup> Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, *Situación de la mortalidad materna [diapositivas]*, Ministerio de Salud.

principales proveedores de métodos anticonceptivos para las mujeres de escasos recursos.

## IV. Esterilizaciones Forzadas

La violación de los derechos reproductivos de las mujeres, ocurrida durante el segundo mandato del ex Presidente Fujimori en el contexto de la implementación del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000, fue por primera vez documentada desde una institución del Estado por la Defensoría del Pueblo en el año 1998. Para entonces, se habían acumulado cientos de denuncias y las organizaciones feministas ya habían documentado y denunciado la existencia de una política masiva, compulsiva y sistemática de esterilización cuyas víctimas eran en su mayoría mujeres pobres, indígenas y de zonas rurales. La investigación realizada por la Defensoría del Pueblo concluyó que no se había asegurado el derecho de las mujeres al consentimiento informado ni a la libertad de elección<sup>84</sup>.

Sobre la base de los informes de la investigación realizada por el Congreso de la República, la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos inicia en el año 2002 una investigación por los delitos de “genocidio y otros” en agravio de las 2,074 mujeres que llegaron a denunciar sus casos, entre las que se encontraban 18 mujeres fallecidas. El 26 de mayo de 2009, el Ministerio Público decide archivar la investigación concluyendo que no había mérito a la acción penal.

A más de dos años de haber archivado la investigación, la Fiscalía de la Nación ha dispuesto, con fecha 21 de octubre de 2011<sup>85</sup>, reabrir la investigación del caso “*María Mamérita Mestanza Chávez y las esterilizaciones forzadas*”, señalando, entre otros fundamentos, que los anteriores pronunciamientos fiscales no tienen efecto de cosa juzgada y que en éstos los hechos materia de investigación habían sido

<sup>84</sup> Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 7. Anticoncepción quirúrgica voluntaria I. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo, Lima, 1998. Posteriormente, emitió dos informes más: Informe Defensorial N° 27. La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos II. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo, Lima, 1999, e Informe Defensorial N° 69. La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos II. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo, Lima, 2002.

<sup>85</sup> Resolución N° 2073-2011-MP-FN.

complicado según capacidad resolutive”, representan el 55.4 % del presupuesto asignado al Programa.

- El 8.4% del presupuesto ha sido asignado al componente “Acceso a métodos de planificación familiar y a servicios de conserjería en salud sexual y reproductiva”.
- Al componente “Población informada en salud sexual y reproductiva” solo se le ha asignado el 1.8% del presupuesto, pese a que tiene gran importancia por su carácter preventivo y a que promueve y facilita el acceso a métodos de planificación familiar y consejería.
- El presupuesto asignado al componente “Acceso de gestantes a sangre segura y sus componentes”, representa escasamente el 0.5% del presupuesto total del Programa, lo que parece notoriamente insuficiente si se tiene en cuenta que la hemorragia es la primera causa directa de la muerte materna.
- El componente “Acceso de gestantes a referencia y contrarreferencia materna y/o neonatal según capacidad resolutive” representa el 3% del presupuesto del Programa, no obstante que es vital para el traslado de las gestantes complicadas y el manejo oportuno de las emergencias obstétricas en establecimientos que cuentan con capacidad para ello.
- Los componentes “Infraestructura de salud” y “Banco de sangre”, que fueron incluidos en el Programa en el año 2009, no tienen presupuesto asignado para el período 2010. Llama la atención que no se haya asignado presupuesto a la construcción de bancos de sangre, de centros de hemoterapia y/o de servicios de sangre, dada la importancia que tienen para la atención oportuna y segura de las emergencias obstétricas.

En relación a la distribución departamental de los recursos asignados al Plan Estratégico de Salud Materno Neonatal<sup>93</sup>, el reporte de seguimiento concertado al primer cuatrimestre del año 2010 concluye que la asignación del presupuesto del Programa por departamento no guarda relación con la razón de muerte materna. Es más, en la mayoría de los casos la desproporción que existe entre los recursos asignados y

<sup>93</sup> Tomado de: Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, *ob. cit.*, p. 8.

Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015. Se trata, sin embargo, de un plan marco que requiere ser aterrizado a través de planes multisectoriales y planes regionales y locales debidamente financiados. La creación del Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal en el año 2008 (Ley N° 29142) también constituye un avance. Sin embargo, aún existen problemas que limitan el logro de las metas de reducción de la mortalidad materna: i) acceso desigual y limitado a la planificación familiar (servicios e insumos); ii) la falta de acceso a atención obstétrica de calidad y oportuna para el embarazo y el parto, lo que tiene un impacto más severo en la población más pobre; iii) el embarazo en niñas y adolescentes que tiene más riesgo de complicaciones; y, iv) la penalización del aborto que lleva a las mujeres a interrumpir el embarazo en condiciones inseguras que pueden resultar en hemorragias e infecciones (la primera y la tercera causa directa de la muerte materna).

## VI. Asignación de Presupuesto: El Caso del Programa Salud Materno Neonatal

Según los reportes de seguimiento concertado<sup>91</sup> a la implementación del Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal, el presupuesto asignado al Programa ha venido incrementando su participación relativa en el presupuesto público. En el año 2008, su presupuesto de apertura<sup>92</sup> representó el 0.48% del presupuesto público total, en el período 2009 el 0.50% y en el año 2010 el 0.55%. En este último período, la asignación inicial es mayor que la del año anterior en más de 9 millones de soles.

Con relación a la asignación por componentes de la estructura funcional programática, el reporte de seguimiento concertado al primer cuatrimestre del año 2010 señala lo siguiente:

- Los componentes relacionados con la salud materna “Acceso de gestantes a servicios de atención prenatal de calidad y de las complicaciones según capacidad resolutive” y “Acceso de gestantes a servicios de atención del parto calificado y puerperio, normal y

<sup>91</sup> La Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza realiza desde al año 2008 el seguimiento concertado (Estado y sociedad civil) de la ejecución del Programa Estratégico Materno Neonatal.

<sup>92</sup> Presupuesto inicial.

la razón de muerte materna y es llamativa; la brecha de recursos es en muchos de ellos significativa.

Según el mismo reporte, 18 de 25 departamentos tienen un presupuesto de apertura per cápita menor que el promedio nacional. Señala, además, que departamentos como San Martín, Puno, Loreto, Amazonas, Junín, y Ucayali, que tienen una razón de mortalidad materna superior al promedio nacional, tienen una asignación presupuestal per cápita menor. Paradójicamente, los departamentos de Lima, Tacna y Arequipa se encuentran entre los que tienen una mayor asignación presupuestal per cápita, no obstante que la razón de mortalidad materna es menor, siendo importante destacar que en los casos de Lima y Tacna la asignación presupuestal es absolutamente desproporcionada si se la compara con la razón de muerte materna que registran.

## VII. Adolescentes: Salud Sexual y Reproductiva

En los últimos diez años, no se aprecian cambios significativos en la fecundidad adolescente. La proporción de mujeres entre los 15 y los 19 años de edad que registran embarazos ha tendido a mantenerse en niveles cercanos o superiores al 13%. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2010 (ENDES Continua), el 13.5% de las mujeres de 15 a 19 años de edad estuvo alguna vez embarazada: el 10.7% ya era madre y el 2.7% estaba gestando por primera vez<sup>94</sup>.

Pese a que la iniciación sexual se produce a edad temprana, sólo el 12.7% de las adolescentes mujeres usa algún método anticonceptivo<sup>95</sup>. Entre las adolescentes unidas y entre las sexualmente activas, el 36.4% y el 12.3%, respectivamente, no usa ningún método<sup>96</sup>. Existe, además, un 13.5% de adolescentes unidas de 15 a 19 años de edad con necesidades insatisfechas de planificación familiar<sup>97</sup>.

La proporción de adolescentes mujeres que ha padecido alguna infección de transmisión sexual (ITS) ha aumentado ligeramente con respecto

<sup>94</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 98.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>96</sup> *Idem.*

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 151-152.

al nivel registrado hace poco más de una década<sup>98</sup>. De acuerdo con la ENDES Continua 2010, el 0.5% de las adolescentes de 15 a 19 años de edad reportó haber tenido alguna ITS<sup>99</sup>.

Las complicaciones del embarazo y el aborto figuran entre las cinco causas principales de muerte entre las mujeres de 15 a 19 años<sup>100</sup>.

En abril de 2006 entró en vigencia la Ley N° 28704, que modificó el artículo 173 del Código Penal, referido a la violación sexual contra menores de edad. Esta norma ha tenido un impacto negativo en el acceso de las/los adolescentes a los servicios de salud sexual y reproductiva, pues al tipificar como delito toda relación sexual sostenida con o entre adolescentes, sea consentida o no, la política y los servicios dispuestos para atender la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes se tornan inoperantes. La penalización de las relaciones consentidas disuade a este sector de la población a recurrir a los servicios de salud, incluso cuando se trata de llevar a término el embarazo resultante de una relación consentida y su atención posterior, ya que el embarazo constituye la prueba del delito de violación sexual.

El Ministerio de Salud cuenta con normas sectoriales que regulan una atención diferenciada para las y los adolescentes, tanto en materia de planificación familiar como en lo que respecta al VIH/SIDA. Sin embargo, este marco sectorial no conjuga con la actual redacción de la Ley General de Salud ni con la forma como se ha venido interpretando sus alcances en lo que respecta a las y los adolescentes. En la práctica, las disposiciones sobre el consentimiento previo para la aplicación de tratamientos médicos, en general, y de métodos anticonceptivos, en particular, se han entendido como aplicables a los servicios de salud sexual y reproductiva para las y los adolescentes, convirtiéndose, en esta medida, en una barrera legal más para el acceso de esta población a los servicios.

Lima, diciembre de 2011

<sup>98</sup> Según la ENDES 2000, la proporción de adolescentes que habían padecido alguna infección de transmisión sexual ascendía al 0.3%. En: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 199.

<sup>99</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 295.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 47.

# RECOMENDACIONES

## Violencia contra las mujeres

### AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- Aprobar una ley de protección frente a la violencia contra la mujer en el ámbito familiar, comunitario y estatal.
- Ampliar la tipificación del feminicidio, para que todos los crímenes contra las mujeres (feminicidio no íntimo, íntimo y por conexión) sean investigados y sancionados considerando el contexto en el cual se desarrollan y su especificidad.
- Despenalizar las relaciones sexuales consentidas sostenidas por menores entre 14 y 18 años de edad.
- Adecuar el Código Penal al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ratificado por el Perú, tipificando las diversas modalidades de violencia sexual como delitos de lesa humanidad, incluyendo la esterilización forzada.
- Incluir como víctimas beneficiarias del Programa de Reparaciones a las personas que hayan sufrido diversas formas de violencia sexual durante el conflicto armado interno.
- Modificar la legislación en materia de hostigamiento sexual, derogando la figura de la falsa queja y estableciendo que se invierta la carga de la prueba.
- Derogar el artículo 339 del Código Civil con el fin de que no se limite el derecho a disolver el vínculo matrimonial cuando han existido antecedentes de violencia.

### AL PODER JUDICIAL Y AL MINISTERIO PÚBLICO

- Garantizar que los operadores de justicia (jueces/zas, fiscales, policías y médicos/as legistas) cuenten con capacitación permanente sobre derechos humanos, género e interculturalidad.

### AL PODER JUDICIAL, AL MINISTERIO PÚBLICO Y AL MINISTERIO DEL INTERIOR

- Incrementar, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, el número de fiscalías, juzgados y delegaciones policiales en las zonas rurales, y establecer protocolos especializados para la atención de las mujeres víctimas de violencia en las gobernaciones, comisarías, fiscalías y dependencias judiciales que impidan la revictimización de las mujeres, que garanticen la privacidad en la atención y que se les brinde información sobre sus derechos en su lengua materna.

### AL MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL Y AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- Diseñar e incluir en la Ley de Presupuesto del Sector Público un programa estratégico de violencia familiar y sexual.

### AL MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

- Implementar un sistema integrado de información estadística sobre las diversas formas o manifestaciones de la violencia contra las mujeres, sus causas, consecuencias, prevalencia y frecuencia, considerando, como mínimo, variables de edad, origen étnico, orientación sexual, identidad de género, departamento y área de residencia.
- Diseñar e implementar, en coordinación con otros ministerios, los gobiernos regionales y locales, una campaña nacional sostenida para la prevención y atención de todas las formas de violencia hacia la mujer.

## Igualdad de oportunidades y no discriminación en el sector defensa

### AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y AL MINISTERIO DE DEFENSA

- Adecuar las leyes y demás normas aplicables al sector defensa a los estándares contenidos en la legislación vigente sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y en la legislación internacional.

## AL MINISTERIO DE DEFENSA

- Crear en el sector defensa un observatorio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que comprenda al Ministerio de Defensa y a los institutos armados.

**Mujeres indígenas amazónicas**

## AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- Aprobar una ley que regule las formas de coordinación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, en cumplimiento del artículo 149 de la Constitución Política desde un enfoque de género que garantice el acceso de las mujeres indígenas a protección, justicia y reparación.

## AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

- Incorporar en los censos y encuestas nacionales el criterio de la auto-identificación, para que junto con la lengua materna sea utilizado como un indicador de pertenencia étnica.
- Incluir la variable sexo en la producción de información estadística relacionada con los pueblos indígenas, particularmente en la medición de los indicadores de pobreza, salud, educación, trabajo e ingresos.

**Mujeres lesbianas y mujeres transgénero**

## AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- Incluir la orientación sexual y la identidad de género como categorías protegidas en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Modificar el Código Penal con el objeto de tipificar los crímenes de odio motivados en la orientación sexual y la identidad de género.
- Aprobar una ley de identidad de género para el cambio de nombre y de sexo en el documento nacional de identidad.

## AL MINISTERIO DE JUSTICIA

- Aprobar un nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos que contemple medidas legislativas, administrativas y financieras destinadas a enfrentar la discriminación por orientación sexual e identidad de género en todas las esferas de la vida política, social, económica y cultural.

## AL MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

- Incorporar en el Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres medidas para abordar la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

## AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- Asegurar que los métodos, currículos y recursos educativos sirvan para aumentar la comprensión y garantizar el respeto a la diversidad sexual y de género.

**Mujeres migrantes**

- El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá fortalecer los cuerpos consulares para asegurar la implementación de servicios de atención social, psicológica y legal gratuitas en temas penales, migratorios, laborales y civiles a las mujeres peruanas en el exterior.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá brindar protección y asistencia consular o diplomática efectivas ante cualquier solicitud de una mujer migrante en casos de violencia de género.
- Adoptar e implementar políticas integrales, apropiadas y diferenciadas para el retorno de las migrantes peruanas, proveyendo los medios y recursos necesarios para su reinserción en el país.

**Trata de personas**

- Implementar el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, garantizando el presupuesto requerido para su ejecución.

- Fortalecer el sistema de atención a las víctimas de trata de personas y que el Ministerio Público y el Poder Judicial otorguen medidas de protección a las víctimas de manera oportuna.

### **Participación política de las mujeres**

#### AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- Aprobar una ley con la finalidad de garantizar la aplicación de la cuota electoral de mujeres, la alternancia en la ubicación al interior de las listas y la capacitación de los miembros de los jurados electorales especiales, planteado como parte del proceso de solución amistosa del caso abierto en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado peruano – Caso CIDH 12.404.

#### AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y A LOS GOBIERNOS LOCALES

- Adoptar medidas para la atención, prevención y sanción de la violencia y el acoso político contra las mujeres en la política.

### **Educación de las niñas y adolescentes de zonas rurales**

#### AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y A LOS GOBIERNOS REGIONALES

- Dar cumplimiento a la Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, a fin de concretar el derecho a la educación de las niñas y adolescentes de zonas rurales, garantizando la equidad en el acceso y calidad del servicio educativo, su ingreso a la escuela en edad oportuna y su permanencia hasta culminar la educación secundaria.
- Destinar recursos y promover acciones y programas para incrementar la tasa de culminación oportuna de la secundaria de las adolescentes de las áreas rurales. Recopilar y procesar información estadística sobre la culminación de la secundaria (a edad oportuna y con extraedad) por provincias y distritos, considerando las variables de sexo y etnia.

- Diseñar y ejecutar un plan para la implementación de la educación sexual integral en todos los niveles de educación y en todas las instituciones educativas, asignando el presupuesto requerido para tal fin.
- Desarrollar acciones y estrategias con enfoque de género e intercultural para la prevención de la violencia física, psicológica y sexual contra las niñas en todos los niveles educativos.
- Cumplir con lo dispuesto en la Ley N° 29600, que prohíbe la discriminación de las alumnas por embarazo y maternidad en las instituciones educativas.
- Tomar las medidas necesarias para reducir las tasas de analfabetismo femenino, en especial el analfabetismo funcional.

#### A LOS GOBIERNOS LOCALES

- Desarrollar estrategias de compañía y seguridad para las estudiantes de zonas rurales, de tal manera que puedan transitar sin riesgo de su casa a la escuela y viceversa.

### **Trabajadoras del hogar y trabajadoras de la agro-exportación**

#### AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- Ratificar el Convenio 189 de la OIT.
- Sustituir la Ley de Trabajadoras del Hogar, Ley N° 27986, actualmente de régimen especial y de evidente contenido discriminatorio, por una norma que se adecue a los estándares internacionales en materia de derechos laborales.
- Derogar el régimen laboral especial que contempla la Ley de Promoción Agraria N° 27360, por ser una ley discriminadora y promotora del *dumping* social.

## Aborto legal

AL MINISTERIO DE SALUD

- Aprobar un protocolo nacional para la atención del aborto terapéutico en los servicios de salud, que garantice el derecho de las mujeres a acceder a la realización de un aborto terapéutico sin restricción alguna.

## Aborto ilegal

AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- Despenalizar el aborto. Se requiere suprimir del Código Penal todos los supuestos que penalizan el aborto consentido por las mujeres.

## Anticoncepción

AL MINISTERIO DE SALUD

- Asegurar y ampliar la disponibilidad de los métodos anticonceptivos modernos en los servicios públicos de salud a nivel nacional.
- Asegurar la distribución del método YUZPE de anticoncepción oral de emergencia a nivel nacional, especialmente en los servicios integrales de atención a mujeres víctimas de violencia sexual.

## Esterilizaciones forzadas

A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS Y AL MINISTERIO DE JUSTICIA

- Tomar las medidas que sean necesarias para identificar a las mujeres que fueron víctimas de las esterilizaciones forzadas, garantizar su inscripción y brindarles reparación integral.

## Mortalidad materna

AL MINISTERIO DE SALUD

- Enfocar la atención en las causas indirectas de mortalidad materna, para lo cual es relevante garantizar el acceso al aborto terapéutico.
- Focalizar las políticas de reducción de la mortalidad materna en aquellas zonas que concentran población rural y dispersa, garantizando la disponibilidad y accesibilidad física y económica a servicios para la atención del parto y post parto debidamente financiados y equipados, atendidos por personal profesional especializado y adecuados interculturalmente, así como un sistema de referencia y contrarreferencia eficiente.

## Asignación de presupuesto: El caso del Programa Salud Materno Neonatal

AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- Incrementar el presupuesto del Programa Estratégico Materno Neonatal, dado que se observa que los recursos asignados son insuficientes para lograr el objetivo de reducir significativamente la tasa de mortalidad materna.
- Aumentar la asignación presupuestal para el componente “Población informada en salud sexual y reproductiva”, considerando que la información oportuna, adecuada y completa es vital para prevenir riesgos y daños en la salud de las mujeres.
- Asignar mayor presupuesto al componente “Acceso de gestantes a sangre pura y sus componentes” y asignar presupuesto al componente “Bancos de Sangre”. Se requiere tomar muy en cuenta que la primera causa directa de la muerte materna son las hemorragias.
- Incrementar el presupuesto del componente “Acceso de gestantes a referencia y contrarreferencia materna y/o neonatal según capacidad resolutoria”, teniendo en cuenta que una de las estrategias

- para disminuir la mortalidad materna es el parto institucionalizado y la atención por personal capacitado.
- Revisar los criterios que se aplican para determinar la distribución territorial del presupuesto del Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal con el objeto de superar la inequidad que se observa en su asignación. En la distribución de los recursos debe atenderse a dos criterios principales: descentralización y razón de muerte materna, de tal manera que los departamentos con más alta razón de mortalidad materna reciban proporcionalmente más recursos que los demás.

### **Adolescentes: salud sexual y reproductiva**

#### AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- Suprimir las barreras legales de acceso de las/los adolescentes a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo las que limitan su acceso a métodos anticonceptivos.

## **PARTE I: ARTÍCULOS 2 Y 3**

Obligaciones de eliminar por todos los medios apropiados la discriminación contra las mujeres y de garantizarles el goce y el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre

# I. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

## **Insuficiente información estadística sobre la violencia que se ejerce contra las mujeres**

No existen registros estadísticos unificados que brinden información sobre la violencia ejercida contra las mujeres durante su ciclo vital y que de cuenta de la magnitud y características de las distintas formas en las que esta violencia se manifiesta en la sociedad. En la actualidad, la única fuente oficial que recoge información sobre la violencia que se ejerce contra las mujeres es la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar (ENDES), que incluye un módulo sobre violencia familiar. La ENDES solo proporciona información sobre las mujeres en edad fértil (entre los 15 y los 49 años de edad) e indaga sobre la violencia psicológica, la violencia física y la violencia sexual ejercidas contra ellas en el contexto de las relaciones de pareja. También registra información sobre la agresión física realizada contra ellas por personas distintas al esposo o compañero con las que tienen vínculo familiar y por personas ajenas al espacio familiar.

## **Normas insuficientes y/o inadecuadas para la atención de la violencia hacia las mujeres<sup>1</sup>**

La Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, aprobada por Ley N° 26260 de 1993, entró en vigencia hace 18 años y aunque ha sido objeto de varias modificaciones, la persistencia de altos índices de violencia así como la falta de acceso a la justicia de las víctimas, evidencian las limitaciones e ineficacia de esta Ley. Es importante señalar, además, que la Ley tiene un problema de partida y de fondo, en la medida que solo contempla la violencia ejercida contra las mujeres en el ámbito doméstico y omite pronunciarse sobre la violencia que se ejerce contra ellas en el ámbito público. Hasta la fecha, el Estado peruano no ha

<sup>1</sup> DEMUS, *Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género*, Lima, 2010, documento electrónico.

cumplido con aprobar legislación para enfrentar de manera integral las múltiples formas en las que se expresa la violencia hacia la mujer y los distintos espacios en los que ésta se produce. La legislación interna aborda el problema de la violencia desde una visión fragmentada y parcial y no reconoce que la violencia familiar es solamente uno de los ámbitos en los que se expresa la violencia de género.

El Estado peruano no ha cumplido con adecuar la legislación interna a la Convención Belém do Pará. Una muestra de ello es la norma del artículo 339 del Código Civil que hasta la fecha no ha sido derogada. En ésta, se establece que la acción de divorcio por causa de violencia familiar caduca a los seis meses de los hechos que motivaron la denuncia. Esta norma no garantiza a las mujeres una vida libre de violencia en la medida que obstaculiza la disolución del vínculo matrimonial, obligándolas a mantenerse unidas a parejas violentas, sin considerar la complejidad de su situación y la afectación de su salud física, psíquica y moral<sup>2</sup>.

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, aprobada por Ley N° 28983 de 2007, precisa un conjunto de lineamientos para los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los gobiernos regionales y locales y organismos constitucionales autónomos, que implican para éstos obligaciones de garantizar, proteger, promover y cumplir para asegurar la plena efectividad del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres. Entre los lineamientos que establece para el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales, señala la obligación de desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres<sup>3</sup>. Si bien esto constituye un avance, es necesario advertir que al no existir legislación que aborde la violencia que se ejerce contra las mujeres en todas sus expresiones o manifestaciones y en todos los espacios donde ésta ocurre, la disposición de esta Ley tiene, en la práctica, una aplicación restringida.

## Debilidades en la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer

Las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres han sido desarrolladas en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015. En éste, se establecen objetivos estratégicos y resultados que involucran a diferentes sectores bajo la rectoría del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. A julio de 2010, el avance en el cumplimiento de las acciones previstas en el Plan era parcial y desigual. Algunos de los organismos comprometidos en su ejecución no tenían conocimiento de las actividades que les correspondía llevar a cabo, mientras que otros, al tanto las actividades que estaban bajo su responsabilidad, no habían avanzado con lo que tenían asignado en el Plan para el ejercicio 2009. Muy pocos organismos estaban, a esa fecha, en proceso de cumplir lo programado para el período. No se tiene, sin embargo, una valoración sobre lo avanzado en términos de logros.

Al igual que en experiencias previas, existen grandes problemas de orden presupuestal que dificultan el cumplimiento de las metas programadas. En la medida que el Plan no tiene asignado un presupuesto específico, el financiamiento de las actividades que allí se contemplan depende de las asignaciones que los sectores y organismos involucrados en su ejecución realicen con cargo a sus propios recursos. Más aún, si estas actividades no están incorporadas en sus planes estratégicos y operativos, lo más probable es que se incumplan por ausencia de presupuesto y se reedite la experiencia de otros planes multisectoriales que fueron parcial y deficientemente implementados por la misma razón. Por ejemplo, en el balance del cumplimiento de las metas del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007, se señalaba como un problema que no se pudo resolver “el escaso presupuesto efectivamente asignado a las entidades estatales, aún cuando en el documento Plan se incluyó expresamente -como mandato- otorgar asignación presupuestal a los sectores responsables de su implementación, MIMDES, MINSA, MININTER, MINJUS y MINEDU, para su implementación”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Silva Tiellacuri, Cynthia “Violencia contra las mujeres”. En: *Los derechos humanos de las mujeres en el Perú 2010*, DEMUS, Lima, 2011, p. 92.

<sup>3</sup> Artículo 6°, literal c.

<sup>4</sup> Zapata, Russela, *Balance del cumplimiento de metas del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007*, p. 57. Se refiere a los ministerios de la Mujer y Desarrollo Social, de Salud, del Interior, de Justicia y de Educación.

Para el ejercicio 2009, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social destinó solamente 28 mil soles, equivalentes al 0.16% del presupuesto asignado al Programa contra la Violencia Familiar y Sexual<sup>5</sup>; monto que era absolutamente insuficiente, si se considera que el presupuesto requerido solamente para las actividades programadas para el segundo semestre ascendía a 800 mil soles. Para el 2010, se asignó al Programa contra la Violencia Familiar y Sexual un monto de alrededor de 27 millones y medio de soles, parte del cual estaba destinado a la implementación de nuevos Centros de Emergencia Mujer y a la contratación de personal para los demás. Sin embargo, en mayo de 2010, se expidió el Decreto de Urgencia N° 037-2010, mediante el cual se establecieron medidas para limitar el gasto en la partida genérica “Bienes y Servicios” al 3% del valor nominal del presupuesto ejecutado en el año fiscal 2009. Esta medida afectó la ejecución del PNCVHM para el año 2010, toda vez que sus actividades constituyen gasto corriente.

Al tema presupuestal, se suma un problema adicional: las dificultades para ejecutar el Plan de manera articulada. Ello se evidencia en los reportes que las instituciones involucradas elaboran para dar cuenta del avance realizado en su implementación. En la mayoría de los informes, se presenta una relación de actividades que no están articuladas a los objetivos y resultados del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. Se trata, por lo general, de actividades aisladas relacionadas con la violencia contra las mujeres. Es importante advertir que a pesar de que en el Plan se prevé la conformación de espacios para asegurar una adecuada coordinación, como la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (nivel político), el Grupo de Trabajo Nacional (nivel técnico) y las mesas interinstitucionales, no se ha logrado superar el problema. En todo caso, la falta de voluntad política conlleva a que el propósito de estos espacios no se alcance.

## **Limitaciones de las políticas públicas y de los servicios estatales para atender la violencia contra las mujeres**

### a. Ministerio del Interior: Policía Nacional del Perú y autoridades políticas designadas

El protocolo que regula la intervención de la Policía para la atención de los casos de violencia contra la mujer en el ámbito familiar, es el Manual de Procedimientos Policiales Operativos en la Intervención con la Familia<sup>6</sup>. Como fundamento jurídico, considera la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer con base en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), la Convención para la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer y la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Esta directiva describe detalladamente las funciones del personal policial, lo cual evita que aplique la legislación de manera discrecional, en tanto que el Manual constituye el marco para su intervención. Sin embargo, tiene información confusa sobre la ruta del proceso, es decir lo que corresponde frente a cada instancia.

Por otro lado, este protocolo no hace referencia alguna al tratamiento que debe darse a los casos de violencia que involucran a mujeres que pertenecen a pueblos indígenas, nativos o comunidades campesinas. Finalmente, es importante señalar que en el Manual se advierte que la policía debe actuar con “suma mesura y tino”, debido a que es posible que se trate de “calumnias hacia padrastrós para no vivir con ellos”, y se emiten juicios acerca de la gran cantidad de casos que se presentan por conflictos de patria potestad y/o régimen de visitas.

Según Eric Romaní, Ex Jefe de la Dirección de Familia, de la Policía Nacional del Perú:

*“Diez mujeres presentan cada hora una denuncia por maltrato psicológico o físico en el país y la mayoría de casos se soluciona en la Comisaría de Mujeres. En el 2010, el número total de denuncias realizadas por mujeres, hombres y menores en las comisarías sumó*

<sup>5</sup> Cumple las funciones de Secretaría Ejecutiva del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer.

<sup>6</sup> R.D. N° 1724-2006-DGPNP/EMG-PNP, del 17 de agosto de 2006.

*72 mil 405 casos, cifra inferior a las 95 mil 749 que se registraron en 2009; el 89% de las víctimas son mujeres. Esta disminución la atribuyen a las actividades de prevención que realizan las comisarías en el país en un trabajo multisectorial”<sup>7</sup>.*

La mayoría de mujeres que acuden a denunciar hechos de violencia lo hacen, por lo general, luego de varios de años de tolerar episodios recurrentes de maltrato y cuando está en riesgo su integridad física o la de sus hijos e hijas.

*“Pese a que en las comisarías existen obstáculos a nivel de especialización de los operadores, así como de estereotipos de género lo cual muchas veces conlleva que no se realice la denuncia; la comisaría sigue siendo la primera instancia donde acuden las mujeres.”<sup>8</sup>*

La Policía Nacional del Perú es la institución a la que acuden las mujeres con mayor frecuencia. De acuerdo con la ENDES Continua 2010, el 73.1% de las mujeres que fueron objeto de violencia física acudió a la comisaría, lo que representa un incremento de casi cinco veces con respecto al porcentaje registrado por la ENDES 2000 (14.9%).<sup>9</sup> Las mujeres que acudieron en mayor proporción son las de 40 a 49 años de edad (76.2%), las divorciadas, separadas o viudas (79%), las que cuentan con educación superior (83.8%), las residentes en el área urbana (82.2%) y en Lima Metropolitana (87.7%) y las que pertenecen al quintil superior de riqueza (88.5%)<sup>10</sup>.

Distintos estudios señalan que la mayoría de mujeres prefiere ser atendida por policías mujeres que por policías varones, entre otras razones por el hecho de sentirse en confianza y percibir que éstas, por ser mujeres, están en la posibilidad de entender mejor la situación por la que están pasando o lo que están sintiendo. A pesar de ello, solo se han instalado 27 Comisarías de la Mujer a nivel nacional. Al déficit de Comisarías de la Mujer, se suman otros problemas no menos

<sup>7</sup> Tomado de: [http://www.rpp.com.pe/2011-05-03-peru-difunden-alarmanentes-cifras-sobre-maltrato-a-la-mujer-noticia\\_361611.html](http://www.rpp.com.pe/2011-05-03-peru-difunden-alarmanentes-cifras-sobre-maltrato-a-la-mujer-noticia_361611.html)

<sup>8</sup> DEMUS, *Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género* (documento electrónico).

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES Continua 2010. Informe Principal*, Lima, 2011, p. 334.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 334 y 335.

importantes. Una de las principales demandas de las mujeres víctimas de violencia, hasta la fecha no atendida por el Estado, consiste en que los servicios de la Policía Nacional del Perú estén conformados por equipos multidisciplinarios e integrados a la red de servicios implementados para la atención de la violencia contra la mujer, de tal manera que se facilite su acceso a la justicia.

Recomendaciones puntuales:

- Diseñar programas y protocolos para la atención de las mujeres víctimas de violencia por los servicios de la Policía Nacional del Perú.
- Aumentar el número de Comisarías de la Mujer, priorizando las zonas que registran mayor prevalencia de la violencia dirigida hacia las mujeres.
- Integrar en los servicios de la Policía Nacional del Perú profesionales preparados para brindar soporte legal y psicológico a las mujeres víctimas de violencia.
- Dada la abundante observación negativa producida en torno al trato que dan los policías varones a las mujeres víctimas de violencia, la Policía Nacional del Perú debería diseñar e implementar un programa de formación en género y legislación, enfatizando el cambio de actitudes en el personal policial.
- Gestionar y asignar un presupuesto especial para atender los casos de emergencia.
- Integrar el sistema de atención en la Policía Nacional del Perú a la red de instituciones implementadas para brindar atención a las mujeres víctimas de violencia (albergues, centros de Emergencia Mujer, fiscalía, entre otros).

Un asunto que también preocupa es el relativo al rol que vienen cumpliendo los gobernadores y teniente-gobernadores (autoridades políticas designadas por el Poder Ejecutivo). De acuerdo con el Decreto Supremo N° 004-2007-IN, los gobernadores deben cumplir, entre otras, las siguientes funciones: i) tramitar y registrar las denuncias de la ciudadanía sobre presuntos atentados contra los derechos humanos, velando por su atención inmediata e informando oportunamente a la

Dirección General de Gobierno Interior para que ésta, a su vez, informe a la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior; y, ii) otorgar garantías personales y posesorias a las personas naturales y jurídicas que las solicitan.

El otorgamiento de garantías personales procede ante una amenaza a la vida o a la integridad de las ciudadanas o ciudadanos, una vez que la autoridad política toma conocimiento de los hechos. Suponen que, mediante un procedimiento breve, se identifique al agresor, sobre quien recaerá principalmente la investigación policial, fiscal y judicial (sistema penal inquisitivo), en el caso de que se efectivice el agravio a quienes la solicitan. Este mecanismo de protección de derechos, que es el que más cerca tienen muchas mujeres —sobre todo las que residen en el área rural—, no está considerado en las políticas públicas que abordan la violencia. En consecuencia, no se cuenta con lineamientos de atención, no se efectúa ningún monitoreo de la calidad de servicio que se brinda ni se cuenta con información sobre el número de mujeres víctimas de violencia que atienden.

#### b. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: Centros de Emergencia Mujer

Los centros de Emergencia Mujer – CEM son los únicos servicios que ofrecen atención especializada a las mujeres víctimas de la violencia familiar y sexual, desde un enfoque interdisciplinario e integral que incorpora las dimensiones legal, psicológica y social. Al año 2010, existían 114 Centros de Emergencia Mujer a nivel nacional, ubicados mayoritariamente en las capitales de departamento y en ciudades importantes. En el año 2009, los Centros de Emergencia Mujer atendieron a 43,159 usuarias afectadas por la violencia familiar y sexual<sup>11</sup> y entre los años 2006 a 2010 se atendieron 192,241 casos, de los cuales el 87.9% fueron mujeres y el 12.1% varones.

La Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial N° 144<sup>12</sup>, concluyó que en el 98.6% de los CEM no se implementó el modelo de atención a

<sup>11</sup> Centro Emergencia Mujer (CEM) - MIMDES. *Informe electrónico, 2010*

<sup>12</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 144. Centros de Emergencia Mujer: Supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual*, julio de 2009.

las víctimas de violencia prescrito en el Manual de Funciones Generales, Conceptos y Procedimientos de los Centros de Emergencia Mujer, vigente hasta el año 2009, en el que se señalaba que éstos debían funcionar bajo un sistema de atención multisectorial, para cuyo efecto debían implementar las áreas de admisión, psicología, asesoría legal, comisaría, centro de conciliación, servicio social, medicina legal, fiscalía provincial de familia y línea de emergencia “Ayuda Amiga”. Solo en el caso del Centro de Emergencia Mujer de Lima Cercado –el primero en ser creado en el país– se cumplió con implementar el modelo. Destaca el hecho de que la mayoría de los Centros de Emergencia Mujer que no cuentan con el circuito de atención interdisciplinaria completa y que opera a partir de una red social de servicios conformada por otros servicios del Estado. Sin embargo, desde la percepción de los propios Centros de Emergencia Mujer, el 72.3% de los centros ubicados en Lima y Callao considera que la calidad de la red local de servicios es muy buena o buena; mientras que en el caso de los centros ubicados en las capitales de departamento y en las provincias, entre el 39.4% y el 45% estima que la calidad de la red es más bien regular.

En el Informe Defensorial, se llama la atención sobre el hecho de que los Centros de Emergencia Mujer hayan sido creados básicamente tomando en cuenta la densidad poblacional y que se haya omitido tomar en consideración el índice de incidencia de la violencia contra la mujer. Se identifica, además, un conjunto de problemas relacionados con la implementación y el funcionamiento de los servicios que impactan negativamente sobre su eficiencia y calidad. Entre éstos, se mencionan la ausencia de una infraestructura adecuada a las necesidades de las usuarias y usuarios (como rampas de acceso para personas discapacitadas, salas de cuidado para niñas y niños y servicios higiénicos diferenciados), la inexistencia u obsolescencia del equipamiento asignado, y la sobresaturación que existe a nivel de la mayoría de los servicios debido a que no se cuenta con el personal necesario para atender la demanda. Desde la perspectiva de las coordinadoras y coordinadores de los Centros de Emergencia Mujer tanto de Lima y el Callao como de las capitales de departamento, no se logra abastecer adecuadamente o simplemente no se logra abastecer la demanda. Asimismo, se señala como un problema adicional el hecho de que el cargo de coordinador/a del Centro

de Emergencia Mujer no esté previsto en su estructura orgánica. La función de coordinación es desempeñada de manera rotativa por las y los profesionales que prestan el servicio, lo que implica en el desarrollo de sus funciones una sobrecarga de trabajo que impacta negativamente en la eficiencia y la calidad del servicio.

Mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 072-2008-PCM/SD, de fecha 20 de diciembre del 2008, se conformó la Comisión Especial para la Transferencia de los programas y servicios de protección social a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social a los gobiernos locales –entre ellos los Centros de Emergencia Mujer–, proceso que hasta la fecha no ha concluido. En mayo de 2011, durante el proceso de elecciones presidenciales, se expidió el Decreto Supremo N° 044-2011-PCM por el cual se amplió el plazo y se establecieron medidas con el objeto de culminar la transferencia de los Centros de Emergencia Mujer. El plazo ha sido nuevamente ampliado hasta diciembre del año 2011. El proceso de transferencia está generando algunos problemas que es necesario advertir. El desconocimiento de los alcances del proceso de descentralización por parte del personal de los Centros de Emergencia Mujer y la percepción de inestabilidad laboral que se deriva del régimen de contratación al que la mayoría está sujeto, activa resistencias frente al proceso de transferencia por la inseguridad respecto al futuro de sus plazas y las condiciones de contratación. Existe, además, desconfianza respecto a la preparación y capacidad de las municipalidades para absorber con eficiencia los servicios.

Recomendaciones puntuales:

- Gestionar mayor asignación presupuestal para el funcionamiento de los Centros de emergencia Mujer.
- Implementar nuevos Centros de Emergencia Mujer en las zonas urbanas, tomado en consideración las zonas que registran mayor prevalencia de la violencia dirigida hacia las mujeres acuerdo a la demanda.
- Evaluar la conveniencia de implementar Centros de emergencia Mujer en las zonas rurales con alta incidencia en violencia de

género o, en su defecto, estudiar formas alternativas para ampliar la cobertura de atención hacia estas zonas.

- Entablar un diálogo con las organizaciones sociales de base, los colectivos de mujeres y las organizaciones no gubernamentales sobre el proceso de transferencia de los Centros de Emergencia Mujer a los gobiernos provinciales y comprometerlas en acciones de vigilancia.
- Incluir en el modelo de los Centros de Emergencia Mujer mecanismos orientados al cuidado de la salud mental de las y los profesionales que brindan los servicios.
- Diseñar e implementar un plan para informar al personal de los Centros de Emergencia Mujer sobre los alcances del proceso de descentralización.
- Diseñar e implementar un plan para el desarrollo de capacidades gerenciales a nivel de los/as funcionarios/as locales con el propósito de asegurar la gestión eficiente de los servicios transferidos y que se transfieran en el futuro. Igualmente, elaborar y ejecutar un plan de capacitación dirigido a mejorar su nivel de comprensión con relación a los enfoques de género, derechos humanos e interculturalidad.
- Llevar a cabo un trabajo de consulta comunitaria, principalmente con poblaciones indígenas e indígenas amazónicas, a fin recoger información y elaborar pautas para adecuar el modelo de atención al contexto y la cultura locales.

### c. Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud, mediante Resolución Ministerial N° 141-2007/MINSA del 13 de febrero de 2007, aprobó la “Guía técnica para la atención integral de las personas afectadas por la violencia basada en el género”. Este documento, que es de aplicación obligatoria para el personal de salud a nivel nacional, no solo contempla la atención de casos de violencia de género sino que también establece mecanismos para la detección de casos a través de cuestionarios.

La Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo ha emitido un último informe en el que evalúa la calidad de la atención

que se brinda a las víctimas de violencia en los establecimientos de salud de Lima y Callao<sup>13</sup> sobre la base de los siguientes protocolos: las Guías nacionales para la atención integral de la salud sexual y reproductiva<sup>14</sup>; la Norma técnica de salud para la transversalización de los enfoques de derechos humanos, equidad de género e interculturalidad en salud<sup>15</sup>; la Guía técnica para la atención integral de las personas afectadas por la violencia basada en el género<sup>16</sup>; la Norma técnica de salud para la implementación del listado priorizado de intervenciones sanitarias garantizadas para la reducción de la desnutrición crónica infantil y la salud materno-neonatal<sup>17</sup>; y las Normas y procedimientos para la prevención y atención de la violencia familiar y el maltrato infantil<sup>18</sup>.

Entre sus conclusiones, la Defensoría del Pueblo señala que el 45.2% del personal que atiende a las personas víctimas de la violencia no ha sido capacitado en la aplicación de las guías y normas técnicas, por lo que no cuenta con las competencias técnicas suficientes para prestar un servicio de calidad<sup>19</sup>.

#### d. Capacitación a operadores/as de justicia

El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007 contempló como una de sus metas: “Un programa regular de formación en derechos humanos de las mujeres y problemática de género aplicado a las escuelas de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional”<sup>20</sup>, meta no fue cumplida. En su lugar, se incluyó una hora lectiva sobre derechos humanos de las mujeres y género en los programas de formación de las escuelas de oficiales y suboficiales. Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social informó haber dictado ocasionalmente algunos cursos a efectivos policiales. La meta 7.2. del Plan: “80% del personal que brinda servicios de salud, atención a comisarías, profesores de educación inicial, primaria

y secundaria, sistema penitenciario y consultorio jurídico estatales sensibilizados y capacitados”, fue igualmente incumplida.

La Academia de la Magistratura, encargada de la formación y capacitación de los operadores del sistema de justicia, no contempla en el “Programa de Formación de Aspirantes” ni en el “Programa de capacitación para el ascenso” módulos específicos sobre violencia contra la mujer ni tienen enfoque de género<sup>21</sup>.

La Fiscalía de la Nación aprobó, mediante Resolución N° 916-2008-MP-FN, el Plan de Capacitación del Instituto de Medicina Legal<sup>22</sup>. En éste, se prevé dictar cursos de formación sobre: evaluación de víctimas de violencia familiar y/o sexual, realización de la pericia médica forense e intervención en casos de maltrato y de violencia sexual en la niñez y adolescencia. Dichos cursos serán dictados solo en Lima.

El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015 ha previsto, en materia de justicia de género, incluir en el currículo de formación de los/as oficiales y suboficiales de la Policía Nacional del Perú un curso regular sobre género y derechos de las mujeres, e incorporar en el currículo de la Academia de la Magistratura y en la Escuela de Formación del Ministerio Público un curso regular sobre la violencia de género y derechos de las mujeres. De acuerdo con las metas comprometidas, los cursos debían elaborarse, validarse e incluirse en los currículos respectivos en el año 2009, y estar implementados en el 2011. Sin embargo, a septiembre del año 2010, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social evalúa que ambas metas están en progreso y las califica como “metas en inicio”. También informa que se han llevado a cabo acciones de capacitación para los operadores de justicia a nivel nacional, pero no existen evidencias que demuestren que estos cursos responden a las metas del Plan. En todo caso, la información disponible revela que las actividades de capacitación se han realizado en distritos judiciales distintos y de manera aislada, que no se enmarcan en una política institucional, ni son sostenibles, por lo que no garantizan el logro de cambios significativos en el abordaje de la problemática de violencia contra las mujeres por parte de los funcionarios de los servicios de justicia.

<sup>13</sup> Defensoría del Pueblo, *Derecho a la salud de las mujeres víctimas de violencia: Supervisión a establecimientos de salud de Lima y Callao. Serie Informes de Adjuntía – Informe N° 003-2010-DP/ADM*, Lima, 2010.

<sup>14</sup> Resolución Ministerial N° 668-2004/MINSA.

<sup>15</sup> Resolución Ministerial N° 638-2006/MINSA.

<sup>16</sup> Resolución Ministerial N° 141-2007/MINSA.

<sup>17</sup> Resolución Ministerial N° 193-2008/MINSA, del 17 de marzo de 2008.

<sup>18</sup> Resolución Ministerial N° 455-2001-SA/DM, del 27 de julio de 2001.

<sup>19</sup> Defensoría del Pueblo, *ob. cit.*, p. 50, párrafo 9.

<sup>20</sup> Meta 6.1., p.11.

<sup>21</sup> Tomado de: [www.amag.edu.pe](http://www.amag.edu.pe).

<sup>22</sup> Tomado de: [www.mpfm.gob.pe](http://www.mpfm.gob.pe).

## Violencia psicológica y física

\* Lenida Baca Soto, María del Carmen Huamán y  
Genaro Guerrero (Paz y Esperanza)

### Violencia psicológica en relaciones de pareja

De acuerdo con la ENDES Continua 2010, la violencia psicológica se mantiene en niveles altos, siendo el ejercicio de alguna forma de control su forma más frecuente. Comparadas con las cifras registradas por la ENDES Continua 2004-2005, las del año 2010 muestran una poco significativa y lenta tendencia hacia la disminución de algunas de las formas de violencia psicológica, lo que indica todavía una fuerte persistencia de los patrones socioculturales que justifican la violencia hacia la mujer. La ENDES Continua 2010 muestra los siguientes resultados<sup>23</sup>:

- El 67.9% de las mujeres reportó que el esposo o compañero ejerció alguna forma de control sobre ellas. Los mayores porcentajes corresponden a las mujeres de 40 a 44 años (69.2%) y de 15 a 19 años de edad (69%), a las mujeres divorciadas, separadas o viudas (83.7%), a las mujeres del área rural (69.8%), a las mujeres con educación primaria (70.6%), y a las mujeres que se ubican en el segundo quintil de riqueza (71.8%). Es más representativa en la sierra (72.0%) y en los departamentos de Apurímac (85.1%), Pasco (83.75) y Huánuco (77.6%). Las formas de control declaradas con mayor frecuencia fueron “insiste en saber adonde va” (50.4%) y “es celoso” (43%).
- El 21.9 % declaró que había experimentado violencia verbal por parte de su esposo o compañero frente a otras personas, lo que configuró para ella una situación humillante. Las mujeres de 45 a 49 años de edad (27.1%), las divorciadas, separadas o viudas (42.5%), las que residen en el área urbana (22.8%), las que tienen educación primaria (23.5%) y las mujeres que pertenecen al quintil intermedio de riqueza (26.1%) obtienen los porcentajes más elevados. Esta

forma de violencia es más significativa en la sierra (22.9%), en Lima Metropolitana (22.4%) y en los departamentos de Ayacucho (29.8%), Apurímac (28.9%), Cusco (28.9%) y Moquegua (28%).

- El 21.1% de las mujeres entrevistadas informó que había sido objeto de amenazas por parte de su esposo o compañero con irse de la casa, quitarle los hijos o hijas o la ayuda económica y el 11.5% manifestó que fue amenazada con hacerle daño a ella o a alguien cercano a ella. En el primer caso, la mayor proporción corresponde a las mujeres entre los 40 y 44 años de edad (23.2% y 15.6%), a las mujeres divorciadas, separadas y viudas (46.9% y 30.4%), a las mujeres del área urbana (22.3%) y a las mujeres del quintil intermedio de riqueza (26.1%). En el segundo caso, a las mujeres de 40 a 44 años de edad (15.6%), a las divorciadas, separadas y viudas (30.4%), a las que residen en el área rural (12%) y a las mujeres del quintil intermedio de riqueza (13.9%).

### Violencia física (y sexual) en relaciones de pareja

Al igual que en el caso de la violencia psicológica, las cifras que proporciona la ENDES Continua 2010 reflejan una situación que se mantiene sin mayor variación con respecto a la registrada en períodos previos. Según esta Encuesta, el 38.4% de las mujeres alguna vez unidas reportó haber sufrido violencia física y sexual por parte de su esposo o compañero: los porcentajes más altos los obtienen las mujeres de 40 a 44 años de edad (42.9%), las mujeres divorciadas, separadas o viudas (59.5%), las mujeres con educación primaria (39.2%) y secundaria (42.4%), las que residen en el área urbana (39.2%), y las que se ubican en el quintil intermedio de riqueza (45.1%) y en el segundo quintil (41.8%); y los departamentos con los registros más elevados son Junín (52.6%) y Apurímac (50.7%)<sup>24</sup>.

Como consecuencia de la violencia física ejercida por el esposo o compañero, el 68.1 % de las mujeres alguna vez unidas refirió haber resultado con moretones y dolores, y el 14.9% con heridas o lesiones, huesos o dientes rotos o quemaduras<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, 2011, pp. 312 y 313.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 315 y 316.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 322.

Entre las mujeres que reportaron moretones y dolores como consecuencia del maltrato físico, la mayor proporción corresponde al grupo de 45 a 49 años de edad (72.5%) y a los grupos de 35 a 39 y de 40 a 44 años de edad (71.1% y 71.2%, respectivamente), a las mujeres divorciadas, separadas o viudas (75.2%), a las mujeres sin educación (85.6%), y a las situadas en el quintil inferior de riqueza (74.8%)<sup>26</sup>. Obtienen valores más altos las mujeres que residen en el área rural (72.9%), en la sierra (70.8%), y en los departamentos de Ancash (92.8%), Huánuco (84.9%) y Huancaavelica (83.6%)<sup>27</sup>.

Los episodios de violencia que culminaron con heridas, lesiones, huesos o dientes rotos o quemaduras fueron reportados en mayor porcentaje por las mujeres de 45 a 49 años de edad (19.4%), divorciadas, separadas o viudas (25%), sin educación (31.8%), residentes en el área rural (16.2%), y las situadas en el quintil inferior de riqueza (17.1%)<sup>28</sup>. Igualmente, la sierra (16.8%) y el departamento de Huánuco (25.1%) obtienen los resultados más elevados, mientras que los valores más bajos corresponden a los departamentos de Moquegua (8.3%), La Libertad (8.4%) y Lambayeque (8.5%)<sup>29</sup>.

### **Violencia física ejercida por otra persona aparte de su actual o último esposo o compañero**

Según la ENDES Continua 2010, el 18.1% de mujeres manifestó que habían sido maltratada físicamente por otra persona aparte de su actual o último esposo o compañero; porcentaje que es 9.8 puntos porcentuales menor que el registrado por la ENDES 2000 (27.9%)<sup>30</sup>. El maltrato fue reportado con mayor frecuencia por las mujeres de 30 a 34 años (19.4%), divorciadas, separadas o viudas (20.3%), con educación secundaria (19.8%) y superior (18.4%), y por las que se ubican en el quintil intermedio (22.7%) y cuarto quintil de riqueza (20.4%)<sup>31</sup>. Es más representativo en el área urbana (20.3%, frente al 12.6% que se registra

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 323.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 322 y 323.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 323.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 319.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 320.

en el área rural), en Lima Metropolitana (23.1%) y en los departamentos de Madre de Dios (23.9%) y de Lima (23%)<sup>32</sup>.

El padre y la madre fueron identificados como los/as autores/as del maltrato por la mayoría de las mujeres (29.8% y 29.7%, respectivamente), pero a pesar de que todavía se mantienen altas, estas cifras muestran un descenso importante si se las compara con las reportadas en la ENDES 2000 (45.2% y 45.8%, respectivamente)<sup>33</sup>.

## **Violencia sexual y hostigamiento sexual<sup>34</sup>**

*\* Cynthia Silva (DEMUS)*

### **Normas incumplidas, insuficientes y/o inadecuadas para la atención de la violencia sexual**

No obstante el Estado peruano ha suscrito convenios internacionales<sup>35</sup> que prescriben obligaciones de proteger y no tolerar la violencia contra las mujeres, no existen normas que explícitamente refieran a la violencia sexual contra las mujeres. La legislación vigente se inscribe en la tendencia regional de leyes contra la violencia al interior de la familia, es decir de aquella que, indistintamente, se de respecto de cualquier integrante de la familia o de la familia como institución. A esta falta de explicitación, se agrega la carencia de un enfoque de género en las

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 321.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 320.

<sup>34</sup> El texto está basado en la publicación *Los Derechos Humanos de las Mujeres en el Perú 2010*, DEMUS, Lima 2011, Capítulo I: Derechos Civiles y Políticos, acápite: Violencia contra las mujeres y Justicia de género, pp. 81-111, elaborados por Cynthia Silva Ticllacuri; y en el *Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Perú 2008*, parte: Violencia contra las mujeres, elaborada por Marisol Fernández para DEMUS y la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género.

<sup>35</sup> El artículo 51 de la Constitución establece que los tratados internacionales pertenecen al derecho nacional y el Tribunal Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que detentan rango constitucional. Por ello, ninguna disposición puede contravenir lo establecido por un tratado internacional de derechos humanos.

normas que pudiera dar cuenta de la especificidad y desproporcionalidad de la violencia sexual contra las mujeres y contra las niñas y los niños.

### **La legislación sobre violencia sexual y su correspondencia con los estándares internacionales de derechos humanos**

El Código Penal, que constituye el cuerpo normativo que establece la conducta y sanción penal correspondiente al delito de violación sexual, aún no se ha adecuado al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. El hecho de que el Estado peruano no haya adecuado su legislación penal al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional conlleva algunas consecuencias. Entre las más importantes: la imposibilidad de procesar con base en la legislación penal nacional casos de violencia sexual ocurrida en contextos de conflicto armado o cuando ésta es perpetrada de manera generalizada y sistemática desde el Estado o desde un grupo organizado, y la imposibilidad de que la Corte Penal Internacional ejerza jurisdicción, la misma que está prevista para los casos en los que el Estado parte no puede o no quiere procesar y sancionar las graves violaciones a derechos humanos tipificadas en el Estatuto de Roma.

#### **a) Hostilización sexual**

La Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, aprobada por Ley N° 27942, entró en vigor el 28 de febrero de 2003. Esta Ley define el hostigamiento sexual típico o chantaje sexual como el que se comete en centros de trabajo públicos o privados, instituciones educativas, instituciones policiales y militares, e inclusive el que se produzca entre las personas intervinientes en las relaciones de sujeción no reguladas por el derecho laboral pero que, en realidad, son de naturaleza similar. Los tipos regulados a través de la Ley son: el que requiere una posición de ventaja entre agresor y víctima y el que se produce con prescindencia de jerarquía, estamento, grado, cargo, función, nivel remunerativo o análogo, de lo cual resulta un clima de intimidación, humillación y hostilidad.

Cabe señalar que existen muchos casos de hostigamiento que, pese a la regulación que lo sanciona, no son denunciados por las víctimas, pues la afectación psicológica que esta agresión sexual produce en ellas lo impide. Ello, sumado a la dificultad de la prueba del hostigamiento, tiene consecuencias negativas que resultan agravadas por el recurso de “falsa queja” en contra de las víctimas que, para el efecto, constituye una forma de represalia a disposición de los agresores, en los casos en los que no se le cree a la víctima y no hay una adecuada investigación. En muchas ocasiones, la investigación es, además, manipulada por el agresor por el poder que éste tiene en una relación de jerarquía, y, en otras, las instancias encargadas de la investigación la realizan basándose en prejuicios y estereotipos de género, de manera que en la práctica terminan pasando por alto los actos de hostigamiento sexual.

En el ordenamiento legal peruano, el acoso sexual no constituye delito.

#### **b) Violación sexual en el ámbito íntimo**

Entre los supuestos que la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar – Ley N° 26260 contempla, se encuentra la violencia sexual, que es enfocada como una manifestación de la violencia familiar. La tipificación de la conducta punible y la pena correspondiente están contenidas en el capítulo VIII Código Penal. El Código contempla la condición de parentesco con la víctima como un agravante para la graduación de la pena prevista en el tipo base con pena privativa de libertad de entre doce a dieciocho años e inhabilitación, si corresponde.

#### **c) Violación sexual en el ámbito público**

La regulación del Código Penal vigente en materia de violación sexual viene sufriendo alteraciones y modificaciones sustanciales, sobre todo en cuanto al agravamiento de las penas y los supuestos de comisión, así como en la edad de la víctima, que delimita si estamos ante un supuesto de violación de la libertad o de la indemnidad sexual.

El tipo penal actual sanciona la conducta del autor que, mediante violencia o amenaza obligue a una persona a mantener acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal, o realice actos análogos mediante la

introducción de objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías, dejando de lado, con esta redacción, supuestos que una mujer podría considerar atentatorios de su libertad sexual, como los tocamientos, el abuso sexual, la prostitución forzada y/o la explotación sexual.

En junio del año 2004, la Ley N° 28251 modificó el tipo base de la violación de la libertad sexual, estableciendo supuestos de agravamiento, distintos a la comisión de delito por más de dos personas. El 24 de enero de 2007, la Ley N° 28704 modifica nuevamente la norma para incluir como supuesto agravante de la violación el hecho de que ésta sea cometida por persona que tenga una relación de autoridad con la víctima (como cuando se trata de relación laboral).

Estas modificaciones, no han logrado superar algunos problemas, como los que se presentan en los casos de mujeres con himen elástico, pues muchos jueces/zas consideran que para que el delito de violación se configure es necesario acreditar la rotura del himen. Asimismo, persisten los problemas derivados de la restricción del tipo penal de violación sexual a un acto de violencia o amenaza, no considerando la existencia de un contexto coercitivo.

Es importante señalar que existe una normativa referida a “requisas vaginales”. De acuerdo a la regulación vigente, éstas deben ser realizadas por médicos o médicas especializadas y no por policías o militares, como sucedió el 24 de junio de 2010 en el Penal de Mujeres de Chorrillos “Santa Mónica”. En esa oportunidad, varias mujeres reclusas denunciaron que, en el marco de la requisa, sufrieron inspecciones vaginales. Frente a ello, cabe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado peruano por hechos similares verificados en el Penal Castro Castro, señalando que se trataban de violaciones sexuales<sup>36</sup>.

Se debe evidenciar que el Código Penal mantiene la penalización del aborto en el caso de que una mujer haya sido víctima de violación sexual, obligándola a llevar el embarazo a término. El impacto de esta imposición en la vida de las mujeres es revictimizante, pues sostiene en

<sup>36</sup> Estos hechos, merecieron pronunciamientos de organizaciones de sociedad civil como DEMUS y el IDL. Ver en el caso de DEMUS: <http://es.scribd.com/doc/36139075/Violacion-sexual-a-reclusas-del-penal-Santa-Monica-deber-ser-sancionada>, y en del IDL: <http://idl-reporteros.pe/2010/08/12/requisa-psicosocial/>

el tiempo las consecuencias de la violación sexual y trunca su proyecto de vida.

### Debilidad del sistema de atención de justicia

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres - Ley 28983 establece como lineamientos para el Poder Judicial y el Sistema de Administración de Justicia en materia de acceso a la justicia<sup>37</sup>: garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades, implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual, y la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas. Asimismo, señala expresamente la obligación de eliminar los obstáculos para el acceso a justicia, sobre todo de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas.

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior, el procesamiento de los casos de violencia sexual y hostigamiento sexual es como sigue:

- En los últimos años, la legislación penal sobre violencia sexual contra las mujeres no ha tenido modificaciones significativas en lo que respecta a la descripción de la conducta punible. Cabe destacar que, actualmente, el Código Penal tiene como bien jurídico protegido la libertad sexual de las mayores de edad y la indemnidad sexual de los menores de 18 años<sup>38</sup>. En el caso de las y los adolescentes entre los 14 y los 18 años de edad, no se requiere considerar su consentimiento para la configuración del delito, de manera que incluso las relaciones sexuales libres y voluntarias estarían penalizadas, no reconociéndose su derecho a la libertad sexual.

Las salas penales permanentes, transitorias y Especial de la Corte Suprema de Justicia de la República emitieron el Acuerdo Plenario N° 4-2008/CJ-116<sup>39</sup>, por el cual se establecieron los criterios interpretativos para la aplicación del artículo 173, numeral 3 del Código Penal. Este acuerdo establece que en caso que las relaciones sexuales mantenidas con menores entre los 14 y los 18 años de edad

<sup>37</sup> Artículo 7°.

<sup>38</sup> Artículos 170, 171, 172, 173 y 174.

<sup>39</sup> Publicado el 3 de noviembre de 2008.

hayan sido consentidas, el consentimiento del o de la adolescente constituye causal de exención de la pena del delito de violación sexual. Aunque se trata de un avance importante, su alcance es limitado en la medida que solo es vinculante para los magistrados y magistradas del Poder Judicial.

Asimismo, en el año 2009, la Corte Suprema de Justicia aprobó el Acuerdo Plenario 1-2009/CJ-116, en el que se reconoce que “por la ausencia o casi nula existencia de presencia estatal”, las rondas campesinas ejercen jurisdicción especial comunal ronderil<sup>40</sup>. Este acuerdo, establece que lo resuelto por las rondas debe ajustarse a los derechos humanos pero no toma en cuenta que los operadores “ronderiles”, además de que aún no han superado los prejuicios de género, consideran que la violencia en el ámbito familiar es un asunto privado.

Por su parte, las cortes superiores de justicia de Amazonas, San Martín, Ucayali y Loreto<sup>41</sup> adoptaron Acuerdos Plenarios sobre las funciones jurisdiccionales de las rondas campesinas y el “error culturalmente condicionado” en los delitos sexuales. Sobre ello, por unanimidad se estableció lo siguiente: “Se debe tener en cuenta el hecho de que sea (el agresor) miembro de una comunidad nativa o campesina y que por su cultura o costumbre pueda comprender el carácter delictuoso de su acto o determinarse de acuerdo a esa comprensión, pero básicamente se debe analizar cada caso concreto para establecer si efectivamente se trata de un error de comprensión culturalmente condicionado, que dé lugar a su inculpabilidad. También se podría comprender a personas que se hayan integrado a la comunidad y actúan de buena fe. Precisar las diferentes normas consuetudinarias que rigen las relaciones sociales en esa comunidad e igualmente las normas morales que han sido internalizadas por los integrantes del grupo cultural”<sup>42</sup>.

La Ley N° 27019<sup>43</sup> y su Reglamento<sup>44</sup> establecen que la defensa de oficio (abogado gratuito proveído por el Estado) se brindará obligatoriamente en sede policial, fiscal y judicial a las niñas, niños y adolescentes agraviados en los delitos contra la libertad sexual, derecho que es luego reafirmado en el Código de los Niños y Adolescentes<sup>45</sup>. Sin embargo, la norma no se cumple. Su falta de efectividad constituye un grave obstáculo para el acceso de las niñas y adolescentes víctimas de violación sexual a la justicia. La Defensoría del Pueblo, señala que la Ley no ampara de manera efectiva a las sujetas de protección (niñas y adolescentes). Considerando que excepcionalmente las mujeres adultas logran contar con abogados/as de oficio, se puede deducir que la situación de las niñas y adolescentes es aún más precaria<sup>46</sup>.

- En el hostigamiento sexual cometido contra mujeres, la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual solo prevé sanciones administrativas para los agresores. En ese sentido, a través de un proceso judicial, la víctima puede optar entre el “cese de la hostilidad” o “la indemnización dando por terminado el contrato”<sup>47</sup>. La vía judicial procede facultativamente, de oficio o a pedido de parte.

Por otro lado, la Ley contempla la figura de la falsa queja, por la cual se determina que, de ser declarada infundada la denuncia por resolución firme y se acredita la mala fe del demandante<sup>48</sup>, la persona denunciada tiene derecho a interponer judicialmente las acciones pertinentes. Asimismo, establece que el demandante queda obligado al pago de la indemnización determinada en sede judicial. Consecuentemente, este mecanismo desincentiva la denuncia.

En el marco de la Ley N° 27942, antes de su última modificación, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial estableció el Procedimiento para la Prevención y Sanción de los Actos de Hostigamiento Sexual en el Poder Judicial<sup>49</sup>. No obstante que se trata de una medida

<sup>43</sup> Ley que crea el Sistema Nacional de Defensa de Oficio del 23 de diciembre de 1998

<sup>44</sup> Decreto Supremo N° 005-99-JUS, del 7 de abril de 1999.

<sup>45</sup> Artículo 146.

<sup>46</sup> Llaja Villena, Jeannette, *ob. cit.*

<sup>47</sup> Artículo 8° de la Ley N° 27942, modificado por la Ley N° 29430.

<sup>48</sup> Ley N° 29430, de fecha 7 de noviembre de 2009.

<sup>49</sup> Aprobado por Resolución Administrativa N° 147-2009-CE-PJ, del 07 de mayo de 2009.

<sup>40</sup> Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, del 13 de noviembre de 2009, p. 6.

<sup>41</sup> Realizado el 30 y 31 de mayo de 2008.

<sup>42</sup> Conclusiones del pleno jurisdiccional regional penal realizado en Iquitos el 30 y 31 de mayo de 2008, II. Rondas campesinas, p. 8.

importante, ésta tampoco garantiza el derecho de acceso a la justicia, y como solo regula el hostigamiento sexual que se presenta en relaciones de jerarquía y/o dependencia, su ámbito de protección resulta más reducido en su alcance que la propia Ley, considerando la modificación de la que fue objeto en noviembre de 2009.

### La reforma procesal penal

El nuevo Código Procesal Penal<sup>50</sup> (NCP) ha adoptado el modelo acusatorio. Sin embargo, en la medida que dicho Código está siendo implementado paulatinamente en el territorio nacional<sup>51</sup>, el sistema inquisitivo y el acusatorio coexisten en el Perú.

A la fecha, no hay estudios sobre el impacto de la reforma procesal penal en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Los estudios realizados solo han abordado el tema desde el lado cuantitativo: casos resueltos y duración del proceso. No obstante, la norma permite desarrollar un análisis a partir de las figuras procesales reguladas en el NCP, cuyo impacto ya ha sido estudiado en países como Colombia y Chile que han seguido el mismo modelo.

El Código peruano se inscribe dentro de una tendencia latinoamericana que busca adecuar la regulación del procedimiento penal a los estándares mínimos establecidos por los tratados de derechos humanos en la materia<sup>52</sup>. Oré Guardia, identifica los siguientes fines específicos en común con otras legislaciones latinoamericanas<sup>53</sup>:

- a) Perseguir y sancionar la criminalidad grave. Considerando que la violencia contra las mujeres es percibida por los y las operadoras de justicia como un tema común de poca relevancia, es importante que se reconozca expresamente su gravedad.

<sup>50</sup> Decreto Legislativo N° 957.

<sup>51</sup> Existe una Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal que está presidida por el ministro de Justicia. Está encargada de planificar, conducir, coordinar, supervisar, monitorear y evaluar dicha implementación a nivel nacional. Realiza estudios sobre los resultados obtenidos a los 6 meses de instalado el nuevo sistema en el distrito judicial. Sin embargo, estos estudios solo apuntan a mostrar los resultados que responden a la superación de la sobrecarga y congestión procesal.

<sup>52</sup> Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 957, reseñado en: Salazar, Jimena, *Reforma Procesal Penal peruana y derechos de mujeres víctimas de violencias de género: Desafío pendiente*, p. 7.

<sup>53</sup> Oré Guardia, Arsenio y Liza Ramos Dávila, *Aspectos comunes de la reforma procesal penal en América Latina*, Lima, 2009, p. 8.

- b) Mejorar la calidad de las decisiones de los órganos judiciales. A través de la implementación de una nueva metodología de trabajo que privilegia la oralidad, la intermediación y la contradicción.
- c) Ampliar el ámbito de protección a la víctima, implementando programas de justicia restaurativa y reparación integral efectiva.
- d) Lograr mayor confianza pública en las instituciones penales, como efecto derivado de la consecución de los anteriores objetivos.

Se ha mantenido el principio de oportunidad, en orden al cual el Ministerio Público debe abstenerse de ejercitar la acción penal por las causales establecidas en el artículo 2°. Asimismo, son figuras preocupantes la conclusión anticipada<sup>54</sup> y la terminación anticipada, que siendo distintas a la confesión sincera, tienen como consecuencia la reducción de la pena. Considerando que las “salidas alternativas del procedimiento” proceden fundamentalmente en los casos de menor relevancia, podrían terminar aplicándose a casos de violencia contra las mujeres<sup>55</sup>. En el NCP, también se ha previsto extender al imputado mayor protección frente a la víctima. Es así que, incluso cuando se puede poner en riesgo la seguridad de la víctima, se prefiere evitar la privación de libertad del agresor.

Estas circunstancias, sumadas al rol de tercero imparcial del juez/a, a la complejidad de la prueba y a la ausencia de autonomía e independencia, aumentan considerablemente los obstáculos para el acceso a la justicia.

Asimismo, al privilegiarse la construcción de una teoría del caso sólida y uniforme, no se toma en cuenta el estado emocional de las víctimas, que muchas veces no están en condiciones de mantener una misma versión en sus declaraciones. Pese a lo mencionado, es importante resaltar que el NCP, a diferencia del Código anterior, reconoce expresamente a las víctimas el derecho a protección, información y reparación. Sin embargo, no se puede afirmar que este reconocimiento tenga una traducción más allá de lo meramente normativo.

El abogado Wilfredo Ardito identifica como un dato alarmante, el hecho de que entre los magistrados se haya convertido en una práctica común

<sup>54</sup> Artículo 372 del Nuevo Código Procesal Penal.

<sup>55</sup> Salazar, Jimena, *ob. cit.*, p. 31.

aplicar el artículo 18 del NCPP que limita la jurisdicción penal ordinaria, cuando los hechos punibles estén dentro de lo previsto por el artículo 149 de la Constitución, que reconoce las funciones jurisdiccionales de las comunidades campesinas y nativas. La consecuencia es que una práctica como ésta puede derivar en que los magistrados se declaren no competentes para conocer los casos de violencia contra las mujeres que involucren a las comunidades, de tal forma que se corre el riesgo de que, en virtud de concepciones y códigos de conducta machista, estos casos gocen de impunidad en la comunidad.

En cuanto a obstáculos que persisten en el procesamiento, sanción y reparación de la violencia sexual, se puede mencionar los siguientes<sup>56</sup>:

1. Los operadores/as de justicia no cuentan con una especialización en género, derechos humanos de las mujeres e interculturalidad con un nivel tal que logre transformar los prejuicios y estereotipos de género en una comprensión de la problemática sobre la que tienen que resolver.
2. La información que se brinda a las víctimas, sobre todo en las dependencias judiciales, fiscales y policiales, no es clara ni completa. Por lo demás, se responsabiliza a las víctimas por la violencia que sufrieron o toleraron. Ello se manifiesta cuando las interrogan sobre su pasado sexual o interpelan su imagen y su conducta en base a estereotipos machistas.
3. Deficiente funcionamiento del sistema de defensa de oficio por no haber superado estereotipos de género, por la alta carga procesal y porque no se cumple la normativa.
4. Actuación policial deficiente, institucionalizada en el Manual de Procedimientos Policiales Operativos en la Intervención con Familia (p. 34), en donde advierten “que la experiencia demuestra” que muchas denuncias por violencia están motivadas por conflictos entre padre y madre por tenencia, régimen de visitas, alimentos y/o venganza.

<sup>56</sup> Portal, Diana, “Acceso a Justicia a mujeres víctimas de violencia sexual en el Perú. En tiempo de paz y guerra, la historia se repite”. En: *Para una justicia diferente III. Violencia sexual en conflictos armados*, DEMUS, Lima, 2009, p. 72.

5. El reconocimiento médico legal está fundado en la constatación física de la violencia sexual sobre la base de estereotipos, dejando de lado otras pruebas e indicios. En todo caso, aunque el reconocimiento médico legal sea realizado, en la práctica solo sirve como elemento probatorio a las víctimas sin experiencia sexual o a las que denuncian inmediatamente el hecho. Aún no se supera el término “himen complaciente” que implica una valoración sexista de los casos de mujeres con himen elástico.
6. La víctima, superando la vergüenza, temor y desconfianza respecto a familiares, amigos/os y el Estado, acude a denunciar. Sin embargo, su testimonio no es considerado suficiente para crear convencimiento entre las y los operadores de justicia.
7. La pericia psicológica o siquiátrica, cuya importancia reside en que sirve para demostrar las características del agresor y el impacto sufrido por las víctimas, está contemplada en las normas procesales. Lamentablemente, no se trata de un medio probatorio que esté bien valorado.
8. Tiempos procesales excesivos para tramitar tanto los casos de violencia sexual como de violencia familiar.

### **Limitaciones de los servicios de medicina legal**

En el año 2009, se aprobó la Guía Médico Legal de Evaluación Integral a Presuntas Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual del Instituto de Medicina Legal, en la que, pese a que se señala que la evaluación debe ser “integral”, no se contempla el procedimiento psicológico. Solo se centra en el ámbito físico gineco-obstétrico. La evaluación psicológica se menciona solamente para los casos de ausencia de lesiones en el ano y de himen dilatable. Asimismo, es importante señalar que aún se mantiene una terminología sexista, como la expresión “himen complaciente”, que se emplea en vez del término “himen dilatable”.

El 28 de abril de 2009, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 589-2009- MP-FN, el Ministerio Público aprobó la Guía de Procedimiento para la Entrevista Única de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual, Explotación Sexual y Trata con fines de Explotación

Sexual. De acuerdo con la Guía, las víctimas deben ser entrevistadas en una sola sesión realizada en una sala habilitada para ello (cámara Gessell) y el espacio tiene que ser un ambiente seguro, que inspire la confianza suficiente como para permitirles hablar con tranquilidad sobre los hechos que se busca esclarecer. Los fiscales y profesionales del Instituto de Medicina Legal actúan de manera coordinada para la realización de la entrevista única. Estas condiciones reducen la exposición de las víctimas a la revictimización. No obstante, la cámara Gessell no está prevista para la atención de mujeres adultas, tampoco alcanza a atender a todos los niños y niñas que tendrían derecho a esa atención a nivel nacional.

### **Insuficiente información sobre la violencia sexual en las fuentes estadísticas oficiales**

En el país no existe ninguna fuente oficial que proporcione información sistemática, periódica y confiable sobre la incidencia de la violencia sexual dentro y fuera de la relación de pareja. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar solamente recoge información entre las mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años de edad) alguna vez unidas y está limitada a dos preguntas en las que se indaga sobre las mujeres que han sido obligadas por sus esposos o compañeros a mantener relaciones sexuales sin quererlo o a realizar actos sexuales que no aprueba. Las otras fuentes, están constituidas por registros administrativos que solo dan cuenta de los casos atendidos. Puede afirmarse, en esa medida, que la prevalencia de la violencia sexual está subestimada.

#### **a. Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar (ENDES Continua)**

Según la ENDES Continua 2010<sup>57</sup>, el 7.8% de las mujeres reportó que su esposo o compañero la obligó a tener relaciones sexuales que no quería y el 4.6% que la obligó a realizar actos sexuales que no aprobaba. Ambas formas, son más representativas entre las mujeres de 40 a 44 años de edad (12.5% y 8.3%, respectivamente), divorciadas, separadas o viudas (19.2% y 12.6%, respectivamente), con educación primaria (9.9% y

5.4%, respectivamente) y secundaria (7.6% y 4.9%, respectivamente) y las que pertenecen al quintil intermedio de riqueza (9.6% y 6.4%, respectivamente) y el segundo quintil (8.9% y 5.2%, respectivamente). En el área rural la primera de las formas violencia sexual mencionadas tiene mayor magnitud (8.1%) y en el área rural la segunda (4.8%).

Comparada con los registros de la ENDES Continua 2004-2006, la información del año 2010 muestra una ligera y lenta tendencia hacia la disminución de la violencia sexual en el contexto de las relaciones de pareja.

#### **b. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social**

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social cuenta con el Sistema de Registro Nacional, cuya finalidad es recibir y procesar, de manera sistemática y continua, información para el monitoreo, evaluación y la toma de decisiones. El mejor consolidado y más difundido es el del Registro de casos de los Centros de Emergencia Mujer. De acuerdo con la data consignada en este registro, en el año 2009 los CEM atendieron 4,289 casos nuevos de violencia sexual, de un total de 40,882 casos de violencia familiar. El 92% de los casos correspondía a violencia sexual ejercida contra las mujeres, el 8% a violencia sexual contra los varones y el 96% a menores de 18 años<sup>58</sup>.

Para el análisis fino de las cifras, la información que se procesa a partir de los casos de violencia familiar considera algunas variables de desagregación como “vínculo víctima-agresor”, “estado del agresor” o “tipo de servicio”, que no son útiles para describir las características de los casos de violencia sexual en la medida que no se distingue entre los distintos tipos de violencia.

#### **c. Policía Nacional del Perú**

En el período 2009, la Policía Nacional<sup>59</sup> reportó haber recibido, a nivel nacional, 6,751 denuncias por delitos de violación a la libertad sexual, de las cuales 6,383 correspondieron a víctimas mujeres (94.55%) y 368

<sup>57</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, pp. 315 y 316.

<sup>58</sup> Llaja Villena, Jeannette, *ob. cit.*

<sup>59</sup> Policía Nacional del Perú, *Anuario Estadístico 2009*, Lima, 2010.

a víctimas hombres (5.45%). Alrededor de la mitad de las denuncias procesadas por violencia sexual contra las mujeres correspondió al grupo de 14 a 17 años de edad (47%). Le siguen en orden de magnitud, las mujeres de más de 18 años de edad (22.7%), entre los 10 y los 13 años de edad (22.4%), entre los 7 y 9 años de edad (5.6%) y las de hasta 6 años de edad (2.2%).

A pesar de que la información que registra la Policía Nacional está desagregada en variables como “tipo de acción” (violencia, amenaza), “medio utilizado” (fuerza física, arma u otro), “número de personas participantes”, “estado en el que se encontró a la víctima” (inconciente, conciente, muerta, etc.) o “relación de víctima con el denunciado”, entre otras, no permite hacer un análisis de las características de los casos de violencia sexual contra las mujeres en tanto que la información no está desagregada por sexo. A partir de los registros, tampoco es posible determinar el número de denuncias recibidas por tipo de delito (violación sexual, actos contra el pudor, seducción, entre otros).

#### d. Ministerio Público

Los registros del Ministerio Público ofrecen información sobre las denuncias recibidas por delito de violación a la libertad sexual, pero no está desagregada por sexo. En el año 2009, procesó 2,807 denuncias en el distrito judicial de Lima. No se tiene información sobre los demás distritos judiciales.

La información que registra el anuario estadístico del Ministerio Público y el Observatorio de la Criminalidad que depende de éste, reporta información sobre las pericias realizadas por el Instituto de Medicina Legal pero no hace ninguna diferenciación por sexo de la víctima.

#### e. Poder Judicial

A la fecha, el Poder Judicial no ha proporcionado información oficial sobre de la cantidad de casos de violación sexual judicializados que terminan en sobreseimiento, absolución o condena. No obstante, con fecha 18 de junio de 2011, en la inauguración del Seminario “La debida diligencia en la administración de justicia y los delitos sexuales”, el Dr.

César San Martín, Presidente del Poder Judicial, señaló que el 90% de casos de violación sexual contra mujeres mayores de 14 años terminaban en absolución, reconociendo que ello se debía a la persistencia de estereotipos de género en los/as juzgadores/as<sup>60</sup>.

#### f. Ministerio de Trabajo

El Ministerio de Trabajo, administra una estadística sobre hostigamiento sexual en el contexto de relaciones laborales de dependencia. La estadística está construida sobre la base de las atenciones que brinda. Para el año 2009, reportó 16 atenciones por acoso sexual en el Servicio de Defensa y Asesoría Legal a Trabajadores y Empleadores de Lima, y a nivel nacional registró 268 atenciones por el mismo tema.

#### g. Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación no cuenta con mecanismos permanentes para la sistematización de datos a nivel nacional relacionados con las denuncias por hostigamiento sexual a las niñas y adolescentes que cursan estudios en las instituciones educativas<sup>61</sup>. Solo se dispone de información parcial y para algunos períodos. En el año 2008, el Ministerio registró solo en Lima Metropolitana 699 denuncias.

### Casos emblemáticos/voces de las mujeres

- Caso MAM sobre violación sexual

La agraviada, al momento de los hechos, contaba con 14 años de edad. Es natural de la Provincia de Pampas en Huancavelica y vive desde los 8 años con sus abuelos porque sus padres no tienen recursos para su manutención. Cuando sucedieron los hechos, estudiaba en un colegio de la zona, en el 3º grado de primaria. De acuerdo con la declaración de la agraviada, cinco meses antes de producirse los hechos conoció de vista a Pascual Bustamante porque era su vecino. Aproximadamente

<sup>60</sup> En: <http://nohuboderecho.blogspot.com/2011/06/presidente-de-la-corte-suprema-del-peru.html>

<sup>61</sup> Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, *Informe Final Línea de Base del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015* (documento interno), p. 82.

dos meses antes de los hechos, lo conoció personalmente e ingresó a su casa hasta en tres oportunidades, las dos últimas fue violada sexualmente. Durante el proceso judicial, el agresor adujo en su defensa que fue profesor de un colegio de mujeres durante 20 años, que tiene disfunción eréctil (argumento corrientemente usado por los agresores sexuales), que la denuncia era producto de una venganza porque tiene conflictos judiciales con la Junta vecinal y que le habían contado que la menor tenía un enamorado con quien había tenido relaciones sexuales con anterioridad (argumento que no es relevante con relación al hecho denunciado pero que los agresores suelen emplear, valiéndose para ello de la prueba ginecológica que arroja desgarramiento antiguo).

La Sexta Sala Especializada en lo Penal para procesos con reos libres condenó a Bustamante a seis años de pena privativa de la libertad, considerando el valor de la declaración de la víctima por el contexto clandestino donde ocurrieron los hechos, la pericia psicológica efectuada a la víctima y la pericia psiquiátrica realizada al agresor. La pericia psicológica determinó que si bien el imputado tenía una disfunción eréctil, ésta era parcial y no constituía impedimento para que hubiese cometido la violación sexual.

A través de recurso de nulidad, la Primera Sala Penal Transitoria resuelve la nulidad de la sentencia absolviendo al imputado porque consideró que la declaración de la víctima no era coherente, sólida, ni uniforme, dejando impune la violación.

- Caso SHS e IJEF sobre hostigamiento sexual<sup>62</sup>

Desde el 25 de julio de 2007, aproximadamente, el magistrado Jovino Guillermo Cabanillas Zaldívar, en su condición de Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima, empezó a hostigar sexualmente a la servidora judicial SHS. Ante ello, la agraviada solicitó su cambio de oficina, pero su pedido fue bloqueado por el magistrado. Con fecha 29 de septiembre de 2007, puso los hechos en conocimiento del Jefe de Personal y del Órgano Distrital de Control de la Magistratura, porque la situación de hostigamiento estaba afectando su salud psíquica

y física y tenía temor a represalias o a que los hechos continuaran hasta el punto en que se viera obligada a renunciar.

El Órgano de Control de la Magistratura (OCMA) del Poder Judicial resuelve abrir investigación contra el magistrado Cabanillas Zaldívar por presunto hostigamiento sexual en agravio de SHS. Posteriormente, la investigación en contra de Cabanillas Zaldívar fue objeto de ampliación por hechos con las mismas características que en el caso SHS, en agravio de IJEF. La OCMA considera, en este caso, que las muestras de rechazo de parte de IJEF fueron las que desencadenaron la conducta hostil de Cabanillas, que llegó al punto de disponer la conclusión de su contrato de trabajo.

Durante la investigación, en su defensa, Cabanillas presentó fotos en las que SHS salía con amigos y amigas en reuniones sociales. Pretendía con ello desvirtuar su declaración, atacando su credibilidad y honorabilidad. Asimismo, se demostró que amenazó a una de las víctimas con tomar represalias en contra de sus familiares, si denunciaba.

La OCMA señaló que ninguna de las agraviadas tenía el perfil requerido para cubrir la plaza de secretaria-recepcionista asignada a la Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Lima, toda vez que IJEF cursaba, en ese momento, el primer grado de la carrera de periodismo y SHS era estudiante de derecho. Estos hechos, evidenciaron para la OCMA que la plaza solicitada por Cabanillas no cubría una necesidad real.

Finalmente, a la luz de la investigación realizada, el Consejo Nacional de la Magistratura resolvió destituir a Jovino Guillermo Cabanillas Zaldívar, a propuesta de la OCMA. Este caso, constituye un precedente importante porque representa y condensa las innumerables barreras a las que las víctimas se enfrentan, por la posición de poder que detenta el agresor y por la dificultad de probar el hostigamiento sexual.

<sup>62</sup> Tomado de: [www.demus.org.pe](http://www.demus.org.pe)

## Violencia sexual en el conflicto armado interno

*\* Cynthia Silva y Rossy Salazar (DEMUS),  
Gloria Cano y Gisella Astocondor (APRODEH)*

Con ocasión del examen del Sexto informe periódico del Perú, el Comité CEDAW señaló lo siguiente<sup>63</sup>:

*“20. El Comité, si bien toma conocimiento del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación sobre las violaciones de los derechos humanos que se cometieron durante el conflicto armado que tuvo lugar de 1980 a 2000, así como de la reparación colectiva concedida a los habitantes de las comunidades rurales afectadas, observa con preocupación que únicamente la violación se reconozca como violencia contra la mujer y que aún no haya terminado la compilación de los casos particulares de violaciones de los derechos humanos. El Comité observa asimismo con suma preocupación que no se está llevando a cabo la investigación y el enjuiciamiento de todos los actos de violencia contra la mujer y que no se han facilitado recursos para cada una de las víctimas.*

*21. El Comité insta al Estado Parte a que amplíe su definición de la violencia contra la mujer de manera que incluya, en particular, la esclavitud sexual, el embarazo forzado, la prostitución forzada, la unión forzada y el trabajo doméstico forzado. El Comité recomienda al Estado Parte que proporcione a las mujeres que fueron víctimas de la violencia en el conflicto armado de 1980 a 2000 la asistencia necesaria para que no tengan que recorrer largas distancias para denunciar su caso ante un juez o un fiscal. El Comité insta asimismo al Estado Parte a que investigue todos los actos de violencia cometidos contra mujeres, enjuicie a sus autores y conceda reparaciones a título individual a las mujeres que hayan sido víctimas de diversas formas de violencia”.*

## Mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado interno reconocidas por el Consejo de Reparaciones

El Consejo de Reparaciones, al 16 de noviembre de 2010, tenía consignados en el Registro Único de Víctimas 1,150 casos de violación sexual inscritos y 697 casos en proceso: 1,140 de los casos inscritos y 692 de los que están en proceso corresponden a víctimas mujeres. Existen, asimismo, 185 casos de violencia sexual inscritos y 152 casos en proceso de calificación, de los cuales 147 y 138, respectivamente, tienen como víctima a una mujer<sup>64</sup>.

## Registro Único de Víctimas. Consejo de Reparaciones<sup>65</sup>

El Estado peruano dispuso la creación del Registro Único de Víctimas con la finalidad de que se reconozca su condición de víctima o de beneficiarios individuales o colectivos a las personas o comunidades afectadas durante el proceso de violencia ocurrida en el Perú entre mayo de 1980 y noviembre de 2000.

Este Registro fue encargado al Consejo de Reparaciones según lo establecido por la Ley N° 28592, que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR). De acuerdo al Reglamento<sup>66</sup> de dicha Ley, el Consejo de Reparaciones, entre las mujeres víctimas de violencia sexual, solo puede registrar a las víctimas de violación sexual, con lo cual pese a que la Comisión de la Verdad y Reconciliación da cuenta de su existencia no se reconoce a las víctimas de los demás tipos de violencia. Por ello, el 5 de diciembre del 2008, las congresistas María Sumiré y Marisol Espinoza, entre otras, presentaron el Proyecto de Ley N° 2906-2008/CR que propone modificar los artículos 3° y 6° de la Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR), para incluir como víctimas beneficiarias a las personas que hayan sufrido otras formas de violencia sexual durante el conflicto armado interno.

<sup>64</sup> Silva Ticiacuri, Cynthia, *ob. cit.*, pp. 89 y 90.

<sup>65</sup> DEMUS, *Propuestas institucionales remitidas al MINJUS*, Lima, julio 2011.

<sup>66</sup> Aprobada por Decreto Supremo N° 015-2006-JUS.

<sup>63</sup> El Comité de la CEDAW examinó el Sexto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/6) en sus sesiones 763<sup>a</sup> y 764<sup>a</sup>, realizadas el 19 de enero de 2007.

El proyecto de ley ni siquiera llegó a ser dictaminado, a pesar de las opiniones favorables de la Defensoría del Pueblo, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, del Ministerio del Interior y de la demanda del movimiento de mujeres y de las organizaciones de la sociedad civil representadas en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. El 17 de diciembre de 2010, el Ministerio de Justicia remitió a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) el oficio 679-2010-JUS/AT opinando en contra de la aprobación del proyecto de ley, señalando que en nuestro país no hubo conflicto armado interno y que la violencia sexual no puede ser reparada al no haber sido reconocida como delito en el Código Penal<sup>67</sup>.

Sin embargo, el Consejo de Reparaciones decidió incorporar en el listado de las quince formas de afectación que vienen siendo registradas en el Registro Único de Víctimas, además de la violación sexual, otras formas de violencia sexual tales como la esclavitud sexual, la unión forzada, la prostitución forzada, el aborto forzado<sup>68</sup>. Ello, a solicitud de las organizaciones de la sociedad civil y acogiendo las recomendaciones 20 y 21 hechas por el Comité CEDAW al Estado peruano el 19 de enero de 2007<sup>69</sup>.

Al no haberse aprobado el Proyecto de Ley N° 2906-2008/CR, “Ley que amplía el Plan Integral de Reparaciones y propone que se incluya como víctimas y beneficiarias a las personas que han sufrido otras formas de violencia sexual durante el conflicto armado interno”, 428 personas acreditadas como víctimas por el Consejo de Reparaciones no pueden acceder a reparación. En el Decreto Supremo N° 051-2011-PCM, que regula el acceso a la reparación económica individual, no se ha considerado su inclusión. Cabe señalar que diversas organizaciones de la sociedad civil y de las organizaciones de afectados/as y familiares, han

solicitado que dicha norma sea derogada por atentar contra el derecho a las reparaciones como derecho humano.

## Contexto<sup>70</sup>

El Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) reveló que durante el conflicto armado interno vivido por el Perú, entre los años 80 y 90, se llevaron a cabo violaciones sexuales que por sus características configuraron crímenes de lesa humanidad. Pese a este antecedente, en el Perú la violencia sexual sistemática o generalizada no es reconocida como un delito de crimen de lesa humanidad en la normatividad penal interna, tal como lo establece el Estatuto de Roma<sup>71</sup>.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación registró 538 casos de violencia sexual, de los cuales 527 casos fueron contra mujeres. Sin embargo, dejó en claro que esta cifra era solo una *sub representación*, dadas las características propias de los hechos. A la fecha de la entrega del informe en el año 2003, la Comisión de la Verdad y Reconciliación presentó ante el Ministerio Público 47 casos documentados a efecto de que se inicien las investigaciones, dentro de los cuales solo tres correspondían a violación sexual a mujeres: MM, Bases Militares de Manta y Vilca, y Chumbivilcas<sup>72</sup>.

A agosto del 2011, conforme lo reportado por la Defensoría del Pueblo y la información de los organismos de derechos humanos que patrocinan a las agraviadas, se tiene la siguiente información<sup>73</sup>:

<sup>70</sup> Llaja Villena, Jeannette, *ob. cit.*

<sup>71</sup> Desde el año 2002, se han instalado tres comisiones especiales revisoras en el Congreso de la República para revisar el Código Penal de 1991. La tercera comisión especial revisora se creó mediante Ley N° 29153, publicada el 16 de diciembre del 2007. El objetivo de la Comisión Especial Revisora del Código Penal fue elaborar un anteproyecto de ley de reforma del Código Penal, en el que se debía adecuar la legislación penal al Estatuto de Roma, obligación del Estado peruano al haberlo ratificado. Para ello, la Comisión tomó en cuenta como antecedente el Proyecto de Ley N° 1707-2007-CR “Ley de los delitos contra el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional” humanitario (que a su vez recogió íntegramente el Proyecto de Ley 14659/2005-CR). El anteproyecto del Código Penal considera, en el título tercero, las diversas modalidades de delitos de lesa humanidad, como los delitos de ejecución extrajudicial, de desaparición forzada, tortura, violencia sexual (incluida entre sus modalidad la esterilización forzada), apartheid, trata de personas, discriminación y manipulación genética. El anteproyecto no ha sido discutido por el Congreso anterior; sin embargo, puede ser asumido por el actual Congreso, en la medida que es urgente la adecuación de la norma penal al Estatuto de Roma para el adecuado tratamiento de estos delitos a nivel interno.

<sup>72</sup> El caso Chumbivilcas contiene diversas violaciones a los derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada, además de violación sexual.

<sup>73</sup> APRODEH, CEAS, COMISEDH, DEMUS, IDL y Paz y Esperanza.

<sup>67</sup> Este informe carece de sustento jurídico y respondió a una tendencia política del gobierno del Presidente García que insistía en negar la existencia del conflicto armado interno y la violencia sexual como delito de lesa humanidad, para no sancionar a los responsables políticos.

<sup>68</sup> Reglamento de Inscripción en el Registro Único de Víctimas de Violencia a cargo del Consejo de Reparaciones, Categoría I: Víctimas directas. 3.1.2.(7).

<sup>69</sup> En diciembre de 2010, el Consejo de Reparaciones incorporó en la lista de afectaciones materia de registro nuevas formas de violencia sexual: intento o amenaza de violación sexual, manoseos, tocamientos indebidos o acoso sexual, tortura en mujeres embarazadas, cuando la tortura pone en riesgo el embarazo, la tortura en los órganos sexuales de hombres y mujeres, y los desnudos forzados en hombres y mujeres.

**Casos de violación sexual durante el conflicto armado interno investigados**

Nombre del caso	Departamento	ONG	Estado del caso
Las Bases Militares de Manta y Vilca I	Huancavelica	IDL DEMUS	Ampliación de investigación judicial
MMMB	Lima	IDL	Investigación judicial
Chumbivilcas	Cusco	APRODEH y Vicaría de Sicuani	Investigación judicial
Las Bases Militares de Manta y Vilca II	Huancavelica	DEMUS	Investigación judicial
GG	Ayacucho	COMISEDH	Formalización de denuncia
RMM	Junín	APRODEH	Investigación preliminar
Bases Militares de Capaya, Santa Rosa y Abancay	Apurímac	APRODEH	Investigación preliminar
LQI	Apurímac	APRODEH	Investigación preliminar
Matanza de Campesinos en Putis	Ayacucho	Paz y Esperanza	Investigación preliminar
Llusita	Ayacucho	COMISEDH	Formalización de denuncia
Base Militar de Totos	Ayacucho	CEAS	Investigación preliminar
Caso Pampagallo: DCO	Ayacucho	APRODEH	Investigación preliminar
Caso Pampagallo: QH	Ayacucho	APRODEH	Investigación preliminar
Caso Pampagallo: AHR	Ayacucho	APRODEH	Investigación preliminar
Base Militar de Los Cabitos	Ayacucho	APRODEH	El caso Cabitos esta en juicio oral. Dentro del delito de tortura se ha invisibilizado la sufrida por una víctima de violación sexual.

En los estudios realizados por DEMUS<sup>74</sup> y el IDL<sup>75</sup>, en los años 2009 y 2010, además de los casos referidos en el párrafo anterior, se da cuenta de los siguientes:

Nombre del caso	Departamento	Estado del caso
Base Militar de Huancapi	Ayacucho	Investigación preliminar
Huanta - Virú	Ayacucho	Investigación preliminar
Huancaraylla	Ayacucho	Investigación preliminar
CVC	Ayacucho	Investigación preliminar
MELT	Lima	Archivado por prescripción de la acción penal.

<sup>74</sup> Portal, Diana, *ob. cit.*, p. 87.

<sup>75</sup> IDL, *Protocolo para la investigación de casos de violación sexual en el conflicto armado interno*, Lima, 2010, p. 150.

Si se compara la cifra de los 527 casos registrados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación hasta agosto de 2003, hoy el panorama es bastante ilustrativo. A febrero y marzo del año 2009, en dos casos se abrió proceso penal por el delito de violación sexual imputado a las fuerzas armadas: Chumbivilcas (Cusco) y Manta y Vilca N° 1 (Huancavelica), respectivamente. En el año 2010, en Manta y Vilca N° 2 (Huancavelica)<sup>76</sup>, y a inicios del período 2011 un caso más: en agravio de MMMB (Lima). En suma, solo cuatro casos con proceso judicial abierto desde la creación del subsistema de derechos humanos y ninguna sentencia hasta la fecha.

De otro lado, las organizaciones de derechos humanos que defienden casos del conflicto armado interno, cuentan con información actualizada del estado de los otros casos de violación sexual: 12 están en investigación preliminar (de los cuales nueve son de Ayacucho, dos son de Apurímac y uno de Junín).<sup>77</sup> Asimismo, en la actualidad el caso GG está con formalización de denuncia pero pendiente de que el juez de la causa decida si abre o no proceso penal. Un caso de Junín (RMM) ha sido archivado definitivamente contra el único implicado, pero se ha dispuesto que se continúen las investigaciones contra los que resulten responsables; y el caso de las Bases de Capaya, Santa Rosa y Abancay (Apurímac), luego de haber declarado fundada la queja interpuesta contra el archivo provisional de los actuados, también se ha ordenado que se continúe con las investigaciones para poder determinar la identidad y responsabilidad de los perpetradores.

**Decisiones emblemáticas<sup>78</sup>**

El caso MELT fue sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 17 de septiembre de 1997. En la sentencia se estableció la obligación del Estado peruano de investigar y sancionar a los responsables de las graves violaciones de derechos humanos de las que fue víctima, particularmente su derecho a la integridad. MELT había sido violada por miembros de las Fuerzas Armadas cuando estaba detenida. El 27 de julio de 2007, la Tercera Sala Penal con Reos Libres dispuso, en

<sup>76</sup> Caso patrocinado por DEMUS. Está en investigación judicial.

<sup>77</sup> IDL, *ob. cit.*, p. 57.

<sup>78</sup> Llaja Villena, Jeannette, *ob. cit.*

segunda instancia, que se ordene de oficio la prescripción de delito de violación sexual, por el tiempo transcurrido.

Frente a este caso, se encuentra el caso denominado Manta y Vilca 1, que fue denunciado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación. El 3 de abril de 2009, el Cuarto Juzgado Supraprovincial Penal en Lima, abrió proceso penal de violación sexual como crimen de lesa humanidad, fundamentando su decisión en que durante el conflicto armado interno la violación sexual fue una práctica sistemática y/o generalizada. En el caso denominado Manta y Vilca 2, el Segundo Juzgado Supraprovincial Penal en Lima abrió proceso penal de violación sexual como crimen de lesa humanidad con el mismo sustento.

Como se puede observar, el caso MELT y los casos Manta y Vilca 1 y 2 han sido abordados por la justicia peruana de manera diferente. Mientras que el primero se procesó como delito común, se aplicó la prescripción y se dejó impune la violación sexual, en el segundo y en el tercero se han iniciado los procesos judiciales procesando la violación como crimen de lesa humanidad, pese a que no existe tal tipificación en el Código Penal. Este enfoque permite que hechos ocurridos hace más de 25 años se investiguen y eventualmente se sancionen.

### **Obstáculos en la judicialización de los casos de de violencia sexual en conflicto armado interno**

De manera general, la judicialización de casos de violaciones a los derechos humanos acaecidos durante el conflicto armado interno presenta diversas dificultades, especialmente en cuanto a la probanza de los hechos, la responsabilidad de los perpetradores (autoría y participación), la tipificación del delito (temporalidad de la norma vigente aplicable e interpretación y aplicación del derecho internacional en el fuero nacional). Aunada a estas dificultades, en los casos de violación sexual la judicialización presenta dos situaciones concretas adicionales: las mujeres no denuncian por temor, vergüenza y desconfianza en las autoridades encargadas (Ministerio Público y Poder Judicial) y las que deciden presentar una denuncia de parte se ven inmersas en investigaciones revictimizantes.

Para entender mejor el punto, se considera importante detallar las dificultades que presenta la judicialización de casos de aquellas mujeres que exigen justicia para los responsables por el daño causado. Para ello, se tomará en cuenta las diversas etapas y actores del proceso penal:

- **Investigación preliminar: actuación del Ministerio Público**

El Ministerio Público es el encargado de dirigir la investigación preliminar penal, cuyo objetivo es el acopio de indicios razonables de la comisión de un delito, verificar que éste no haya prescrito y determinar la individualización (identificación) del presunto autor o partícipe, a efecto de poder proceder a formalizar la respectiva denuncia penal ante el juez.

Tarea nada sencilla, si se considera que la mayoría de los casos de violación sexual tienen más de 20 años de antigüedad, lo cual significa que el tratamiento del caso en concreto y de la víctima debe ser diferente; no puede ser abordado de la misma manera que un caso actual. Los problemas que se están presentando en esta etapa en la actuación del fiscal son:

- a. Algunos fiscales no son sensibles a la problemática que sufrieron las mujeres durante el conflicto armado interno, ya que desconocen el contexto en el que se suscitaron los hechos denunciados, algo que repercute en el tratamiento a las víctimas.
- b. Falta de capacitación profesional sobre el tema: desconocimiento de la normatividad internacional de derechos humanos y su aplicación en el derecho interno.
- c. Inadecuada tipificación penal. Los hechos denunciados son investigados como delitos comunes y no como delitos de lesa humanidad, donde se aplica la imprescriptibilidad para poder investigar y sancionar a los responsables de estos horrendos crímenes.

- d. Ausencia de un enfoque de género e interculturalidad (en su mayoría son indígenas y quechuahablantes) en el análisis de los hechos y durante los interrogatorios a los que son sometidas las denunciantes, todo lo cual resulta ser revictimizante y atentatorio de su dignidad e intimidad, ya que les hacen sentir que no hay credibilidad en sus testimonios y que se les está trasladando la carga de la prueba al exigirles, en algunos casos, los nombres de posibles testigos que corroboren lo denunciado.
- e. La exigencia –felizmente hoy cada vez menos frecuente– de un reconocimiento médico legal –ya sea de la época o uno actual– para probar la violación sexual denunciada, peritaje por demás inadecuado, tomando en cuenta la data de los hechos y del nivel de impunidad con el que se permitía actuar a los perpetradores.
- f. La exigencia de confrontarlas con sus agresores, donde serán sometidas a presión por el agresor y su abogado, quienes buscarán restarles credibilidad a sus testimonios y harán que se sientan que son juzgadas en vez de ser escuchadas, contenidas, validadas y reconocidas como tales, lo cual las revictimiza.
- g. La falta de fiscalías especializadas en los lugares de los hechos. En provincias, existen pocas fiscalías especializadas en derechos humanos. En Apurímac, por ejemplo, solo hay dos fiscalías que, además de la carga procesal derivada del juzgamiento de los delitos comunes, tienen la designación de investigar graves violaciones a los derechos humanos.
- h. La constante negativa del Ministerio de Defensa de remitir información sobre la identidad de los oficiales y suboficiales que pertenecieron y/o estuvieron a cargo de las patrullas y bases militares en el período en el que ocurrieron estas graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres, aduciendo que por los años transcurridos todo se ha incinerado, perdido o simplemente no existe. Esto último, representa un gran obstáculo para el avance de la judicialización de los casos denunciados, ya que al no poder

identificar/individualizar a los presuntos autores<sup>79</sup> las investigaciones se prolongan<sup>80</sup>.

De otro lado, aunque el hecho de que la mayoría de las investigaciones se realice en los lugares de origen garantiza –de alguna manera– el respeto a la interculturalidad de las mujeres, porque al contar con operadores de justicia que hablan y entienden la lengua materna de las denunciantes se facilitan los procedimientos de toma de testimonios y peritajes, y, por ende, una adecuada defensa de sus derechos, esto, como se verá más adelante, podría derivar en un obstáculo para las siguientes etapas procesales.

- Investigación judicial y juicio oral: actuación del Poder Judicial

Conforme lo referido, son cuatro los casos que han llegado a esta etapa procesal: dos de Huancavelica, uno de Cusco y otro de Lima. Dado que en los dos primeros lugares no existen fiscalías ni juzgados especializados en derechos humanos, la formalización de la denuncia por parte del fiscal de origen fue dirigida al Juez especializado en Lima<sup>81</sup>, razón por la cual le correspondió a éste abrir el proceso penal y realizar las diligencias judiciales. El último caso, por obvias razones, fue investigado preliminar y judicialmente por el juez de Lima.

<sup>79</sup> Es necesario señalar que en la mayoría de los casos de violación sexual, las víctimas o desconocen la identidad de sus agresores, o solo escucharon sus seudónimos (nombres falsos) o los apelativos con los que eran llamados por sus colegas, o solo por los “nombres” que eran conocidos en la comunidad. En efecto, la utilización de seudónimos fue una práctica común entre los miembros de las fuerzas del orden por cuestiones de seguridad cuando eran destacados a zonas de emergencia.

<sup>80</sup> Sobre el particular, la propia Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 80 “Violencia Política en el Perú 1980–1996. Un acercamiento desde la perspectiva de género” (2004) hace recomendaciones puntuales a tres órganos estatales: al Congreso, para que adecue el artículo de violación sexual al Estatuto de Roma; al Ministerio Público para que investigue de oficio; y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y Policiales para que ponga a disposición de las autoridades a los responsables de las violaciones sexuales, aunque a la fecha poco han podido hacer los fiscales y jueces para poder obtener una completa información sobre los perpetradores.

<sup>81</sup> La ley de creación del Subsistema de Derechos Humanos le confiere competencia nacional a los juzgados y fiscalías supraprovinciales de Lima para conocer los casos de aquellos lugares donde no exista una fiscalía especializada (Ayacucho, por ejemplo, sí cuenta con dos fiscalías de derechos humanos).

Se suscitan así nuevas situaciones que dificultan el acceso a la justicia de las mujeres<sup>82</sup>: la lejanía de las comunidades donde residen, la lengua materna, el reiterado relato de lo vivido y la indocumentación.

Si bien, a nivel preliminar, las mujeres debían desplazarse desde sus comunidades hasta las fiscalías que estaban en la capital de la provincia, ello no significaba tanto esfuerzo físico y económico como el tener que venir a Lima. Ello implica no solo tener que dejar de realizar sus labores cotidianas y económicas, sino también tener que dejar a su familia por varios días.

La Constitución Política reconoce el derecho a la identidad étnica y cultural, lo que implica el derecho de expresarse en su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Si bien el Poder Judicial debe garantizar la presencia de un intérprete –de ser necesario para el caso en concreto–, no es menos cierto que son contadas las profesionales designadas que sirven de apoyo, a lo que se agregan las limitaciones derivadas del hecho de que estas profesionales no necesariamente manejan las distintas variantes del quechua. Esta situación, se torna más evidente durante las audiencias del juicio oral<sup>83</sup>.

Finalmente, durante la investigación judicial la agraviada será nuevamente citada a declarar, será sometida a un nuevo interrogatorio y volverá a narrar los hechos denunciados, pero esta vez no solo frente al juez, sino también al fiscal, a su abogado defensor y a los abogados de los procesados. La víctima nuevamente es revictimizada.

<sup>82</sup> “La CIDH ha recibido de varias fuentes y mediante la implementación de los mecanismos del sistema interamericano, información sobre los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas para acceder a la justicia, generalmente relacionados con la exclusión social y discriminación étnica que han sufrido históricamente. A lo anterior, se une la dificultad que enfrentan las mujeres indígenas por la inaccesibilidad geográfica de los territorios indígenas. Para acceder a la justicia deben realizar largas caminatas de varios días inclusive, por tierra o por agua, para llegar a la ciudad más cercana a denunciar los hechos de violencia sufridos, lo que genera además dificultades de índole probatorio. La Comisión ha sido informada que los problemas de acceso a la justicia no terminan con la llegada a la ciudad, porque ahí enfrentan otros problemas; de tipo económico, de falta de información, de ubicación en contextos urbanos y de manera muy habitual denuncian que el desconocimiento del idioma utilizado en los tribunales de justicia impide acceder a ella.” (CIDH, Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 2007, p. 86: <http://www.cidh.oas.org/women/Accesso07/indiceacceso.htm>)

<sup>83</sup> Los juicios por desaparición forzada que litigamos ante la Sala Penal Nacional nos deja la experiencia de que, por su avanzada edad, las dos únicas intérpretes designadas no escuchan bien las preguntas de los abogados, no traducen fidedignamente los testimonios, y, finalmente, al haber discordancia entre las formas de hablar quechua por razones geográficas, traducen de una forma poco comprensible, generando una respuesta errónea o ambigua por parte del interpretado (lo que genera pérdida de información valiosa para el caso). Situación que podría repetirse en los juicios por violación sexual que estarían por empezar.

Con relación al juicio oral, no existe a la fecha referente alguno, ya que no se ha llegado hasta este estadio procesal, pero tomando como referencia los casos comunes, éste no será llevado a cabo en audiencia pública sino en una privada. Sin embargo, nuevamente será necesario que la víctima se apersona a narrar lo ocurrido, se la expondrá una vez más a la presencia de los acusados, a las preguntas de las partes y, especialmente, a las de los abogados defensores de los perpetradores.

- La participación del Instituto de Medicina Legal

Si bien no es un sujeto procesal, es necesario mencionar el papel que cumple en la judicialización de esta clase de delito.

Dado que sería inoficioso someter a la agraviada a un reconocimiento médico común de violación sexual a petición de parte, y dado los hechos denunciados, ellas son examinadas con el Protocolo de Reconocimiento Médico Legal para la Detección de Lesiones o Muerte Resultante de Tortura<sup>84</sup>.

El citado Protocolo abarca la realización de diversos exámenes, entre los que está el psicológico a las víctimas. Este examen, constituye otra limitante o dificultad para los casos debido a diversos factores<sup>85</sup>:

- a. La ausencia o el escaso personal con el que cuenta el Instituto de Medicina Legal, especialmente en provincias: Huancavelica no tiene ningún profesional de esta especialidad, por lo que las víctimas deben de desplazarse a Lima (el peritaje se hace muchas veces sin traductor y los profesionales no hablan quechua). Asimismo, debe considerarse que este tipo de peritaje no está orientado a determinar qué tipo de huella dejó la violencia sexual en la víctima, sino a determinar cuál es la afectación psicológica actual de la víctima, sin hacer una conexión con el pasado traumático de violencia sexual en conflicto armado.
- b. Ausencia de personal especializado: el departamento de Apurímac cuenta con un solo psicólogo que debe atender a siete provincias, de

<sup>84</sup> Resolución de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público N° 705-98-MP-CEMP del 3 de noviembre de 1998.

<sup>85</sup> APRODEH, *Rompiendo el Silencio*, julio, 2007, pp. 37 y 38. Informe presentado por organizaciones peruanas de derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

tal manera que la carga de trabajo no le permite dedicar el tiempo adecuado a cada peritaje.

- c. La ausencia de protocolos para realizar los peritajes, lo que lleva muchas veces a que se utilicen pruebas psicométricas o test proyectivos estandarizados no adecuados a la realidad peruana, además de ser poco comprensibles para personas quechuahablantes. De esta manera, los peritajes psicológicos no permiten evaluar el impacto psicológico de la violencia sexual.

Ante la situación descrita, se ha optado por presentar peritajes de parte a efecto de poder evidenciar el real daño ocasionado a la vida de las mujeres víctimas del conflicto.

## Feminicidio

*\* Liz Melendez (CLADEM Perú / CMP Flora Tristán)*

Un reciente estudio regional sobre el acceso de las mujeres a la justicia en cuatro países de Latinoamérica<sup>86</sup>, desarrolló una encuesta en donde se evidencia que más del 97.4% de personas considera que la violencia contra las mujeres debe ser castigada por ley. Esta misma investigación, señala que el derecho a la igualdad es el más reconocido en todos los países de estudio. No obstante, al preguntar qué es más importante, si una vida libre de violencia para las mujeres o la unión familiar, en el Perú se encontró que sólo el 28% privilegia una vida libre de violencia y el 43.4% considera que tiene mayor importancia la unión familiar<sup>87</sup>. Esto muestra que aunque las personas pueden discursivamente rechazar la violencia y haber interiorizado que la igualdad es un derecho humano de las mujeres, el ejercicio de este derecho es aún un tema pendiente.

Esta situación, amerita que el Estado peruano evalúe el enfoque y los resultados de las políticas implementadas y que analice en qué medida

<sup>86</sup> Jubb, Nadine (coord.) et al., *Comisarias de la Mujer en América Latina. Una puerta para detener la violencia y acceder a la justicia*, CEPLADES, Quito, 2010.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 42.

estas políticas se encuentran en sintonía con las obligaciones contraídas en el marco de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de las demás normas convencionales, así como con los compromisos asumidos en la Plataforma de Acción de Beijing (1995).

### Recuento histórico

El Comité CEDAW, desde que empezó a examinar los informes periódicos del Estado peruano, ha evidenciado preocupación por la prevalencia de la violencia contra las mujeres en el país.

En 1990, reconoce la violencia familiar como un grave problema en el país, alertando que toda forma de violencia es un crimen, aunque la violencia perpetrada por un familiar se considera más seria. En 1995, saluda la creación de leyes e instancias para facilitar las denuncias de casos de violencia familiar pero demanda mayor información sobre la real situación de violencia así como acciones orientadas a proteger la dignidad y el desarrollo de las mujeres, lo cual no es garantizado únicamente con la adopción de normas. En 1998, precisa que se requieren medidas específicas para implementar la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, Ley N° 26260, y señala que el Estado debe adoptar medidas concretas para proteger a las víctimas. En los años 2002 y 2006, el Comité expresa su preocupación con respecto a que a pesar de los cambios y los programas establecidos las cifras de violencia son alarmantes, y señala que el Estado debe adoptar una estrategia integral para combatir y erradicar toda forma de violencia contra la mujer. El Comité exhorta, en su último informe, a combatir la impunidad de los agresores y hacer cumplir las leyes de prevención y represión de la violencia hacia la mujer.

Asimismo, señala constantemente la necesidad de cambiar y combatir los patrones socioculturales que perpetúan estereotipos de género en la sociedad y que dificultan el cuestionamiento de roles y actitudes que promueven la tolerancia de la violencia contra la mujer.

En sus observaciones finales al Sexto informe periódico del Perú, el Comité CEDAW precisa que el Estado debe “tomar nota de que los términos ‘equidad’ e ‘igualdad’ expresan ideas diferentes y que su uso simultáneo puede dar lugar a que se confundan los conceptos. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de jure y de facto (formal y sustantiva) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que emplee sistemáticamente el término ‘igualdad’ en sus planes y programas”.

Efectivamente, es necesario colocar la palabra igualdad pero también dotarla de contenido. Alda Facio señala que el problema se encuentra en que la igualdad ha sido vista como una realidad ontológica y no como una meta que se tiene que alcanzar. De esta forma, la igualdad ha sido asumida como una realidad que puede ser explicada de forma empírica, sin comprender que para alcanzar esta meta es necesario generar profundas transformaciones culturales, políticas y económicas.

El recuento histórico de las recomendaciones del Comité CEDAW evidencia que, aunque se han impulsado leyes y políticas para combatir la desigualdad de género, existe todavía un preocupante desencuentro entre el discurso y la práctica.

## Contexto

El homicidio sistemático de mujeres por razones de género o feminicidio es, a la vez, expresión y consecuencia de la permanencia de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres históricamente construidas. Se genera, por ello, en contextos en los que el agresor atenta contra la vida de la mujer para castigarla por ejercer su autonomía y tomar decisiones, como si tratara de inscribir en su cuerpo una relación de dominación.

La utilidad del término “feminicidio” radica en su capacidad para describir el carácter social del problema y significar, al mismo tiempo, que puede y debe ser abordado como un asunto de interés político. En otras palabras, al plantear que no se trata de hechos aislados sino que responden a un patrón sistemático, se interpela al Estado como actor responsable por acción u omisión, se denuncia la impunidad

y se exige justicia. Asimismo, como concepto, pone en tela de juicio y permite descartar los razonamientos que tienden a patologizar a los agresores, naturalizar su comportamiento, estereotipar a las víctimas y/o romantizar la violencia.

En el Perú, las investigaciones sobre el tema se iniciaron desde las organizaciones feministas<sup>88</sup>, quienes elaboraron un registro a partir de los reportes de la prensa escrita. La base de datos del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán reportó, entre los años 2004 y 2008, el asesinato de 547 mujeres por razones de género y 362 agresiones de muerte que hoy han sido catalogadas como tentativas de feminicidio.

La información sistematizada reveló que el 56% de las mujeres asesinadas se encontraba entre los 16 y 35 años de edad y que los esposos, convivientes, ex-esposos, ex-convivientes, enamorados y novios de las víctimas fueron los agresores en el 55% de los casos. El 12% de mujeres fueron asesinadas por algún familiar (principalmente padres, padrastros y/o hermanos), el 10% por amistades cercanas y el 5% por compañeros de trabajo. Finalmente, el 12% de los feminicidios fue cometido por personas que las víctimas no conocían.

Gracias a la labor conjunta de visibilización, denuncia e incidencia política realizada por diversas organizaciones de la sociedad civil<sup>89</sup>, a partir del año 2009 se adoptan las primeras políticas públicas para evidenciar y prevenir el feminicidio en el Perú. En efecto, el Ministerio Público publicó el 25 de febrero de 2009 la Resolución N° 216-2009-MP-FN, mediante la cual se aprueba el registro diferenciado de homicidios de mujeres cuando el presunto homicida es la pareja o ex-pareja de la víctima o alguna otra persona incluida dentro de los alcances de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. Actualmente, el recojo y sistematización de la información se realiza a través del Observatorio de Criminalidad sobre Feminicidio, que depende del Ministerio Público. El mismo año, el Ministerio de la Mujer dispuso la creación del Registro de Víctimas de Feminicidio en el Perú, mediante la Resolución Ministerial N° 110-2009-MIMDES, y se incorporó en el Plan Nacional contra la

<sup>88</sup> El Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y DEMUS.

<sup>89</sup> DEMUS, Flora Tristán y CLADEM Perú.

Violencia hacia la Mujer 2009-2015 lineamientos para realizar acciones de registro e investigación sobre el tema.

Ambos sistemas, generan información utilizada por diversos sectores, incluyendo los medios de comunicación. No obstante, la importancia del registro, persiste la incapacidad estatal para generar un sistema estadístico único sobre la violencia contra la mujer, a partir de la información que producen distintos organismos como el Ministerio Público, el Ministerio de la Mujer, el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

El Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público permite comparar las estadísticas sobre homicidios de mujeres y hombres y diferenciar los casos en los que se cataloga la muerte de una mujer como feminicidio de los que no. También consigna datos relacionados con los antecedentes de violencia familiar y las denuncias que llegaron al Ministerio Público o al Poder Judicial. De otro lado, en su último reporte anual, incluye información sobre la calificación penal que han recibido los feminicidios. Por su parte, el registro del Ministerio de la Mujer, aunque valioso, tiene limitaciones, ya que su base de datos está constituida por información que se recopila de la prensa escrita y a partir de los casos recibidos en los Centros de Emergencia Mujer (CEM)

En el cuadro que está continuación, se presenta la información registrada por el Ministerio Público y el Ministerio de la Mujer entre los años 2009 y 2010. Como puede apreciarse, estos registros no son homogéneos, lo que acarrea que se maneje información estadística distinta y no coincidente sobre el mismo problema.

Fuente	Ministerio Público		Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	
	2009	2010	2009	2010
Total de víctimas de feminicidio	153	130	139	121
Víctimas de feminicidio íntimo	134	109	95	92
Víctimas de feminicidio no íntimo	19	21	44	29
Posibles feminicidios	7	49	No reporta	No reporta

Fuente	Período	Ministerio Público		Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	
		2009	2010	2009	2010
Características de la víctima	Edad	El 48.4% de las víctimas tenía entre 18 y 34 años (74).	El 55.4% de las víctimas tenía entre 18 y 34 años (72).	El 54% de las víctimas tenía entre 18 y 35 años (75).	El 57% de las víctimas tenía entre 18 y 35 años (69).
		El 17.6% de las víctimas era menor de 18 años (27).	El 20.8% de las víctimas era menor de 18 años (27).	El 15.1% de las víctimas era menor de 18 años (21).	El 23.9% de las víctimas era menor de 18 años (29).
Características de la víctima	Relación con el presunto victimario	El 70% de los feminicidios fue presuntamente cometido por la pareja o ex-pareja (107).	El 68.3% de los feminicidios fue presuntamente cometido por la pareja o ex-pareja (89).	El 58.9% de los feminicidios fue presuntamente cometido por la pareja o ex-pareja (82).	El 67.8% de los feminicidios fue presuntamente cometido por la pareja o ex-pareja (82).
		El 22.2% (6) de las víctimas menores de 18 años fue asesinada presuntamente por la pareja o ex-pareja (enamorado, conviviente, ex-conviviente y pareja sentimental).	El 33.3% (9) de las víctimas menores de 18 años fue asesinada presuntamente por la pareja (enamorado, conviviente y pareja sentimental).	No reporta	No reporta
	Embarazo	15 mujeres estaban embarazadas al momento del feminicidio.	Una mujer estaba embarazada al momento del feminicidio.	Ninguna mujer estaba embarazada al momento del feminicidio.	06 mujeres estaban embarazadas al momento del feminicidio.
	Hijos de la víctima	El 57.5% de las víctimas tenía hijos (88).	El 48.4% de las víctimas tenía hijos (63).	El 51.1% de las víctimas tenía hijos (71).	El 56.2% de las víctimas tenía hijos (68).
Características del presunto victimario	Edad	El 24.9% de los presuntos victimarios tiene entre 25 y 34 años (42).	El 38.4% de los presuntos victimarios tiene entre 25 y 34 años (55).	El 24.5% de los presuntos victimarios tiene entre 26 y 35 años (34).	El 41.3% de los presuntos victimarios tiene entre 26 y 35 años (50).

Fuente		Ministerio Público		Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	
Período		2009	2010	2009	2010
Características del presunto victimario	Suicidio	El 10.7% de los presuntos victimarios se suicidó luego de cometer el feminicidio (18).	El 9.1% de los presuntos victimarios se suicidó luego de cometer el feminicidio (13).	El 10.1% de los presuntos victimarios se suicidó luego de cometer el feminicidio (14).	El 12.4% de los presuntos victimarios se suicidó luego de cometer el feminicidio (15).
	Intento de suicidio	El 5.9% intentó suicidarse (10).	El 9.8% intentó suicidarse (14).	No reporta	No reporta
Características del feminicidio	Presunto motivo	El 44.9% de los presuntos victimarios asesinó a su pareja o ex-pareja por celos (48).	El 40.5% de los presuntos victimarios asesinó a su pareja o ex-pareja por celos (36).	El 33.1% de los presuntos victimarios asesinó por celos (46).	El 50.4% de los presuntos victimarios asesinó por celos (61).
		Un 20.6% de las mujeres fue muerta presuntamente por resistirse a continuar o a regresar con la pareja o ex-pareja (22).	Un 30.3% de las mujeres fue muerta presuntamente por resistirse a continuar o a regresar con la pareja o ex-pareja (27).	Un 10.8% de las mujeres fue muerta presuntamente por decidir separarse y/o por negación a ser pareja (15).	Un 31.4% de las mujeres fue muerta presuntamente por decidir separarse y/o por negación a ser pareja (38).
	Forma	El 27.5% de las víctimas fue acuchillada (42).	El 33.9% de las víctimas fue asfixiada o estrangulada (44).	El 28.1% de las víctimas fue acuchillada (39) y el 30.9% fue asfixiada (43).	El 36.4% de las víctimas fue acuchillada (44) y el 38% fue asfixiada (46).
	Lugar de ocurrencia	El 55.6% de los feminicidios ocurrió dentro de la casa (85).	El 62.3% de los feminicidios ocurrió dentro de la casa (81).	El 23% de los feminicidios ocurrió dentro de la casa de la víctima (32), el 2.9% dentro de la casa del agresor (4) y el 22.3% dentro de la casa de ambos (31).	El 16.5% de los feminicidios ocurrió dentro de la casa de la víctima (20), el 12.4% dentro de la casa del agresor (15) y el 22.3% dentro de la casa de ambos (27).

Fuente		Ministerio Público		Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	
Período		2009	2010	2009	2010
Antecedentes de violencia familiar	Denuncias contra presunto victimario	El 11.2% de las mujeres asesinadas (15) había presentado un total de 16 denuncias en el Ministerio Público por violencia familiar.	El 10.1% de las mujeres asesinadas (11) había presentado un total de 18 denuncias en el Ministerio Público por violencia familiar.	El 9.4% de las mujeres asesinadas (13) había presentado denuncia policial, el 2.2% había presentado denuncia fiscal (3), y ninguna había pedido medidas de protección por violencia.	El 5% de las mujeres asesinadas (6) había presentado denuncia policial, ninguna había presentado denuncia fiscal, y el 1.7% había pedido medidas de protección (2) por violencia.
	Estado de la denuncia	En el 66.7% de las denuncias el Ministerio Público formuló demanda ante el Poder Judicial (9), el 18.8% fue archivado (3), el 12.5% (2) se encontraba en investigación, el 6.2% (1) estaba pendiente de trámite y el 6.2% (1) fue derivado a un juzgado.	En el 66.7% de las denuncias el Ministerio Público formuló demanda ante el Poder Judicial (12) y el 33.3% de las denuncias fue archivado (6).	No reporta	No reporta

**Fuentes:** Ministerio Público - Registro de feminicidio, período enero-diciembre 2010, cuadro N°16.MIMDES - Resumen Estadístico de Feminicidio y Tentativas a nivel nacional, período enero-diciembre 2009 y Registro de Mujeres Víctimas de Violencia tentativas a nivel nacional.

Hasta julio del año 2011, el Ministerio de la Mujer registró 43 feminicidios y 26 tentativas. El Ministerio Público informó 48 feminicidios, de los cuales el 83.3% de los casos correspondía a feminicidio íntimo y el 16.7% a feminicidio no íntimo; asimismo, reportó 47 posibles víctimas de feminicidio.

Es importante precisar que en ninguno de estos registros se desagrega la información por origen étnico, opción sexual o nivel socioeconómico. Si bien se establece la región en donde se reportó la agresión, no se señala si la víctima era de origen rural o urbano.

### **Normas insuficientes o inadecuadas para la atención del feminicidio**

No existe una ley marco contra la violencia de género que permita abordar las distintas causas y manifestaciones de la violencia que se ejerce contra las mujeres, ni combatirla en todos los espacios en los que ésta ocurre. Ello, permitiría desarrollar legislación específica para proteger a las mujeres de situaciones de discriminación y sancionar los crímenes dirigidos específicamente contra ellas.

La tipificación del feminicidio como delito autónomo en el Perú generó un debate con opiniones a favor y en contra. Desde la lectura de las principales organizaciones de mujeres, se consideró que la incorporación de este crimen en la normativa penal, tiene varias ventajas.

En primer lugar, permite posicionarlo en su especificidad y poner en evidencia factores y contextos que tradicionalmente no se toman en cuenta cuando se investigan y juzgan los homicidios. En segundo lugar, abre la oportunidad de colocar a la mujer como sujeto de protección y a la sanción de la violencia de género como su propósito. En tercer lugar, brinda herramientas para la incidencia con autoridades así como moviliza acciones para exigir la debida diligencia.

Entre el 2009 y 2010, tres congresistas de la República presentaron proyectos de ley para sancionar el feminicidio pero ninguno alcanzó a ser debatido:

a. El proyecto de Ley N° 3654/2010–CR, “Ley que propone incluir al sistema normativo punitivo y de la jurisdicción penal el delito de feminicidio”, mediante la adición del artículo 107°-A en el Código Penal vigente y la modificación del artículo 107° del acotado cuerpo normativo (propuesto por la Congresista Karina Beteta).

- b. Proyecto de Ley N° 3971/2009-CR, “Propone Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de feminicidio”. Incorpora el artículo 107-A y modifica el artículo 109 del Código Penal (propuesto por la Congresista Olga Cribilleros).
- c. Proyecto de Ley N° 4119/2009-CR, “Ley que incorpora el delito de feminicidio en el Código Penal”, que incluye el numeral 6 al artículo 108 del Código Penal (propuesta la Congresista Luisa María Cuculiza).

Las dos primeras propuestas plantearon la modificación del delito de parricidio, mientras que la tercera planteó incluir un nuevo supuesto dentro del delito de homicidio calificado. Sin embargo, los tres proyectos se limitaron a proponer sanciones para el feminicidio íntimo. Si bien es cierto, la mayor cantidad de feminicidios son perpetrados por los esposos, convivientes, ex-esposos o ex-convivientes de las mujeres, existen también crímenes realizados por personas con quienes las víctimas mantienen relaciones análogas a una relación de pareja o de amistad; o casos donde los agresores no forman parte de los entornos afectivos y/o familiares de las víctimas, pero que por las características del crimen deben ser sancionados como feminicidios. Estas últimas situaciones no fueron contempladas en las propuestas presentadas.

Así mismo, en el caso del delito de parricidio el bien jurídico protegido es principalmente la familia y el agravante se da en virtud del vínculo y la calidad de los sujetos. Es importante que una propuesta de tipificación evidencie que el feminicidio es un fenómeno social que va más allá de los vínculos de matrimonio o convivencia y que es un crimen que se realiza por razones de género.

De otro lado, el delito de homicidio por emoción violenta<sup>90</sup> debe ser analizado con extremo cuidado. Solamente dentro de una de las propuestas legislativas planteadas<sup>91</sup>, se contempló su eliminación para los casos de feminicidio. En el reporte 2010 del Observatorio de

<sup>90</sup> “Con respecto al delito de homicidio por emoción violenta, este ha sido utilizado históricamente como una excusa para la impunidad de aquel que mata a la mujer que cometía adulterio, ya que se suponía que esta era la depositaria del honor familiar” (DEMUS, *Feminicidio en el Perú, expedientes judiciales*, Lima, 2006, p. 11).

<sup>91</sup> Proyecto de Ley N° 3971/2009-CR. Incorporación del Artículo 107-A y modificación del artículo 109 del Código Penal.

Criminalidad sobre Femicidio del Ministerio Público, se señala que en dicho período ningún caso de femicidio fue procesado por emoción violenta. La casuística levantada y analizada en el Informe “Femicidio en el Perú, expedientes judiciales” del año 2006, muestra, sin embargo, que la calificación del homicidio de mujeres por emoción violenta persiste<sup>92</sup>. De un total de 16 expedientes analizados, uno correspondía a la figura del femicidio íntimo y fue calificado como un homicidio por emoción violenta. El mismo reporte señala que en otros casos investigados, la emoción violenta ha sido utilizada como criterio para atenuar la sanción a imponerse.

Durante el 2011, la agenda pendiente de modificación del Código Penal, abrió la posibilidad de colocar nuevamente en la escena política el debate para la tipificación del femicidio.

Los medios de comunicación ampliaron los reportajes dedicados a estos casos y la opinión pública reflejó mayor indignación ante el reporte continuo de muertes de mujeres ocasionadas por la violencia de género.

Es así que, en agosto del 2011, la congresista Luisa María Cuculiza volvió a presentar su iniciativa al Congreso de la República, con el Proyecto de Ley N° 08/2011-CR. De otro lado, la congresista Natalie Condori Jahuirra presentó el proyecto de Ley N° 224/2011-CR que propuso la incorporación del delito de femicidio en el Código penal. Esta última propuesta, incluyó las figuras del femicidio íntimo y no íntimo, pero excluyó el femicidio por conexión. La iniciativa de la congresista Cuculiza fue debatida en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y rechazada el martes 20 de septiembre del 2011. Los argumentos utilizados para desestimar el proyecto giraron en torno a lo siguiente: i) la tipificación de este delito es un acto de discriminación; ii) no se pueden hacer distinciones entre varones y mujeres al momento de aplicar la ley; iii) los hombres sufren más asesinatos que las mujeres; y, iii) ya existe una figura penal para sancionar el homicidio.

Resulta preocupante tanto la oposición que generan las iniciativas que plantean acciones afirmativas a favor de los derechos humanos de las mujeres, como la constatación que persiste una sociedad con alta tolerancia a la violencia de género.

<sup>92</sup> DEMUS, *ob. cit.*, p. 11.

Ante esta situación, las organizaciones de mujeres continuaron afianzando el debate por la tipificación del femicidio, y es el Ministerio de la Mujer<sup>93</sup> que presenta un proyecto de Ley, el cual propuso modificar el artículo 117 del Código Penal, sobre parricidio.

Esta propuesta fue aprobada el 01 de diciembre del 2011, por el Congreso de la República con 90 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones. Finalmente, el 27 de diciembre del mismo año, la Ley 29819, fue promulgada.

### **Ley 29819 Ley que modifica el artículo 107 del Código Penal, incorporando el femicidio**

“Artículo Único. Modificación del artículo 107 del Código Penal

Modifícase el artículo 107 del Código Penal, en los términos siguientes:

#### “Artículo 107. Parricidio/Femicidio

*El que, a sabiendas, mata a su ascendiente, descendiente, natural o adoptivo, o a quién es o ha sido su cónyuge, su conviviente, o con quién esté sosteniendo o haya sostenido una relación análoga será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años.*

*La pena privativa de libertad será no menor de veinticinco años, cuando concurran cualquiera de las circunstancias agravantes previstas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 108.*

*Si la víctima del delito descrito es o ha sido la cónyuge o la conviviente del autor, o estuvo ligada a él por una relación análoga el delito tendrá el nombre de femicidio.”*

La normativa aprobada es un importante avance; no obstante es aún insuficiente, pues el femicidio no ha sido definido como delito autónomo sino como una variante del parricidio. La Ley 29819, tal y como está promulgada no contribuye a la interpretación del crimen en el marco de la violencia de género, pues no permite relevar las relaciones

<sup>93</sup> Siendo Ministra de la Mujer, la señora Aida García Naranjo.

de poder, misoginia y dominación patriarcal que persisten en nuestra sociedad.

En este sentido, la actual ley deja de lado la sanción a los feminicidios perpetrados por personas ajenas a los entornos afectivos y/o familiares de la víctimas; por lo que los feminicidios no íntimos y por conexión no podrán ser juzgados ni sancionados bajo esta ley.

### Debilidad en el sistema de atención de justicia e incumplimiento de las normas

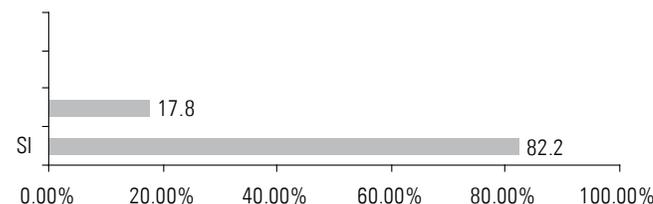
Según un reciente estudio sobre el acceso a la justicia de las mujeres en Perú, el sistema judicial y las autoridades que lo gestionan están fuertemente influenciados por una misma concepción familista que obstaculiza conductas guiadas por una lógica de derechos, de tal manera que por encima del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia prevalecen actitudes y prácticas que buscan preservar la unión familiar y perpetúan los estereotipos de género<sup>94</sup>. Estas dificultades, se profundizan si además las autoridades se enfrentan a fuertes limitantes normativos derivados de una concepción del derecho que no ha subvertido los órdenes patriarcales, y, por lo tanto, no ha creado aún nuevas formas de legislar a favor de la igualdad diferenciada y el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres<sup>95</sup>.

Efectivamente, la impunidad es uno de los grandes problemas a los que se enfrentan las mujeres que sufren la violencia. Las dificultades del sistema de justicia y de las mismas autoridades para dar una respuesta efectiva a estos casos, permiten que la tolerancia social al problema se mantenga y que la violencia tienda a naturalizarse. Esto se refleja en los expedientes y, específicamente, en las manifestaciones que los agresores rinden ante los operadores judiciales.

<sup>94</sup> Macassi, Ivonne, et. al., *Entre luces y sombras, caminos para acceder a la justicia. Estudio de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador*, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y Movimiento Manuela Ramos, Lima, 2010, p. 116.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 226.

Existencia de violencia familiar previa al homicidio

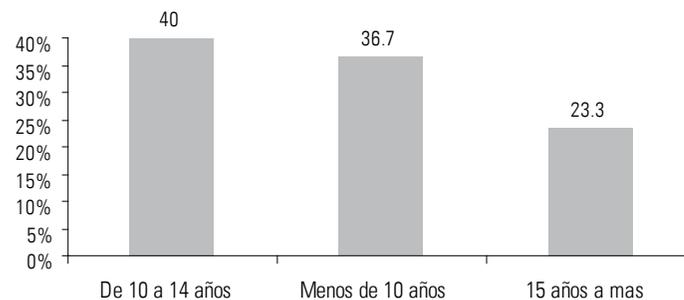


**Fuente:** Defensoría del Pueblo, Boletín de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, Volumen I N° 3, diciembre 2010. Investigación en base a expedientes de feminicidio. Defensoría del pueblo.

De otro lado, la falta de respuesta del sistema pone en grave riesgo la vida de las mujeres, como lo evidencia la Defensoría del Pueblo en el estudio de 45 expedientes judiciales sobre crímenes caracterizados como feminicidio íntimo<sup>96</sup>. En éste, se encontró un altísimo porcentaje de casos en los que las mujeres habían sufrido previamente violencia familiar.

Según este mismo estudio, de un universo de 30 expedientes juzgados, en el 76.7% de los casos la condena recibida había sido inferior al mínimo legal<sup>97</sup> y los montos por concepto de reparación civil insignificantes, considerando que se trata de vidas humanas y de la afectación de todo su entorno.

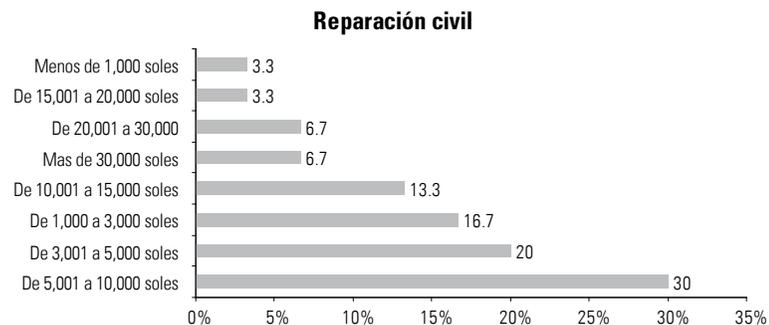
Años de condena



**Fuente:** Defensoría del Pueblo, Boletín de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, Volumen I N° 3, diciembre 2010. Investigación en base a expedientes de feminicidio.

<sup>96</sup> El estudio fue realizado en base a expedientes de los distritos judiciales de Lima, Junín, Ayacucho, San Martín y Puno, iniciados en el año 2000.

<sup>97</sup> En estos casos, los delitos fueron juzgados como parricidios u homicidios calificados, delitos por los que corresponde una pena privativa de la libertad no menor de 15 años, según el Código Penal vigente.



**Fuente:** Defensoría del Pueblo, Boletín de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer. Volumen I N° 3. Diciembre, 2010. Investigación en base a expedientes de feminicidio.

## Voces de las mujeres

Los casos de feminicidio deben ser analizados en el marco de la persistencia de las múltiples formas de violencia a las que están expuestas las mujeres y de la debilidad del sistema estatal para atenderla. El acceso de las mujeres a la justicia continúa siendo un problema sin resolver. Al amparar la impunidad, se refrenda y refuerza el mensaje de permisividad social que subyace al problema.

Las mujeres perciben el riesgo en el que se encuentran y la falta de operatividad y respuesta efectiva del sistema judicial, por lo que señalan que la justicia que no llega a tiempo no es justicia<sup>98</sup>.

*“Así me dijo. Y por las puras fui a la gobernación porque gobernación me dijo: tienes que ir a la comisaría. Fui a la comisaría y de nuevo me mandaron a la gobernación. Señor, le digo, ¿quién me va atender? De allá me mandan acá, están jugando con uno. Y ya me inscribió. De ahí por las puras me inscribió, porque después que la citen a usted, a su esposo, esto procede [de] acá [a] 15 días. Uy, quince días, ya me habrán fusilado ya. Sí, porque me dijo: procede en 15 días. Cuántas mujeres ponen denuncias, señoras que en 15 días ya están muertas, ya” (Eva).*

*“Después justicia, justicia, la justicia no existe ahora” (Dora).*

<sup>98</sup> En: Macassi, Ivonne et. al., ob. cit.

*“Sí, después de dos años, ese día que he ido recién me están haciendo caso; me mandaron al médico legista y me mandaron al psicólogo” (Susana).*

*“Me daba cólera, me daba cólera porque no me asistían, no me apoyaban; mejor dicho, en ese instante no me apoyaban, no decían, allá vamos hacer esto o has esto. No, no te aconsejaban, me tomaron mis datos, escribieron y se fueron [...]” (Marita).*

[Sobre la justicia] *“No, porque todo hay que ir, como dice, tienes que ir bien ensangrentada para que vengan con un carro recién” (Malena).*

## RECOMENDACIONES<sup>99</sup>

### Al Congreso de la República

- Aprobar una ley de protección frente a la violencia contra la mujer en el ámbito familiar, comunitario y estatal, en cumplimiento de la Convención Interamericana para la Prevención Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará) ratificada por el Perú.
- Ampliar la tipificación del feminicidio, para que todos los crímenes contra las mujeres (feminicidio no íntimo, íntimo y por conexión) sean investigados y sancionados considerando el contexto en el cual se desarrollan y su especificidad.
- Despenalizar las relaciones sexuales consentidas sostenidas por menores entre 14 a 18 años de edad.
- Modificar el código penal para evitar que la figura de homicidio por emoción violenta sea aplicado a los casos de feminicidio.

<sup>99</sup> La mayoría de las recomendaciones han sido tomadas de: Silva Tiellacuri, Cynthia, ob. cit., pp. 109-111, y Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 128. El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?, Lima, 2007.

- Adecuar el Código Penal al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ratificado por el Perú. Se requiere impulsar el debate y la aprobación de la propuesta de reforma de Código Penal elaborada y presentada por la Tercera Comisión Especial Revisora (creada por Ley N° 29153), que tipifica y sanciona las diversas modalidades de violencia sexual como delitos de lesa humanidad, incluyendo la esterilización forzada.
- Aprobar una ley que recoja íntegramente el texto del Proyecto de Ley N° 2906-2008/CR, buscando que se modifiquen los artículos 3° y 6° de la Ley N° 28592 – Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, para incluir como víctimas beneficiarias a las personas que hayan sufrido otras formas de violencia sexual durante el conflicto armado interno, además de la violación sexual.
- Modificar la legislación en materia de hostigamiento sexual, derogando la figura de la falsa queja y estableciendo que se invierta la carga de la prueba para que el denunciado, en virtud de la presunción de veracidad, sea quien tenga que probar que no ha hostigado a la víctima.
- Derogar el artículo 339 del Código Civil, que establece un plazo de caducidad para interponer la acción de divorcio por las causales de violencia familiar y por injuria grave que haga insoportable la vida en común, con el fin de que no se limite el derecho a disolver el vínculo matrimonial cuando han existido antecedentes de violencia.

### **Al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia**

- Establecer en las leyes y en los reglamentos nacionales sanciones para las funcionarias y funcionarios de la administración de justicia que no cumplan con denunciar los casos de violencia contra las mujeres o que promuevan la conciliación entre el agresor y la víctima, asegurando los mecanismos necesarios para la aplicación efectiva de dichas sanciones.

### **A la Presidencia del Consejo de Ministros**

- Derogar el Decreto Supremo N° 051-2011-PCM, que excluye del programa de reparaciones individuales a las mujeres que durante el conflicto armado interno fueron víctimas de violencia sexual, distinta a la violación sexual, e instalar una mesa de concertación para la ejecución de dicho programa.

### **Al Poder Judicial**

- Aprobar un Acuerdo Plenario en el que se especifique que en el juzgamiento de los delitos contra la libertad sexual, las conductas previas o anteriores de la víctima no constituyen elementos de juicio para el procesamiento del caso y se disponga, además, que no se podrá exigir prueba física para demostrar la falta de consentimiento.
- Evaluar la creación de juzgados penales supraprovinciales, con dedicación exclusiva, en los departamentos donde se están investigando casos de violación a los derechos humanos ocurridos durante el conflicto armado interno.
- Garantizar un sistema descentralizado de investigación y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos.
- Garantizar que los/las jueces/as a cargo de los casos relacionados con la violación de los derechos humanos de las mujeres cuenten con capacitación permanente sobre derechos humanos, género e interculturalidad, así como con los recursos necesarios para llevar a cabo las diligencias que les permitan desarrollar investigaciones oportunas y eficaces.
- Producir información especializada sobre el juzgamiento de los casos de homicidio de mujeres y sus resultados. Esta información permitirá evaluar la forma en la que son procesados así como evitar argumentos exculpatorios que contengan prejuicios de género y condenas que se sitúen en los mínimos legales.

### **Al Ministerio Público**

- Emitir, en el marco de la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal, una directiva para el manejo o tratamiento de los casos de violencia contra las mujeres, en la que se establezca que al momento de construir la teoría del caso y de sustentarlo se debe contemplar el estado emocional de la víctima y aplicarse los enfoques de género, de derechos humanos y de interculturalidad.
- Asegurar los recursos económicos que requiera la ejecución de las medidas de protección a colaboradores, víctimas, testigos y peritos, dispuestas por los fiscales a cargo de las investigaciones por violaciones de derechos humanos.
- Garantizar que los/las fiscales/as a cargo de los casos sobre violaciones a los derechos humanos de las mujeres cuenten con capacitación permanente sobre derechos humanos, género e interculturalidad, y con los recursos necesarios para llevar a cabo las diligencias que les permitan desarrollar investigaciones oportunas y eficaces, tales como toma de declaraciones y visitas de inspección.
- Evaluar la creación de fiscalías penales supraprovinciales, con dedicación exclusiva, en los departamentos donde se están investigando los casos de violación de los derechos humanos ocurridos en el contexto del conflicto armado interno.
- Dictar medidas para garantizar que el personal del Instituto de Medicina Legal tenga capacitación permanente en género, derechos humanos e interculturalidad así como en el manejo de los protocolos internacionales desarrollados para casos de violencia sexual.

### **Al Poder Judicial y al Ministerio Público**

- Capacitar a los/as fiscales y magistrados/as con la finalidad que puedan identificar, investigar y sancionar adecuadamente los casos de feminicidio íntimo, no íntimo y por conexión.

### **Al Poder Judicial, al Ministerio Público y al Ministerio del Interior**

- Incrementar, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, el número de fiscalías, juzgados y delegaciones policiales en las zonas rurales, con el objeto de facilitar a las mujeres víctimas de violencia que residen en el área rural el acceso a la debida protección y a tutela judicial efectiva.
- Establecer protocolos especializados para la atención de las mujeres víctimas de violencia en las gobernaciones, comisarías, fiscalías y dependencias judiciales, que impidan la revictimización de las mujeres, que garanticen la privacidad en la atención y que se les brinde información sobre sus derechos en su lengua materna.
- Incluir una asignatura sobre violencia de género desde un enfoque intercultural que forme parte de la curricula de formación académica de las escuelas de oficiales y sub oficiales de la Policía Nacional del Perú.

### **A la Academia de la Magistratura**

- Implementar un programa de especialización en género, derechos humanos e interculturalidad dirigido de manera especial a magistrados/as de familia, penal y constitucional.

### **Al Consejo Nacional de la Magistratura**

- Establecer medidas para asegurar que las/los aspirantes a la carrera judicial y/o fiscal, en las especialidades de familia, penal y constitucional, reciban incentivos o bonificaciones por su especialización en género, derechos humanos e interculturalidad.

### **Al Ministerio Público y al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social**

- Implementar un registro único de feminicidio que sea de acceso público. Se deberá procurar, asimismo, producir información sobre

el feminicidio considerando, como mínimo, las variables de origen étnico, orientación sexual, departamento, provincia y área de residencia.

### **Al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y a la Defensoría del Pueblo**

- Siguiendo las recomendaciones del Primer Informe Hemisférico del MESECVI, deberán desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos para la detección de la violencia contra las mujeres así como a identificar sus causas, consecuencias y frecuencia. Ello permitirá evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y formular y aplicar los cambios que sean necesarios. Deben, asimismo, realizar estudios cualitativos, a través de análisis de expedientes, sobre el impacto de la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal a los casos de violaciones a los derechos de las mujeres.

### **Al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y al Ministerio de Economía y Finanzas**

- Diseñar e incluir en la Ley de Presupuesto del Sector Público del siguiente ejercicio presupuestal, un programa estratégico de violencia familiar y sexual. Se requiere crear e implementar un programa con presupuesto protegido que permita identificar la inversión que cada organismo o entidad pública realiza para prevenir y atender la violencia familiar y sexual en el marco de las competencias y funciones que tiene asignadas.

### **Al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social**

- Cumplir, en el marco de la descentralización, con su rol de ente rector, garantizando que todos los Centros de Emergencia Mujer cumplan con el modelo establecido por la Guía de Atención Integral de los Centros de Emergencia Mujer y cuenten con el presupuesto y el número de profesionales necesarios e idóneos para responder a la

demanda de atención integral de las víctimas de violencia familiar y/o sexual.

- Implementar un sistema de información estadística que consolide los datos provenientes de las distintas fuentes y ofrezca información sobre las diversas formas o manifestaciones de la violencia contra las mujeres así como sobre las causas, consecuencias, prevalencia y frecuencia de la violencia, considerando, como mínimo, variables de edad, origen étnico, orientación sexual, departamento y área de residencia.
- Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación que garanticen la implementación de programas de especialización en género, derechos humanos e interculturalidad para los operadores en la administración de justicia, el personal policial y los demás funcionarios y personal encargado de la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres.
- Diseñar e implementar, en coordinación con otros ministerios, los gobiernos regionales y locales, una campaña nacional sostenida sobre el feminicidio, su magnitud, sus causas y consecuencias. En esta campaña, se deberá incluir mensajes y contenidos que promuevan prácticas igualitarias y democráticas en las relaciones de pareja, ya que el principal móvil de los feminicidios, en el caso peruano, es la necesidad de los agresores de ejercer control sobre las decisiones de su pareja y el deseo de restarle autonomía.

### **Al Ministerio del Interior**

- Aprobar una directiva para investigar y sancionar a los funcionarios, gobernadores y tenientes-gobernadores que, incumpliendo su función de brindar garantías personales, promuevan la conciliación en casos de violencia contra la mujer.

### **Al Ministerio de Justicia**

- Revisar la reglamentación de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar y establecer disposiciones que provean medidas

de protección apropiadas a las víctimas de la violencia y a los/as testigos/as y que garanticen de manera efectiva su integridad física, psíquica y moral.

- Evaluar la creación de un mecanismo de acompañamiento jurídico, como la defensa de oficio, brindado por el propio Ministerio, para las víctimas de la violencia sexual ocurrida durante el conflicto armado interno.

### **Al Ministerio de Salud**

- Difundir y hacer cumplir en todos los servicios de salud que atiendan mujeres víctimas de violencia, la Guía técnica para la atención integral de las personas afectadas por la violencia basada en el género y las Guías nacionales para la atención integral de la salud sexual y reproductiva, y asegurar que los operadores de los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia estén debidamente capacitados en el manejo y aplicación de las guías.

## **II. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL SECTOR DEFENSA**

*\*Ana María Tamayo (IDL)*

La incorporación de las primeras mujeres en las fuerzas armadas se produce en el año 1993 a través del Servicio Activo No Acuartelado (SANAF), que era una modalidad del servicio militar solo para las mujeres.

En el año 1996 se promulgó la Ley N° 26628, que regula el acceso de las mujeres a las escuelas de formación de oficiales y suboficiales de los institutos armados. El dictamen de la norma se sustenta en las obligaciones internacionales contraídas por el Estado peruano. Asimismo, se hace mención a la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer, que compromete a los Estados parte a no incurrir en actos o prácticas discriminatorias hacia las mujeres y de velar para que las autoridades e instituciones estatales cumplan con esta obligación, a fin de garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que los varones.

El ingreso efectivo de las mujeres en los institutos armados se concreta a partir del año 1997 en el Ejército, en la Fuerza Aérea en el año 1998 y en la Marina de Guerra a partir del año 1999.

La Ley N° 26628 significó solo un punto de partida para regular el acceso de las mujeres a las escuelas de formación castrense. Posteriormente, se aprueban otras leyes como la Ley que regula el uso del descanso prenatal y post natal del personal femenino en las fuerzas armadas y policiales, sancionada mediante Ley N° 28308 de 2004. Luego, se promulga la Ley N° 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas, y la Ley N° 29108, de Ascensos de Oficiales, que regula el estatuto de la carrera del personal militar así como los principios del sistema de ascensos en los institutos armados; dispositivos centrales

en la institucionalidad de la línea de carrera y la promoción de la meritocracia que fueron severamente socavados durante el régimen de Alberto Fujimori en connivencia con los altos mandos militares de dicho período.

Según la Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas, Ley N° 28359, publicada el 28 de julio del 2004, los/las oficiales tienen iguales derechos y obligaciones; sin embargo, también se señala: “se pueden establecer limitaciones en base a criterios objetivos y sexo, inherentes a la función militar”. En base a ello, el reglamento de la Ley limita la participación de las mujeres “en especialidades afines de Operaciones Especiales y en las Unidades de Combate de la Primera línea”, significando con ello que la limitación obedece a que si el enfrentamiento es cuerpo a cuerpo existe una desventaja para el personal femenino. En esta misma línea, establece otra limitante: “Cuando existan restricciones en las facilidades de habitabilidad de las Unidades, cuya solución afecte la operatividad de la misión”. En este caso, por ejemplo, en la Marina de Guerra no está permitido que las mujeres se especialicen como submarinistas, bajo el argumento de que estas unidades están diseñadas con espacios muy pequeños y que solo permitirían la convivencia entre varones, desde su mirada institucional.

A la fecha, la participación de las mujeres en las fuerzas armadas aún es bastante limitada, pues no pasa del 5% en los tres niveles jerárquicos. Según la información proporcionada por el propio Ministerio de Defensa a la Red Ciudadanos Protegiendo Ciudadanos en el año 2009, la mayoría del personal femenino se encuentra en el Ejército, con un 62.69%, en la Marina de Guerra está adscrito el 24.23% del personal femenino y en la Fuerza Aérea el 13.08%.

**Personal de las Fuerzas Armadas según sexo**

	Varones	Mujeres	Total
Oficiales	8,847	460	9,307
Sub oficiales	33,138	1,443	34,581
Tropa	37,749	2,398	40,147
Total	79,734	4,301	84,035

**Fuente:** Ministerio de Defensa, Compendio Estadístico del Sector Defensa, 2007.

### Limitado acceso a especialidades

Si bien el ingreso de mujeres a las escuelas de formación de oficiales y suboficiales en las fuerzas armadas es relativamente reciente, sus posibilidades de integración en el proceso educativo y la carrera militar se encuentran limitadas por la falta de acceso a todas las especialidades que ofrecen los centros de formación correspondientes.

El peso de una cultura organizacional y un *ethos* militar, asentado sobre el culto a la homogeneidad del personal y a un referente androcéntrico, es una de las armas discursivas más empleadas en contra de la integración plena de las mujeres en las fuerzas armadas.

Al respecto, si bien la forma en que acceden los cadetes y alumnos a las especializaciones es diferente entre los institutos armados, el punto en común es que esta especialización se escoge en las escuelas matrices y tiene un carácter decisivo para el devenir de la carrera militar, la cual deberá encauzarse por ésta. Por ejemplo, en el Ejército les está vedado a las mujeres el acceso a las armas de Infantería, Caballería y Artillería (de las cuales tradicionalmente han provenido los comandantes generales de dicho instituto armado); en la Marina de Guerra, a las de Submarinos, Infantería de Marina y Operaciones Especiales; y en la Fuerza Aérea, a las de Defensa Aérea y Operaciones Especiales. Es en este sentido que puede afirmarse que la carrera militar aún constituye una de las últimas barreras para las mujeres, en lo relativo a su plena incorporación al mundo del trabajo.

### Casos emblemáticos de graves violaciones a los derechos humanos

- **DB**, ex-cadete de la Escuela de Oficiales de la Fuerza Aérea, fue víctima de violación sexual en las instalaciones de la Escuela por parte del entonces alférez, Jesús Ferreyra Gala (diciembre del 2007). Después de un intento de suicidio, D B fue dada de baja, por la causal de “inaptitud psicofísica” en el año 2009. Este caso fue, materia de un informe del grupo de trabajo de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social del Congreso de la República, conformado para investigar casos de abuso sexual en las instituciones militares y policiales en

el período 2007-2008. La organización Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán ejerce el patrocinio legal del caso hasta la fecha.

- **SR**, soldada del servicio militar voluntario del Ejército. Denuncia haber sido objeto de violación sexual en agosto de 2008 por parte del personal militar superior dentro de las instalaciones militares. Son implicados un mayor, un capitán y un técnico del Ejército. Se informó que el mayor implicado en la denuncia fue dado de baja. Este caso, también fue investigado por el grupo de trabajo parlamentario antes aludido. Se inició la investigación fiscal.
- **SCY**, ex-alumna de la Escuela Técnica del Ejército. Denuncia haber sido objeto de violación sexual en abril de 2010 por parte del director de la Escuela, el Coronel Marco Vilela Seminario. La agraviada interpuso denuncia penal ante la Primera Fiscalía Penal por violación sexual y libertad individual, luego se desistió de la misma. Cabe señalar, que la alumna S C Y fue internada por 45 días en el Hospital Militar, sin tener contacto con sus familiares. Por otro lado, se tiene conocimiento de que el Coronel Vilela Seminario fue retirado de su cargo como director de la Escuela pero sigue en actividad en otra dependencia del Ejército.
- **MM**, ex-cadete de la Escuela de Suboficiales de la Marina de Guerra del Perú. Fue expulsada de la Escuela en agosto de 2011 cuando cursaba el segundo año de estudios, bajo la causal de “inaptitud psicofísica de origen psicossomático”, al no poder cumplir con la rutina de la Escuela debido a limitaciones físicas derivadas de su estado de embarazo.
- **JVH**, alumna del segundo año del Instituto Superior Tecnológico Naval (CITEN). El 05 de septiembre de 2011 dio a luz a una niña en las instalaciones de dicha institución educativa. Ha sido dada de baja por la causal de medida disciplinaria, en base a los artículos 157 y 167, inciso (e) del Reglamento Interno de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas. La alumna J V H ha apelado la resolución de baja.

## RECOMENDACIONES

### Al Congreso de la República y al Ministerio de Defensa

- Adecuar las leyes y demás normas aplicables al sector defensa a los estándares contenidos en la legislación vigente sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y en la legislación internacional. Entre otros dispositivos legales, se requiere modificar la Ley de situación militar y su reglamento, la Ley de régimen disciplinario, y el Reglamento de los centros de formación militar, en lo concerniente a la pérdida de la condición de cadete por causal psicossomática en los casos en que las cadetes estén en estado de gravidez.

### Al Ministerio de Defensa

- En vista de la casuística presentada, urge sistematizar la información como insumo para el diseño y la ejecución de políticas en el sector defensa y contar con una data suficiente sobre la experiencia de vida cotidiana y las subjetividades de las mujeres militares. Se requiere crear en el sector defensa un observatorio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que comprenda al Ministerio de Defensa y a los institutos armados. Como antecedente, se puede tomar en cuenta el diseño del Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Ministerio del Interior<sup>100</sup>. Este observatorio debería tener como funciones las siguientes:
- Elaborar y validar indicadores que permitan evaluar los progresos realizados en sector defensa en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

<sup>100</sup> Creado el 06 de marzo del 2009, mediante la Resolución Viceministerial N° 003-2009-IN-0103, y adscrito a la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

- Analizar y proponer modificaciones a la normatividad del sector defensa, garantizando que se encuentre dentro del marco de las políticas de igualdad de oportunidades.
- Diseñar instrumentos de gestión para el fortalecimiento de capacidades en el Ministerio de Defensa a nivel nacional, para el monitoreo de los avances realizados en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el sector.
- Capacitar al personal del sector defensa en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, desde los enfoques de género, derechos humanos e interculturalidad.
- Crear un centro de documentación virtual sobre normatividad nacional y comparada en la materia.
- Elaborar planes de trabajo para monitorear in situ el avance en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el sector defensa y determinar los niveles de enlace en el ámbito nacional para garantizar la puntualidad en el trabajo del observatorio.

### III. MUJERES INDÍGENAS AMAZÓNICAS

*\* Clea Guerra (CMP Flora Tristán)*

La CEDAW es una de las principales herramientas jurídicas internacionales para la defensa de los derechos de las mujeres, pero no menciona expresamente a las mujeres indígenas ni se refiere a la discriminación racial, y apenas menciona los derechos a la tierra y a los recursos naturales. Sin embargo, puede verse en las observaciones y recomendaciones finales que el Comité CEDAW realiza a los Estados de la región con ocasión de la revisión de los informes periódicos que presentan, que existe interés y preocupación por la situación de las mujeres indígenas. Este acercamiento es importante, toda vez que los instrumentos internacionales relativos a los pueblos indígenas, más allá de una mención con relación a que lo estipulado debe de aplicarse en igualdad a mujeres y hombres, no contienen ninguna referencia específica sobre las mujeres indígenas ni a la discriminación de la que puedan ser objeto en sus comunidades o fuera de ellas<sup>101</sup>.

La situación de las mujeres indígenas ha sido frecuentemente invisibilizada, no solo por los estudios etnográficos sino también por los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>102</sup>. Frente a ello, las mujeres de estos pueblos han respondido de manera diversa, ya sea creando organizaciones propias o fortaleciendo su presencia y participación en las organizaciones mixtas, para estar presentes, ser reconocidas y demandar derechos.

La población indígena no solo sufre discriminación social y cultural si no también económica y política; además las mujeres de estos pueblos ven agravada su situación por su condición de género.

<sup>101</sup> Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

<sup>102</sup> El Comité para la Eliminación de la discriminación racial expidió en el año 2000 la Recomendación General N° 25, relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género. Sin embargo, en las observaciones y recomendaciones que ha emitido con ocasión de la revisión de los informes periódicos presentados por el Perú no se ha abordado la discriminación de género en relación a las mujeres indígenas.

En los últimos años, las reivindicaciones de los pueblos indígenas han venido incrementándose en la región, y ello también ha influido en la situación de las mujeres. Una de las principales preocupaciones de estas ha sido el reconocimiento de los derechos a la libre determinación, incluyendo los derechos al territorio y a los recursos naturales, que son requisitos indispensables para su identidad, supervivencia y desarrollo. En el caso peruano, muchos de los conflictos protagonizados por los pueblos indígenas han sido y todavía son de carácter socio-ambiental, conflictos mayoritariamente generados por la presencia de industrias extractivas en los territorios donde habitan estos pueblos. Agotadas las vías institucionales, estos conflictos derivaron en fuertes enfrentamientos con la policía y, en ocasiones, dejaron muertos y otro tipo de secuelas. El más recordado, por su envergadura y consecuencias, es el enfrentamiento que tuvo lugar en Bagua, departamento de Amazonas, el 5 de junio de 2009. En estos conflictos las mujeres indígenas participaron activamente.

Entre las observaciones y recomendaciones finales formuladas por el Comité CEDAW con ocasión de la revisión del Sexto informe periódico del Perú, se plantean algunas que están específicamente referidas a las mujeres indígenas<sup>103</sup>. Con respecto a las mujeres indígenas, al Comité le preocupa: la ausencia de información estadística desagregada por sexo y etnia; las barreras para acceder a la justicia, en especial la relativa al idioma; las altas tasas de indocumentación que les impide reclamar la nacionalidad y beneficiarse de los programas sociales; la pobreza, las condiciones de vida precarias y la falta de acceso a la atención de la salud, a la educación, a facilidades de crédito y a servicios comunitarios. Asimismo, el Comité insta al Estado peruano a brindar atención a las necesidades de las mujeres indígenas y a reparar las causas socioeconómicas de su discriminación. Desde entonces, el Perú ha realizado avances en algunas áreas, en otras no ha habido cambios y, en algunos casos, los avances han sido puntuales y no se han sostenido.

Habría que advertir, sin embargo, que la observación de la situación de las mujeres indígenas amazónicas se ve dificultada por la falta de información estadística desagregada por sexo y etnia. La información disponible proviene casi exclusivamente de los censos nacionales de

comunidades nativas amazónicas<sup>104</sup> y, aún en éstos, es limitada, ya que tampoco se desagrega información por sexo para todas las variables ni necesariamente para todas aquellas que serían imprescindibles para poder realizar un análisis de la situación de las mujeres. De otro lado, las encuestas nacionales de hogares y las encuestas nacionales de demografía y salud, que se realizan de manera continua, no proporcionan información específica sobre las poblaciones indígenas amazónicas, y la que se puede obtener trabajando con el cruce de algunas variables disponibles en las bases de datos no permite realizar observaciones generalizables. El alto grado de dispersión geográfica que presenta la población indígena amazónica, resta representatividad a los resultados de estas encuestas debido al tamaño de las muestras.

### Caracterización general de la población

La población indígena amazónica es heterogénea. Se encuentra principalmente ubicada en los departamentos de Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali, y está mayoritariamente asentada en distritos que presentan bajos índices de desarrollo humano.

De acuerdo con los datos del II Censo de Comunidades Nativas de la Amazonía 2007<sup>105</sup>, existen 60 grupos étnicos que pertenecen a 13 familias lingüísticas y que albergan una población que asciende a 332,975 personas, distribuidas en 1,786 comunidades. La proporción de hombres (52,2%) es mayor que la de las mujeres (47,8%)<sup>106</sup>. Los pueblos indígenas amazónicos tienen una población mayoritariamente joven. Los resultados censales indican que el 47,5% de la población indígena es menor de 15 años de edad (158,116), el 50,6% tiene entre 15 y 64 años de edad (168,369) y el 1,9% más de 64 años (6,490)<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> En el año 2007 se llevó a cabo el II Censo de Comunidades Nativas de la Amazonía. Este Censo fue objeto de críticas, pues un número relativamente importante de comunidades no fueron encuestadas debido a su inaccesibilidad geográfica. También se cuestionó que se utilizara como único criterio para la identificación de las personas indígenas el de la "lengua materna".

<sup>105</sup> La información que proporciona el Censo corresponde a los 51 grupos étnicos que fueron censados.

<sup>106</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Censos nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda. Resultados Definitivos de Comunidades indígenas*, Tomo I, Lima, 2008 p. 63.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>103</sup> Observaciones 10 y 18 y recomendaciones finales 32, 36 y 37.

Las condiciones de las viviendas de las poblaciones indígenas amazónicas son como sigue:<sup>108</sup>

- El 73.8% de viviendas tiene como material predominante en las paredes exteriores de las viviendas la madera y el 10.6% la quincha.
- El 54.3% de las viviendas tiene como material predominante en los pisos la tierra y el 41.1% de las viviendas la madera.
- El 73.3% de las viviendas se abastece de agua a través de río, acequia, manantial o similar, mientras que el 15,0% lo hace por medio de pozo y solo el 5.5% por red pública dentro y fuera de la vivienda.
- El 5.1% de las viviendas dispone de pozo ciego o negro/letrina, mientras que el 36,6% de las viviendas no tiene servicio higiénico.
- El 13.8% del total de viviendas particulares dispone de alumbrado eléctrico conectado a la red pública, mientras que el 86,2% no dispone de este servicio.

## Fecundidad y salud de las mujeres

Las agendas de las federaciones de organizaciones de mujeres indígenas contemplan desde hace mucho tiempo reivindicaciones en cuanto a la salud. En éstas, suelen plantear como punto de partida que la situación de salud de las mujeres indígenas se ve afectada por las jornadas de trabajo excesivas que realizan, por el escaso acceso que tienen a los servicios de salud del Estado y por la pérdida de conocimientos tradicionales.

En el año 2007, el 43.1% de la población femenina correspondía a mujeres en edad fértil (15 a 49 años de edad)<sup>109</sup> y la tasa global de fecundidad (TGP) en la amazonia es de 7.9 hijos por mujer, siendo mas del doble del promedio nacional (3.4)<sup>110</sup>. Entre las mujeres indígenas amazónicas, la maternidad temprana es un problema que alcanza enormes proporciones, incluso si se la compara con las poblaciones indígenas de la sierra. Según la información censal del año 2007, el

55.6% de las mujeres indígenas amazónicas había tenido su primer hijo entre los 15 y los 19 años de edad y el 6,8% entre los 12 y 14 años<sup>111</sup>.

Si bien no se dispone información sobre el nivel de conocimientos que las mujeres indígenas amazónicas tienen con respecto al uso de métodos modernos de planificación familiar ni sobre la prevalencia de uso, la información es bastante reveladora. Habría que indagar más profundamente sobre el peso que tienen razones culturales en el comportamiento reproductivo de la población, particularmente adolescente, y el que tienen otros factores, como la ausencia de educación sexual temprana y/o de información oportuna y adecuada o la cobertura de los programas de planificación familiar en las zonas en las que están asentadas las poblaciones indígenas amazónicas.

No se tienen datos sobre el número de mujeres indígenas amazónicas que mueren anualmente como consecuencia del embarazo y del parto. Sin embargo, sí se cuenta con cifras sobre el total de las muertes maternas por departamento. Esta información se basa en los reportes de los servicios de salud a nivel nacional que, como el propio Ministerio de Salud reconoce, tiene un importante nivel de subregistro por diversas razones<sup>112</sup>. De acuerdo con dicha información, la mitad de los departamentos que concentraron el 80% de las muertes maternas ocurridas entre los años 2000 y 2009 congregan población indígena amazónica<sup>113</sup>. Igualmente, tres de los cinco departamentos que concentran casi el 50% de las muertes maternas registradas entre enero y mayo del año 2011, corresponden a departamentos que tienen población indígena amazónica<sup>114</sup>.

Asimismo, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 (ENDES Continua), los departamentos con mayor porcentaje de mujeres encuestadas que no recibieron

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>112</sup> Un subregistro de hasta el 50% en el año 2009, según lo reconoce la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud (Enlace Continental de Mujeres, *Mujer indígena: salud y derechos. Diagnóstico participativo con el Taller Permanente de Mujeres Indígenas Amazónicas y Andinas del Perú*, Informe Ejecutivo, 2008).

<sup>113</sup> Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, *Programa Estratégico "Salud Materna Neonatal". Reporte de Seguimiento Concertado: Balance del año 2010. Resumen Ejecutivo*, Lima, 2011, p. 3. Ver en: [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc\\_01536.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01536.pdf)

<sup>114</sup> Ver la Alerta N° 01-2011-SC/PSMN de la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza sobre el seguimiento concertado entre Estado y sociedad civil del Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal. En: [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc\\_01543.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01543.pdf)

<sup>108</sup> *Ibid.*, pp. 92, 94, 96, 98 y 100.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>110</sup> [donambro.wordpress.com/2010/09/02/unicef-ninez-indigena-peru/](http://donambro.wordpress.com/2010/09/02/unicef-ninez-indigena-peru/)

atención prenatal son aquéllos que tienen mayor población indígena amazónica, como Loreto (16.2%), Ucayali (7.3%) y Cajamarca (4.3%)<sup>115</sup>. Los resultados de la ENDES también dan cuenta de los escasos porcentajes de nacimientos en los establecimientos de salud en aquellos departamentos que tienen población indígena amazónica, como Loreto (53.1%), Cajamarca (61.3%) y Amazonas (67.4%)<sup>116</sup>.

La política de “casas de espera” adoptada para favorecer el acceso a la atención oportuna del parto por los servicios de salud que cuentan con capacidad resolutive para atender cualquier complicación derivada de éste, ha sido principalmente implementada en las comunidades rurales de la sierra pero su desarrollo todavía es incipiente en la zona amazónica<sup>117</sup>. La adecuación cultural del parto en los servicios de salud ha sido objeto de una norma específica: la “Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural”, aprobada por Resolución Ministerial N° 598-2005-MINSA. Sin embargo, en el año 2008, la Defensoría del Pueblo llamaba la atención sobre el hecho de que dependía “enteramente de la cooperación internacional”<sup>118</sup>.

En el año 2004, mediante Resolución Ministerial N° 771-2004/MINSA, se creó la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas. Su creación en el Ministerio de Salud, responde a la necesidad de disminuir las brechas sanitarias que presenta la población indígena del país en comparación con otras poblaciones. Sin embargo, dado que las mayores brechas corresponden a los pueblos amazónicos, la Estrategia Sanitaria Nacional tiene como prioridad atender las necesidades de esta población. Uno de sus objetivos es, además, la adecuación cultural de los establecimientos y servicios de salud que brindan atención en los territorios ocupados por las poblaciones indígenas.

## Educación de las niñas y adolescentes

La Constitución Política vigente señala como obligación del Estado fomentar la educación intercultural y bilingüe, según las características

<sup>115</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 182.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 192.

<sup>117</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 134. La salud de las Comunidades Nativas. Un reto para el Estado*, Lima, 2008, p. 164.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 163.

de cada zona<sup>119</sup>. En ese marco, la Ley General de Educación del año 2003, aprobada por Ley N° 28044, señala que ésta debe brindarse en contextos bilingües y en todos los niveles educativos, desde la educación inicial hasta la secundaria, incluyendo en principio la educación de jóvenes y adultos<sup>120</sup>. En el año 2001, se promulgó la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, Ley N° 27818, en la que se “ratifica el derecho de los pueblos indígenas a ser educados por docentes que dominen la lengua y la cultura indígena de la zona donde laboran, así como el castellano”<sup>121</sup> y se precisa que el Ministerio de Educación deberá “promover la elaboración y aplicación de planes de estudio y contenidos curriculares que reflejen la pluralidad étnica y cultural de la nación en todos los niveles educativos”<sup>122</sup>. Asimismo, en julio de 2011 se promulgó la Ley N° 29735, que regula el uso, la preservación, el desarrollo, la recuperación, el fomento y la difusión de las lenguas originarias del Perú, en la que se señala que la enseñanza de las lenguas originarias es obligatoria en la educación primaria, secundaria y universitaria en aquellas donde son predominantes y se dispone que “todos los educandos que poseen una lengua originaria como lengua materna tienen el derecho a recibir una educación intercultural bilingüe en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, incluyendo los que se encuentran en proceso de recuperación de la lengua materna”<sup>123</sup>.

A pesar de los avances normativos, la educación de las poblaciones indígenas presenta graves deficiencias y las comunidades amazónicas son las que enfrentan mayores barreras, no solo para el acceso sino también para la permanencia en la escuela y la conclusión de los estudios. Sin embargo, es importante precisar que además de los problemas que existen para identificar a la población indígena señalados en distintos estudios<sup>124</sup>, no se dispone información desagregada por sexo y grupo étnico sobre el acceso, la permanencia y la conclusión de la educación

<sup>119</sup> Artículo 17, último párrafo.

<sup>120</sup> Artículo 20.

<sup>121</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 152. Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*, Lima, 2011, p. 33.

<sup>122</sup> *Idem*.

<sup>123</sup> Artículos 16 y 22.

<sup>124</sup> Por ejemplo: Vásquez, Enrique, Chumpitaz, Annie y Jara, César, *Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú. Estadísticas recientes, preguntas (i)resueltas y tareas pendientes*, CARE Perú, EDUCA, Save the Children, Tarea y UNICEF, Lima, 2009.

básica, lo que no permite tener un diagnóstico sobre la situación educativa de las niñas indígenas amazónicas.

La Defensoría del Pueblo documenta extensamente las deficiencias de la educación bilingüe intercultural. Entre otras deficiencias señala: la ausencia de información sobre la población indígena desagregada por sexo, etnia, condición sociolingüística y ubicación geográfica, lo que determina que el Ministerio de Educación no esté en capacidad de calcular el número de docentes ni el volumen y características de los materiales educativos que se necesitan para la implementación de la educación bilingüe intercultural; el inexplicable abandono de la educación secundaria en la implementación de la educación bilingüe intercultural; la abrumadora ausencia de lineamientos u orientaciones para la diversificación curricular que debe efectuarse en los centros educativos; y la ausencia de criterios para la selección de los y las docentes orientados a garantizar que tengan el dominio de la lengua indígena (el 60% de docentes no maneja la lengua de la zona), menos aún que estén especializados en educación bilingüe intercultural<sup>125</sup>. Pero, sin lugar a dudas, el principal problema es que la educación bilingüe intercultural se focaliza en las áreas o zonas geográficas de asentamiento tradicional de las poblaciones indígenas, sin tomar en cuenta no solamente el acelerado proceso de urbanización resultante de la migración interna sino el reasentamiento de estas poblaciones como consecuencia de la violencia política de las últimas décadas<sup>126</sup>.

La misma fuente señala, además, que según estimaciones hechas por el propio Ministerio de Educación solamente el 8.3% de los centros educativos de nivel inicial y el 12.1% de las de nivel primaria desarrollan aprendizajes en la lengua materna de los y las estudiantes, y que existen hasta 23 pueblos indígenas donde las escuelas de nivel primario no desarrollan aprendizajes en la lengua materna, elevándose el número a 26 en el caso de la educación inicial<sup>127</sup>.

## Analfabetismo de las mujeres de 15 años a más de edad

De acuerdo con la información de los Censos Nacionales 2007, la población indígena amazónica de 15 años a más de edad que es analfabeta (no sabe leer ni escribir) asciende a 33,963 personas, que representan el 19.4% de la población. De este total, el 28.1% son mujeres y el 11.8% hombres, de manera que la tasa entre las mujeres es casi tres veces mayor que entre los varones<sup>128</sup>. La tasa de analfabetismo femenina alcanza, incluso, valores que están entre los cuarenta y los sesenta puntos porcentuales en ocho de los grupos étnicos censados<sup>129</sup>.

Las tasas que alcanzan las mujeres en los distintos grupos étnicos reflejan la grave situación de rezago educativo que presentan no solo en comparación con sus pares varones, sino también con respecto a las mujeres de otros sectores, situación que se explica por la ausencia de medidas de política educativa orientadas específicamente a las mujeres indígenas.

## Trabajo y acceso a recursos

En las fuentes oficiales no se dispone de información desagregada por sexo sobre la tasa de participación de la población indígena en la actividad económica ni para otros indicadores laborales, lo que impide hacer un análisis sobre la situación de las mujeres indígenas.

Las mujeres indígenas siempre han participado en el ámbito doméstico, agropecuario y artesanal, en sustento de la economía familiar y comunitaria. Para las mujeres, la división sexual del trabajo y las tradiciones más arraigadas en cuanto a sus roles y funciones familiares y comunitarias han limitado su acceso a recursos productivos y al disfrute de sus beneficios.

En muchos pueblos indígenas, las mujeres no se consideran sujetos de derecho en lo que respecta a la propiedad de la tierra, y si bien ha habido cambios que muestran que las mujeres tienen hoy más acceso a ella que antes, éste no se ha producido en igualdad de condiciones

<sup>125</sup> Defensoría del Pueblo, *ob. cit.*, pp. 491-498.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 492.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 494 y 495.

<sup>128</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 70.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 71 y 72.

con los hombres. Por lo general, los sistemas de herencia continúan beneficiando solamente a los varones indígenas.

Los cambios en las economías de las unidades familiares de los pueblos indígenas amazónicos han generado la necesidad de incrementar los recursos económicos disponibles, lo que ha impulsado a las mujeres a dar un valor comercial a los productos que venían elaborando para uso propio. Ven en la venta de productos agrícolas y de artesanías la posibilidad de generar ingresos pero no acceden con facilidad a los mercados ni a financiamiento. Desde el Estado no existe una política de crédito para las mujeres rurales.

Se puede mencionar como positiva la promulgación de la Ley del Artesano y del Desarrollo de La Actividad Artesanal, Ley N° 29073 de julio de 2007, y su reglamento, que establecen obligaciones para los diferentes niveles de gobierno en el campo de la promoción y el desarrollo de la actividad artesanal. Sin embargo, ni la Ley ni el reglamento contemplan medidas específicas para las mujeres.

### **Violencia contra las mujeres y acceso a la justicia**

La violencia que se ejerce contra las mujeres en las comunidades indígenas, ya sea en el espacio familiar o en el espacio comunitario, no está registrada en las fuentes oficiales. Las encuestas nacionales de demografía y salud no ofrecen información sobre la problemática de la violencia intrafamiliar al interior de las comunidades indígenas y los registros de los casos de violencia familiar y sexual de la Policía Nacional del Perú, del Ministerio Público y del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social no contemplan ninguna variable relacionada con el idioma materno o con la auto-identificación étnica ni de la víctima ni del agresor.

En los contextos comunitarios, la violencia familiar suele considerarse como un asunto privado y, en todo caso, sujeto a la justicia comunitaria. No obstante, cuando la autoridad comunal interviene las mujeres suelen enfrentarse a un sistema de justicia indígena que no considera la violencia contra la mujer en el ámbito intrafamiliar, el abandono de hogar o la negativa a cumplir con las obligaciones alimentarias hacia los hijos e

hijas, etc. como susceptibles de ser sancionadas. Frente a ello, algunas de las organizaciones que representan a las mujeres indígenas amazónicas han planteado la necesidad de promover un debate al interior de las comunidades, con el objeto de que desde la justicia comunitaria se de un trato distinto a la violencia intrafamiliar y sexual que se ejerce contra las niñas y las mujeres<sup>130</sup>.

Constituye un indudable avance que se haya incrementando el número de juzgados y de fiscalías en las zonas con presencia mayoritaria de pueblos indígenas, sin embargo hace falta dotarlos con los servicios de defensa de oficio y de traducción necesarios para que los procedimientos se realicen en lengua nativa<sup>131</sup>. Se requiere, asimismo, capacitar a los operadores de estos servicios, pues entre ellos persisten los prejuicios de género y la discriminación por origen étnico.

La creación de Centros de Emergencia Mujer para la atención de la violencia familiar y sexual en las capitales de provincia no ha tenido mayor impacto en la población indígena amazónica. Existen 60 Centros de Emergencia Mujer en los once departamentos que presentan mayor número de pueblos indígenas amazónicos, a los que las mujeres de las comunidades indígenas no logran acceder no solo debido a la distancia que tienen que recorrer para llegar a ellos sino también a los costos de transporte y estadía que implica el traslado, a lo que se agrega las barreras culturales y de idioma que tienen que enfrentar en el caso de que logren acceder a los servicios que brinda el Centro.

Asimismo, resulta preocupante que hasta la fecha no exista una ley que establezca las formas de coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, tal como lo manda el artículo 149 de la Constitución Política. Sin embargo, el 05 de octubre de 2011 la Corte Suprema de Justicia presentó al Congreso de la República el Proyecto “Ley de Justicia

<sup>130</sup> Se puede revisar la Agenda de las Mujeres Indígenas de la Federación de Mujeres Aguarunas del Alto Marañon – FEMAAAM y las propuestas elaboradas por las mujeres de la Provincia de Satipo.

<sup>131</sup> Por ejemplo, en el distrito de Imaza, Provincia de Bagua, se ha creado una fiscalía y un juzgado que no han sido implementados con los servicios de defensa legal y de traducción. El servicio de medicina legal aún se encuentra en la capital de la provincia, lo que impide realizar las pericias necesarias para procesar los casos. Debe precisarse, en todo caso, que a partir de la promulgación de la Ley N° 29735, que regula el uso, la preservación, el desarrollo, la recuperación, el fomento y la difusión de las lenguas originarias del Perú, las entidades públicas tienen la obligación de implementar de manera progresiva políticas y programas de capacitación o contratación para que en aquellas zonas donde una lengua originaria sea predominante los funcionarios y servidores públicos, incluido el personal de la Policía Nacional se puedan comunicar con suficiencia en dicha lengua (artículo 15, numeral 15.2).

Intercultural”, elaborado por la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz del Poder Judicial. Esta iniciativa contiene un desarrollo normativo que se basa en los siguientes principios: la coexistencia de diversos sistemas de justicia, la interculturalidad como base de la interacción de los sistemas de justicia, la cooperación entre autoridades y órganos de resolución, la complementariedad y el reconocimiento de resoluciones y el respeto a los límites y controles constitucionales. En el artículo 4°, relativo al bloque de justicia intercultural, la propuesta precisa que todas las disposiciones de la ley deben interpretarse en concordancia con las normas sobre comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas contempladas en la Constitución Política, los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos, la legislación específica del sistema jurídico nacional y los usos, las costumbres, los valores, las prácticas y las instituciones de las comunidades y rondas.

### Derecho a la identidad

Existe una proporción aún significativa de mujeres y hombres indígenas amazónicos que carecen de identidad reconocida por ley y que se ven impedidos/as de participar en la vida política del país y de ejercer sus derechos por falta de documentación que los acredite como ciudadanos/as peruanos/as.

Según los Censos Nacionales 2007, el porcentaje de la población indígena amazónica que no fue inscrito en el registro de nacimientos asciende al 7.8%, y la mayor proporción corresponde a las mujeres (8.8%), dos puntos porcentuales más que los hombres (6.8%)<sup>132</sup>. Según la misma fuente, el porcentaje de indocumentados (carecen de documento nacional de identidad - DNI) de 18 años a más de edad alcanza al 14.9% de la población indígena amazónica, el 18.1% son mujeres y el 12.2% son varones<sup>133</sup>.

Las campañas itinerantes del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) han facilitado la documentación de muchas mujeres y niñas indígenas. No se tienen datos actuales pero existe

numerosa información periodística que da cuenta de la amplitud y efectividad de estas campañas. Sin embargo, uno de los problemas frecuentemente reportados por las mujeres de las comunidades indígenas consiste en la falta de medios y la imposibilidad de renovar el documento de identidad nacional, debido a que las campañas que se realizan son fundamentalmente para la primera inscripción y el personal del RENIEC no permanece el tiempo suficiente en el lugar como para permitir que las mujeres de las comunidades lejanas accedan a realizar el trámite.

### Derecho a consulta previa

En el mes de septiembre de 2011, se promulgó, mediante Ley N° 29785, la “Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”. Esta Ley desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas u originarios a la consulta previa sobre cualquier medida legislativa o administrativa que afecte sus derechos colectivos, su existencia física, su identidad, su calidad de vida o su desarrollo.

Sin embargo, al legislar sobre la forma en que los pueblos indígenas participan en el proceso, se establece que la consulta se realiza “a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales”<sup>134</sup>. Por ello, pese a que encuentran positivo que se haya aprobado la Ley, las mujeres indígenas observan con preocupación que al no haberse establecido mecanismos que promuevan su participación, sus posibilidades de ser incluidas en los procesos de consulta previa son escasas, considerando que entre las comunidades campesinas y nativas persisten prácticas discriminatorias en la forma tradicional de elegir a sus representantes.

<sup>132</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 77.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>134</sup> Artículo 6°.

### Casos emblemáticos/Voces de las mujeres

La Federación de Mujeres Aguarunas del Alto Marañón se formó<sup>135</sup> con el objeto explícito de “empoderar a la mujer awajun en todos los ámbitos de su vida”. Desde el año 2006 brinda atención directa y acompañamiento a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, violencia sexual, entre otras actividades.

A través de los casos atendidos en las Defensorías Comunitarias, la Federación ha logrado incidir en las comunidades para el cambio de sus reglamentos internos así como en las prácticas y el comportamiento de las autoridades comunales, al punto que en la actualidad el 12% de los casos que son atendidos son transferidos a la Federación por las propias autoridades de las comunidades.

A continuación, algunos fragmentos de las entrevistas realizadas a mujeres indígenas en el marco de un diagnóstico realizado en la zona.

*“( ) otra cosa cuando se comete eso (violación sexual) lo hacen más problemas a las mujeres, entre hombres se defienden, siempre dicen quien abrió la puerta, la culpable es la mujer, pero acaso las mujeres ellas solas como dicen abren la puerta ( )” (mujer awajun de 35 años).*

*“(...) y mi esposo decía que no, me golpeaba porque me quería, porque me quería corregir, entonces el señor juez le pregunto de que estas corrigiendo, esa es la forma de corregir ( ) que la mujer tiene que obedecer al marido le dijo, y que es lo que no ha obedecido la señora ( ) que la mujer tiene que obedecer lo que dice el hombre, porque si no obedece ya era mujer como decir, una mujer corrompida, pero ahora que somos capacitadas, entonces ya un poco que son menos maltratadas físicamente o psicológicamente porque cualquier mujer que es maltratada ya se van en el Apu y denuncian, entonces todo eso ya va cambiando de lo que era antes ( )” (dirigenta awajun de 45 años).*

*“ ya otra cosa sobre producción, en realidad en su comunidad tienen cacao está sembrado, otros ya venden, otros recién siembran*

*caco y también hay piscigranja, hace su cerámica, artesanía pero no venden, para ellos no más hacen, tienen un montón donde van a vender ( ) quien va ir allá para traerlo y cargar su peso “ (mujer awajun de 40 años)*

*“ encontrar mercados, hasta ahora no hemos encontrado alguien que diga cómo hacer artesanía o buscar un sitio turístico para que puedan ir, o sino una catarata podemos limpiar bonito para que hagan visita, o sea nadie nos ha orientado “ (dirigenta awajun de 43 años).*

## RECOMENDACIONES

### Al Congreso de la República

- Aprobar una ley que regule las formas de coordinación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, en cumplimiento del artículo 149 de la Constitución Política. Se requiere que la ley a aprobar tenga enfoque de género y garantice el acceso de las mujeres indígenas a protección, justicia y reparación.

### Al Poder Judicial, al Ministerio Público y al Ministerio del Interior

- Realizar acciones coordinadas con las organizaciones de pueblos indígenas y de mujeres indígenas a fin de diseñar políticas de acceso a la justicia que den respuesta a las conclusiones del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y al Informe de la CERIAJUS.

### Al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, al Ministerio Público y a los gobiernos regionales y locales

- Asignar el presupuesto necesario para que el servicio de traducción en los diversos idiomas indígenas y originarios se brinde en todos los servicios y dependencias públicas.

<sup>135</sup> Más información sobre la organización en: Paredes, Susel, *Invisibles entre sus árboles*, Flora Tristán, Lima, 2004.

### Al Instituto Nacional de Estadística

- Incorporar en los censos y encuestas nacionales el criterio de la auto-identificación, para que junto con la lengua materna sea utilizado como un indicador de pertenencia étnica, en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos y de acuerdo con el consenso alcanzado entre las organizaciones indígenas y afrodescendientes<sup>136</sup>.

### Al Instituto Nacional de Estadística y a los ministerios

- Incluir la variable sexo en la producción de información estadística relacionada con los pueblos indígenas, particularmente en la medición de los indicadores de pobreza, salud, educación, trabajo e ingresos.

### Al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales

- Hacer cumplir los procedimientos establecidos en la Resolución Ministerial N° 0405-2007-ED<sup>137</sup> para la tramitación de las denuncias que se efectúen contra el personal docente por presuntos actos de violencia sexual cometidos en agravio de las y los estudiantes y difundir su contenido en las comunidades indígenas.

### Al Ministerio de Cultura

- Establecer mecanismos que promuevan y viabilicen la participación de las organizaciones de mujeres indígenas en los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, regulados por la Ley N° 29785.

<sup>136</sup> Ver las conclusiones del Seminario-Taller “Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico”, CEPAL, Santiago de Chile, del 19 al 21 de noviembre de 2008.

<sup>137</sup> Las mujeres indígenas reportan que el personal docente no es separado de la docencia mientras dura la investigación administrativa sino que es trasladado a otra institución educativa.

## IV. MUJERES LESBIANAS

*\*Mónica Coronado (Colectivo de Rebeldía Lésbicas)  
Pilar Roja y Mary Vargas (MHOL)*

Con ocasión de la revisión del Sexto Informe periódico del Perú, el Comité CEDAW observó con preocupación que la situación de las mujeres lesbianas –mujeres que pertenecen a grupos minoritarios– se caracteriza por condiciones de vida precarias y la falta de acceso a la justicia, a la salud, a la educación y a servicios comunitarios, y que las condiciones socioeconómicas deficientes son algunas de las causas de la violación de sus derechos y de la discriminación de la que son objeto<sup>138</sup>. Finalmente, en base a ello, el Comité instó al Estado peruano a que atienda sus necesidades a fin de asegurar su plena participación en los procesos de toma de decisiones y su pleno acceso a la justicia, a la educación y a los servicios de salud, entre otros, y a que adopte las medidas necesarias para reparar las causas socioeconómicas de su discriminación<sup>139</sup>.

### Contexto

En el Perú, no existe legislación en la que se reconozcan los derechos de las lesbianas, gays, bisexuales y personas transexuales y transgénero, pese a que distintos órganos del sistema universal y del sistema interamericano de derechos humanos no solo han reconocido la necesidad de garantizar sus derechos y de combatir la discriminación y la violencia fundada en la orientación sexual y la identidad de género, sino que también han instando a los Estados a adoptar medidas concretas contra la discriminación y la violencia de las que son objeto en los espacios públicos y en el espacio privado<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> Observaciones finales al Sexto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/6), sesiones 763ª y 764ª (CEDAW/C/SR.763 y 764), párrafo 36.

<sup>139</sup> *Ibid.*, párrafo 37.

<sup>140</sup> Ver, por ejemplo, la Resolución “Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género”, adoptada el 17 de junio de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante su 17ª sesión; y la Resolución “Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género” [AG/RES. 2653 (XLI-O/11)] aprobada el 7 de junio de 2011 por la Organización de Estados Americanos en la 41ª Asamblea General, que es la cuarta resolución que adopta sobre el mismo tema.

El texto del artículo 2° de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad como un derecho fundamental de las personas y prohíbe la discriminación fundada en el sexo y en otros motivos, como la raza, el origen, la religión, la opinión y la condición socioeconómica, pero no menciona expresamente la discriminación por motivos de orientación sexual ni de identidad de género. Prevé, sin embargo, una cláusula residual y abierta a partir de la cual se entiende que la prohibición de discriminación alcanza a cualquier otro motivo, aunque es importante notar que el silencio que la Constitución guarda con respecto a la discriminación basada en la orientación sexual y en la identidad de género continúa dando lugar a interpretaciones restrictivas sobre el alcance de la norma constitucional, que se expresan en la ausencia de reconocimiento explícito de derechos a las minorías sexuales así como en conductas y prácticas discriminatorias hasta hoy muy extendidas tanto entre los agentes privados como entre los agentes públicos de distinto nivel.

Actualmente, el Código Procesal Constitucional es la única norma con rango legal de alcance nacional que menciona de manera expresa la discriminación por orientación sexual. Este Código, vigente desde el año 2004, habilita explícitamente el proceso constitucional de amparo en los casos de afectación del derecho fundamental a la igualdad y al de no ser discriminado/a por razón de orientación sexual.

En el mes de marzo del año 2007 se aprobó, por Ley N° 28983, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la misma que "...tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida pública y privada y propendiendo a su plena igualdad" (artículo 1°). En esta Ley, la orientación sexual y la identidad de género fueron excluidas del listado de categorías protegidas, dejando claramente establecida la arraigada concepción heteronormativa del derecho a la igualdad y a la no discriminación. Estas exclusiones no solo generaron cuestionamientos y denuncias por parte de grupos lésbicos feministas, también impulsaron al grupo Kolektiva Rebeldías Lésbicas y a la organización no gubernamental DEMUS a presentar en el año 2008

una solicitud al Congreso de la República para modificar la Ley e incluir la orientación sexual y la identidad de género dentro de su ámbito de aplicación. Sin embargo, a la fecha todavía la Ley no ha sido modificada.

A nivel regional y local, se han expedido ordenanzas contra la discriminación por orientación sexual. A diciembre de 2010, de los 25 gobiernos regionales que existen, solamente nueve habían emitido una ordenanza contra la discriminación por orientación sexual, y de 195 gobiernos provinciales solo 12 lo habían hecho. De otro lado, de los 43 distritos que comprende Lima Metropolitana solamente cuatro tienen ordenanzas de este tipo.<sup>141</sup> Estas ordenanzas han sido denominadas "ordenanzas integrales", toda vez que tienen por objeto ampliar la concepción de la problemática de la discriminación, incorporando nuevas causales como la orientación sexual. Lo que se busca también es incidir sobre la conducta de los propios funcionarios promoviendo políticas inclusivas<sup>142</sup>. Sin embargo, al contemplar varios tipos de discriminación, en la práctica la categoría "orientación sexual" termina siendo relegada o invisibilizada, impidiendo la adecuada promoción y defensa de los derechos fundamentales de las mujeres lesbianas.

En los talleres de la Unidad de Lesbianas y Bisexuales del Movimiento Homosexual de Lima, jóvenes lesbianas, que fluctúan entre los 19 y los 23 años de edad, manifiestan ser frecuentemente víctimas de hostigamiento y extorsión por parte de personal del serenazgo de algunas municipalidades, como la Municipalidad de Jesús María y la Municipalidad de Lima Metropolitana. La primera de las mencionadas, cuenta con la Ordenanza N° 285-MDJM que prevé protección contra todo tipo de discriminación (incluye orientación sexual) y propone promover la igualdad real de derechos entre las personas en el distrito. Pese a contar con esta norma, estas jóvenes refieren que cuando expresan su afecto en las calles o plazas del distrito, en ocasiones el personal del serenazgo las amenaza con llevarlas detenidas o con comunicar a sus padres el hecho si no les pasan dinero. En otros casos, las vigilan

<sup>141</sup> Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX) y Red Peruana de Trans, Lesbianas, Gays y Bisexuales (Red Peruana LTGB), *Informe Anual sobre Derechos Humanos de personas trans, lesbianas, gays y bisexuales en el Perú 2010*, Lima, junio de 2010, pp. 11 y 12 y 211-213. En: <http://www.promsex.org/publicaciones/2209-informe-anual-sobre-derechos-humanos-de-personas-trans-lesbianas-gays-y-bisexuales-en-el-peru-2010>

<sup>142</sup> Arditto Vega, Wilfredo, *Las Ordenanzas contra la Discriminación. Cuaderno de Trabajo No. 13*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2009, p. 13.

y persiguen para que se retiren de los espacios públicos, situación que las intimida y las fuerza a retirarse o a ocultar sus demostraciones de afecto. Esto demuestra que las ordenanzas de tipo integral no son, por sí mismas, eficaces para proveer protección contra la discriminación y la violencia basadas en la orientación sexual.

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-JUS, se incluye por primera vez a la comunidad LTGB en una política pública de alcance nacional. A través del Decreto Supremo N° 021-2010-JUS, se amplió su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2011. Sin embargo, dicho Plan contiene disposiciones discriminatorias no contempladas en la propuesta inicial formulada por el Consejo Nacional de Derechos Humanos, y que por presión de la Conferencia Episcopal Peruana y del Fuero Militar fueron incluidas en el texto final aprobado y vigente hasta la actualidad<sup>143</sup>. En el acápite que trata sobre las “personas no heterosexuales” no se reconoce la discriminación por orientación sexual ni se reconoce, por lo tanto, la necesidad de tomar medidas para combatirla y erradicarla. No se propone, en relación a las lesbianas, gays y transexuales, un resultado concreto como “garantizar derechos”, que sí se contempla para otros grupos en situación de vulnerabilidad. Solo se busca fomentar acciones que promuevan “una cultura de respeto a las diferencias, que evite el trato denigrante o violento por motivo de orientación sexual...” (Objetivo Estratégico 6). En suma, se invisibiliza la discriminación que afecta de manera específica a la población LTGB y no se le reconoce ningún derecho, salvo el derecho a no ser violentada ni denigrada.

El evidente carácter discriminatorio del Plan, se puede apreciar en los dos últimos párrafos que están a continuación de las actividades que se consignan en el único resultado que se contempla para el Objetivo Estratégico 6. En el primero de estos párrafos, se señala: “Esta protección no se extiende al reconocimiento del derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo, legalizar uniones de hecho y adoptar menores, por no ser acorde con el marco jurídico vigente”. Esta afirmación, inconcebible para un plan de derechos humanos, evidencia la necesidad

<sup>143</sup> Merino, Alejandro y Forno, Manuel, “Derechos y ciudadanías TLGB”. En: *Perú. Políticas en Sexualidad*, Angela Motta (editora), Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Centro Latinoamericano de Sexualidad y Derechos Humanos (CLAM), Lima, 2010, p. 104.

de restringir los derechos vinculados a la familia para las minorías sexuales, incluso más allá de lo que dispone la norma constitucional, en lugar de hacerse cargo de la necesidad de adecuar la legislación interna al derecho internacional de los derechos humanos. Y, en el segundo, se precisa: “Lo dispuesto en relación a este Objetivo Estratégico, no afecta lo establecido en los Reglamentos de las Instituciones Castrenses de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las Leyes de la República”. Esta última afirmación, resulta más grave aún, si se considera que contradice un fallo del Tribunal Constitucional<sup>144</sup>.

En el año 2008, como resultado de un proceso de incidencia previamente realizado por el grupo Kolektiva Rebeldías Lésbicas y la organización no gubernamental DEMUS, el Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2009-2015 incluyó la homofobia como una forma o manifestación de la violencia que se ejerce contra las mujeres, y se la define como la “aversión a las personas homosexuales”; en este caso, la que se tiene y expresa hacia las mujeres lesbianas que “son discriminadas por su orientación sexual debido a que no tienen o no evidencian una sexualidad aceptada socialmente”<sup>145</sup>. Si bien es cierto que esto representa un avance, toda vez que se reconoce la violencia que se ejerce contra las mujeres lesbianas, en los planes de acción no se han contemplado resultados ni actividades concretas, lo que evidencia falta de voluntad política para implementar medidas al respecto.

Un estudio realizado en el año 2011<sup>146</sup>, muestra datos reveladores sobre la percepción de la población con respecto a la discriminación y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres lesbianas. De un total de 1,407 personas encuestadas en cuatro regiones del país, el 87% señaló que en el Perú había discriminación y el 43% de las personas que reconocieron la discriminación identificó a las mujeres lesbianas y bisexuales como el sector de la población más discriminado, luego de las mujeres andinas y trabajadoras sexuales.

<sup>144</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 0023-2003-AI/TC) que declara fundada la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo contra el artículo 269 del Código de Justicia Militar. El Tribunal Constitucional consideró que las regulaciones del Código que prohibían actos homosexuales entre miembros de las fuerzas armadas vulneraban el principio de igualdad.

<sup>145</sup> Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, *Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2009-2015*, pp. 5 y 14.

<sup>146</sup> Encuesta “Sexualidad, Reproducción y Desigualdades de Género”, realizada por Ipsos Apoyo-Opinión y Mercado para PROMSEX y Movimiento Manuela Ramos.

## Derecho a la salud

El sistema de salud tiene un marcado enfoque heteronormativo que no garantiza el derecho de las mujeres lesbianas a acceder a servicios de salud adecuados a sus necesidades y libres de discriminación y violencia. En el Ministerio de Salud no existen políticas para las mujeres lesbianas y en la normativa técnica que regula la prestación de servicios están invisibilizadas. Tampoco se contemplan medidas o acciones relacionadas con las mujeres lesbianas en los planes y programas de salud sexual y reproductiva ni en los programas nacionales para la prevención y atención de las infecciones de transmisión sexual, del VIH y del Sida.

Los colectivos que agrupan a las mujeres lesbianas y las organizaciones de mujeres han demandado en reiteradas oportunidades que se apruebe un protocolo de atención que considere las especificidades y las necesidades de salud de las mujeres lesbianas. En marzo de 2011, el Colectivo Canto a la Vida hizo llegar una solicitud al Ministerio de Salud que precisaba una serie de demandas en torno a la salud de las mujeres<sup>147</sup>, incluyendo la aprobación del mencionado protocolo, y que fue respondida en los términos que siguen:

*“el grupo de mujeres lesbianas no está considerado como grupo de alta vulnerabilidad para la adquisición de ITS y el VIH/Sida, por lo que a nivel mundial no se cuenta con protocolos específicos para su atención diferenciada tal como lo solicitan en su carta”.*

## Derecho a la educación

No hay políticas educativas dirigidas a atender la situación de las estudiantes lesbianas ni estrategias o medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la discriminación por orientación sexual en el sistema educativo. La ausencia de menciones explícitas a la discriminación por orientación sexual e identidad de género en los planes y documentos normativos del sector educación, evidencia el poco interés o la escasa relevancia que tiene la problemática de la discriminación de las minorías sexuales para las autoridades del sector. Términos como

“homosexualidad”, “lesbianismo”, “bisexualidad”, “transexualidad” u “homofobia” no han sido mencionados ni una sola vez en ellos.

- Educación sexual

En los “Lineamientos Educativos y Orientaciones Pedagógicas para al Educación Sexual Integral” de la educación básica regular, aprobados por Resolución Directoral N° 0180-2008-ED, solo se menciona la orientación sexual en una oportunidad y no hay referencias a la diversidad sexual, a la homosexualidad, al lesbianismo, a la bisexualidad, a las familias constituidas por personas del mismo sexo ni ninguna otra que permita afirmar que el enfoque de la educación sexual integral no corresponde a un enfoque heteronormativo de la sexualidad. La única vez que se menciona la orientación sexual es en los objetivos de las sesiones de tutoría para el VII ciclo de secundaria, donde se señala que en el tema de “derechos humanos y orientación sexual” el objetivo será: “Examinar críticamente actitudes acerca de la orientación sexual en el marco de los derechos de las personas”.

De otro lado, en el diseño curricular nacional de la educación básica regular (DCN EBER 2009), se han incorporado contenidos relativos a “sexualidad y género” en el programa de educación secundaria. En éste, tampoco existen referencias a la diversidad sexual ni a ninguna categoría o concepto que suponga el reconocimiento de la vivencia de una sexualidad que se contraponga a la heteronormatividad o de una identidad sexual distinta a la heterosexual.

- Violencia y discriminación por orientación sexual en la escuela

En el Perú, no existen estudios ni diagnósticos oficiales sobre la problemática de la discriminación y la violencia en las instituciones educativas que tiene como sustrato y motivación la orientación sexual, y tampoco existen políticas, mecanismos ni medidas para atenderla, de tal manera que la discriminación y la violencia que se ejerce contra las estudiantes lesbianas permanece invisible ante la complacencia y el desinterés de las autoridades del sector educación.

<sup>147</sup> Carta presentada al Ministerio de Salud el 7 de marzo de 2011.

Sin embargo, los numerosos estudios que identifican y califican a la escuela como un espacio de socialización que reproduce los prejuicios y estereotipos que están arraigados en la sociedad, permite suponer que un sistema educativo que no ha sido intervenido con dispositivos para transformarlos –como es el caso del sistema peruano–, no ofrece ninguna garantía para que quienes tienen una orientación sexual distinta a la heterosexual no sean objeto de discriminación y de violencia al interior de las escuelas. Por ejemplo, no existen evidencias de que en los programas de formación inicial docente y de capacitación en servicio, se aborden contenidos y metodologías para sensibilizar y preparar al docente para tratar en las aulas y fuera de ellas la problemática de la discriminación y de la violencia motivada por la orientación sexual. Por el contrario, lo que se constata es que las prácticas docentes reproducen los prejuicios, las creencias y las ideas erróneas sobre las sexualidades “disidentes” que son fruto de su propia socialización. De igual modo, los reglamentos de convivencia escolar guardan un absoluto silencio con respecto al tema, de forma que la propia organización de la escuela favorece los comportamientos discriminatorios y violentos de las y los estudiantes en contra de sus pares, cuando no exhiben una conducta “arreglada” a la norma heterosexual.

Existen numerosos testimonios de escolares y de jóvenes egresadas de los centros educativos que documentan la experiencia de discriminación y de violencia vivida por ellas en el espacio escolar. En estos testimonios se narran las constantes actitudes de rechazo y los frecuentes actos de hostigamiento y de violencia física y psicológica de los que son o fueron objeto por parte de los/as docentes y de otros y otras estudiantes, así como la forma en que el rechazo y la intimidación las obligaron a esconder o suprimir todo comportamiento o señal que las pudiera identificar como personas “diferentes”, en suma como mujeres lesbianas. Por si fuera poco, además del estrés que implica para ellas aparentar lo que no son, la sensación de desprotección frente a los actos de discriminación y de violencia motivados por su orientación sexual, cobra realidad cuando éstos no encuentran una respuesta por parte de las autoridades educativas que esté libre de prejuicios. Al no existir ninguna garantía para que sus casos sean abordados de manera adecuada, no solo el miedo a la estigmatización sino también el miedo frente la posibilidad de que

sean expulsadas de la escuela, las inhibe de plantear o de denunciar los hechos ante las autoridades de las instituciones educativas. A ello, se agrega que la mayoría de las veces su familia no tiene conocimiento sobre su orientación sexual.

El único dispositivo con rango legal que existe para tratar el tema de la violencia en las instituciones educativas es la denominada “Ley Antibullying”, aprobada mediante Ley N° 29719 en junio de 2011. El objetivo de la Ley es establecer los mecanismos para diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar la violencia, el hostigamiento, la intimidación y cualquier acto considerado como acoso entre los/as estudiantes de los centros educativos públicos y privados. Cabe precisar, sin embargo, que se trata de una norma genérica, dado que no aborda problemáticas específicas como la de la violencia o el hostigamiento motivados en la orientación sexual. No se toma en cuenta que la problemática que configura esta forma de violencia no es asimilable a las otras. La doble discriminación que pesa sobre las estudiantes lesbianas, por el hecho de ser mujeres y por tener una orientación distinta a la heterosexual, hace de la violencia, del hostigamiento, del acoso o de la intimidación de los que son víctimas una situación con características particulares.

## Violencia

El estado de riesgo y el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentran las mujeres lesbianas es una constante que está presente a lo largo de sus vidas. El escaso número de casos de violencia que son denunciados ante la autoridad policial o que son tramitados en el sistema de justicia, guarda estrecha relación con el maltrato que suelen recibir por parte de los operadores de los servicios a causa de su orientación sexual. El trato discriminatorio y estigmatizador que reciben, constituye, la mayoría de las veces, un desincentivo para recurrir a la institucionalidad estatal en busca de protección frente a la violencia de la que son objeto en los espacios públicos y privados. Más bien, el sistema colabora de manera eficaz para mantener y reproducir la violencia que se ejerce contra las mujeres lesbianas y otras minorías sexuales.

Por ejemplo, el 12 de febrero de 2011 se produjo una brutal agresión en contra de un grupo de lesbianas y gays que se encontraban en la Plaza de Mayor de Lima demostrando públicamente su afecto en el acto simbólico “Besos contra la Homofobia”, que tuvo como protagonistas a una treintena de policías. Estos hechos fueron de público conocimiento tanto a nivel nacional como internacional, y se entablaron los reclamos y las denuncias correspondientes ante el Ministerio del Interior, la Fiscalía Provincial de Lima y la Defensoría del Pueblo, instancias que, a excepción de esta última<sup>148</sup>, no tomaron ninguna medida correctiva ni sancionaron a los responsables, archivando las denuncias, pese a existir abundante material visual (fotografías y videos) que documentaban los hechos y que permitía identificar fehacientemente a 12 de los policías agresores.

Las mujeres lesbianas y bisexuales fueron doblemente violentadas. Los efectivos policiales no solo las golpearon sino que también les tocaron los senos y las nalgas, mientras las desalojaban de la Plaza. Estos hechos fueron igualmente denunciados ante la prensa<sup>149</sup> y se procedió a entablar las denuncias penales correspondiente ante la Fiscalía Provincial de Lima. Sin embargo, la Fiscalía no consideró que la actuación de la policía configurara delito.

Tres días después de la agresión, durante la emisión del programa radial “Sin pelos en la lengua” de Radio Capital, el propio conductor del espacio señaló: *“si yo por la mañana voy al nido de mi hija y veo dos lesbianas u homosexuales chapando (besando) les pido por favor que se vayan a la primera y segunda, a la tercera ya los estoy pateando”*. Al día siguiente, este mismo periodista le dijo a su entrevistado: *“Ustedes tienen que entender que son una minoría y deben saber respetar el derecho de la mayoría (...)”*.

Puntos de vista como éste abundan en la sociedad peruana. Los actos policiales, la actitud del Ministerio Público y de las autoridades del Ministerio del Interior así como los comentarios del periodista, reflejan

<sup>148</sup> A través del Oficio N° 216-2011-DP/OD-LIMA, la Defensoría del Pueblo condenó los actos de violencia protagonizados por la policía y señaló que el evento “Besos contra la Homofobia” no representaba acto alguno que hubiese podido vulnerar derechos fundamentales de terceros ni que justificara la intervención de la policía. Ver en: [http://www.mhol.org.pe/besoscontralahomofobia\\_defensoria.htm](http://www.mhol.org.pe/besoscontralahomofobia_defensoria.htm)

<sup>149</sup> Ver en: <http://kolektiva-rebeldias-lesbicas.blogspot.com/2011/02/lesbianas-y-bisexuales-la-policia-nos.html>; <http://kolektiva-rebeldias-lesbicas.blogspot.com/2011/05/denuncia-por-casos-de-asesinato-abuso.html>

la intolerancia y la incapacidad de la sociedad peruana para respetar, tramitar y aceptar la diferencia, pero la lesbofobia y la homofobia pueden resultar amplificadas, y ser todavía más dañinas, cuando el propio Estado se muestra indolente frente a ellas y colabora activamente para su reproducción en la sociedad. La situación de desprotección y de indefensión que viven las mujeres lesbianas que son víctimas de la discriminación y de la violencia está aún lejos de encontrar una respuesta en el Estado.

Cabe señalar, sin embargo, que en octubre de 2009 el congresista Carlos Bruce presentó el Proyecto de Ley N° 3584/CR, “Ley contra los crímenes de odio”, que plantea tipificar la figura de los crímenes de odio en el Código Penal, los mismos que se configurarían cuando la motivación del delito es el odio o desprecio en razón de la raza, el género, la edad, la discapacidad, la orientación sexual o identidad sexual de la víctima, entre otros motivos. Propone sancionarlos como formas agravadas de los delitos de asesinato (homicidio calificado) y de los delitos de lesiones graves y leves. El Proyecto fue discutido y aprobado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República pero no fue puesto a debate en el Pleno del Congreso.

## RECOMENDACIONES

### Al Congreso de la República

- Incluir la orientación sexual y la identidad de género como categorías protegidas en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Modificar el Código Penal con el objeto de tipificar los crímenes de odio motivados en la orientación sexual y la identidad de género.

### **Al Poder Judicial y al Ministerio Público**

- Garantizar a las mujeres lesbianas tutela efectiva contra la discriminación y la violencia, investigando y tramitando los casos con la debida diligencia y disponiendo todo lo necesario para garantizar su seguridad y sancionar a los responsables.

### **Al Poder Judicial, al Ministerio Público, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud, Ministerio de Educación**

- Sensibilizar y capacitar a los jueces y juezas, fiscales, agentes policiales, operadores de los servicios de salud y al personal docente, para atender de manera adecuada la problemática derivada de la discriminación y de la violencia que se ejerce contra las mujeres en razón de su orientación sexual.

### **Al Ministerio de Justicia**

- Aprobar un nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos que contemple medidas legislativas, administrativas y financieras destinadas a enfrentar la discriminación por orientación sexual en todas las esferas de la vida política, social, económica y cultural, así como mecanismos para que las mujeres lesbianas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

### **Al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social**

- Implementar el Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres con un enfoque multisectorial que aborde la discriminación por orientación sexual con medidas efectivas, respaldadas por programas con presupuesto asignado y protegido.
- Incorporar en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y en el Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres, campañas públicas contra el estigma, el odio y la discriminación hacia las lesbianas, en convenio con los medios de comunicación públicos y privados.

## **V. MUJERES TRANSGÉNERO**

*\* Belissa Andía (RUNA)*

### **Contexto**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>150</sup> establece como principio universal que “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”. No obstante, en la sociedad peruana a diario se puede observar actos de discriminación basados en prejuicios de distinta índole. La discriminación por identidad de género impide a las personas transgénero su acceso al pleno ejercicio de sus derechos humanos.

La discriminación por identidad de género es evidenciada en el Informe Anual 2008 de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos<sup>151</sup>. En este informe, se señala que la violencia que se ejerce contra ciudadanos y ciudadanas de la comunidad LGTB continúa produciéndose en todo el país ante la indiferencia estatal y social. Asimismo, destaca como un problema el hecho de que la violencia perpetrada contra miembros de la comunidad LGTB no se pueda valorar en su verdadera magnitud debido a que no existen registros estadísticos oficiales, lo que a su vez impide realizar un diagnóstico en profundidad que permita plantear políticas y medidas adecuadas para prevenir, investigar, perseguir y sancionar la violencia. De otro lado, es frecuente que los hechos de violencia no sean sancionados, toda vez que sus perpetradores son a menudo los propios agentes estatales (policías y miembros de los cuerpos municipales de seguridad). Se señala, además, que la población más vulnerable está constituida por las personas en situación de prostitución, quienes están más expuestas a la agresión, al chantaje, a robos y a detenciones arbitrarias por parte de los serenazgos municipales y de los agentes policiales, siendo importante advertir que es precisamente la población travesti la que recibe la mayor cantidad de agresiones.

<sup>150</sup> Artículo 7 de La Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>151</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual 2008: El difícil camino hacia la ciudadanía*, Lima, marzo 2009, pp. 87-90.

La situación descrita ameritó que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos formule las siguientes recomendaciones: visibilizar el tema en la agenda pública, levantar estadísticas específicas sobre las violaciones a los derechos humanos de la población LGTB, incorporar metas o líneas concretas de acción en el Plan Nacional de Derechos Humanos, promover ordenanzas que prohíban la discriminación por orientación sexual e identidad de género, y exhortar a las municipalidades a que implementen políticas responsables respecto de su personal de seguridad (selección, capacitación y evaluación constantes<sup>152</sup>).

La violencia contra las personas transgénero es un hecho del cual generalmente no se habla pero que se conoce y se tolera. Debido a que la violencia contra las personas transgénero se ha mantenido por mucho tiempo invisible<sup>153</sup>, es sumamente importante levantar información y desarrollar investigación con el objeto de evidenciar el patrón de violación a sus derechos humanos. En el Perú, solo desde agosto del año 2005 se comienza a registrar de manera independiente (organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones civiles) los casos de agresiones a las personas transexuales. La agrupación Claveles Rojos inicia la denuncia sistemática de las graves agresiones contra estas personas por parte del cuerpo municipal de seguridad -serenazgo- de la ciudad de Lima.

El primer hecho denunciado ocurrió el 4 de agosto del 2005. Ese día, efectivos del Serenazgo de Lima emprendieron una acción contra la población transgénero en situación de prostitución ubicada en la avenida Petit Tohuars en el Cercado de Lima, que dejó heridas a varias personas<sup>154</sup>. Posteriormente, el 15 de agosto del año 2005, una integrante del colectivo Claveles Rojos y secretaria de ILGA-LAC<sup>155</sup>, acompañada de seis de las víctimas, presentó una carta al Defensor del Pueblo, en la que se le informaba sobre las permanentes golpizas y agresiones

que los serenos municipales realizaban contra la población travesti<sup>156</sup>. Desde esa fecha, las activistas transgénero, agrupadas en Claveles Rojos y otras personas afectadas, presentan denuncias como una forma de hacer visible la situación de violencia que se vive en la ciudad de Lima<sup>157</sup>. El tema fue asimismo recogido por la Comisión Internacional de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHRC)<sup>158</sup> en alertas informativas dirigidas a la comunidad internacional, lo cual generó un conjunto de cartas de protesta dirigidas al Alcalde de Lima, provenientes de diferentes partes del mundo. En los meses siguientes, el Instituto Runa desarrolló varias salidas de campo para dialogar con personas transgénero apostadas en calles frecuentadas por ellas para el comercio sexual. Estas salidas, permitieron identificar varios casos de agresiones por parte no solo del Serenazgo de la Municipalidad Metropolitana de Lima sino también por parte de los agentes de la policía, de las rondas vecinales y de los cuerpos municipales de seguridad que funcionan en otros distritos.

## Medidas normativas contra la discriminación

El sistema de protección de los derechos humanos está basado en el reconocimiento del igual valor y la igual dignidad de todos los seres humanos y en el rechazo tajante de toda forma de discriminación; es decir, cada sistema jurídico debe fundamentar su vitalidad en la valoración y el reconocimiento de la riqueza de la experiencia humana, la misma que está caracterizada por su diversidad y autodeterminación. A la vez, este reconocimiento cimienta una sociedad donde los derechos de las personas se transforman en un marco jurídico, social y cultural que promueve el desarrollo de una vida digna y libre para todas las personas sin distinción. Este principio irrenunciable, obliga a cada Estado a respetar los derechos fundamentales y a garantizar su libre y pleno ejercicio sin discriminación. Pero cuando esto no ocurre, la conducta estatal retroalimenta y se refuerza con la propia opinión pública, pues la desinformación y los prejuicios acerca de la identidad de género

<sup>152</sup> *Ibid*, p. 91.

<sup>153</sup> Entre los años 2004 y 2005, aparecen las primeras alertas informativas sobre la violencia contra las personas transexuales en estado de prostitución. Estas denuncias son difundidas por dos medios electrónicos: el Boletín de la agrupación Claveles Rojos y el Boletín Diversidad del Colectivo Raíz Diversidad Sexual.

<sup>154</sup> Ver el "Reporte de DDHH de la Población LGTB en el Perú. Colectivo Raíz Diversidad Sexual". En: <http://www.laccaso.org/documentos%20word/Derechos%20LGTB.pdf>

<sup>155</sup> ILGA-LAC es la International Lesbian & Gay Association de América Latina y el Caribe, que milita a favor de los derechos humanos de la comunidad LGBT. Más información en: <http://www.ilga.org/index.asp> y [http://america\\_latina\\_caribe.ilga.org/](http://america_latina_caribe.ilga.org/) respectivamente.

<sup>156</sup> Boletín de la agrupación Claveles Rojos (agosto, 2005). En: <http://es.groups.yahoo.com/group/BoletinDiversidad/message/178>.

<sup>157</sup> Estas denuncias fueron respaldadas por otras organizaciones del Perú, tales como el Instituto Runa, la Red Peruana TLGB y Raíz Diversidad Sexual.

<sup>158</sup> Ver: <http://www.iglhc.org/site/iglhc/>

originan interpretaciones negativas sobre la identidad transgénero que afectan el sistema de protección de los derechos humanos. Este nivel de desinformación puede apreciarse en los resultados de una encuesta desarrollada en el año 2011 en cuatro regiones del país<sup>159</sup>. De acuerdo con la encuesta, las personas homosexuales<sup>160</sup> son discriminadas con mayor frecuencia en sus derechos a formar una familia, a acceder a un trabajo digno y a acceder a la justicia, entre otras razones por una valoración errada sobre las orientaciones sexuales diversas.

Históricamente, la discriminación por identidad de género en relación a las mujeres transgénero ha llevado a excluirlas socialmente afectando de manera dramática el acceso a sus derechos. La normativa constitucional no menciona la identidad de género entre los motivos de discriminación expresamente prohibidos, y, aunque proscribiera la discriminación fundada en cualquier motivo, la ausencia de una referencia explícita a la identidad de género ha dado pie a interpretaciones restrictivas sobre el alcance de la norma constitucional que se reflejan en la ausencia de legislación interna de alcance nacional que reconozca derechos a las personas transgénero y que las proteja contra la discriminación. A la fecha, solo existen algunas ordenanzas regionales y locales contra la discriminación (denominadas “ordenanzas integrales”) que en algunos casos incluyen la discriminación por identidad de género.

### Mecanismos para el avance de las mujeres transgénero

Lo que no se nombra no existe. Este es un mecanismo de discriminación que se aplica a las mujeres transgénero. Su particularidad no es reconocida como parte de la diversidad de formas que confluyen en la identidad “mujer”, lo que no permite que sea tomada en cuenta en las formulaciones de política pública a fin de garantizar sus derechos y de asegurar su pleno desarrollo y avance.

<sup>159</sup> Encuesta “Sexualidad, reproducción y desigualdades de Género”, realizada por Ipsos Apoyo – Opinión y Mercado para PROMSEX y el Movimiento Manuela Ramos.

<sup>160</sup> Se anota que las encuestas no diferencian entre orientación sexual e identidad de género, de manera que estas dos categorías quedan mezcladas en el concepto de homosexualidad.

*“De modo especial en el Perú, es fundamental hacer mayor énfasis en estos requisitos frente a la temática LGBT, ya que el prejuicio y el estigma contra las personas LGBT permiten el establecimiento de continuas limitaciones para el ejercicio de sus derechos, con la usual indiferencia o permisividad de diversos funcionarios públicos. Por ello, es importante evaluar cómo el Estado Peruano ha construido leyes y políticas públicas sobre el respeto de los derechos humanos de las personas LGBT y, además como las ha implementado”<sup>161</sup>*

### Educación

No hay estrategias de apoyo académico y socio afectivo para estudiantes en condición de transgeneridad; tampoco se consideran en los lineamientos educativos y orientaciones pedagógicas para la educación sexual integral.

En la ciudad de Lima, se ha constatado que el nivel educativo de la mayoría de las mujeres transgénero es bajo. De un total de 61 mujeres transgénero sobre las que se obtuvo información en el año 2010, el 10% no había llegado a concluir la educación primaria y el 47% no había finalizado la educación secundaria. El mayor nivel alcanzado correspondía a los estudios superiores técnicos (15%)<sup>162</sup>.

Nivel educativo		
Grado de instrucción alcanzado	N° personas	Porcentaje
Superior completa	0	0
Superior incompleta	1	2
Superior Técnica completa	9	15
Superior Técnica incompleta	9	15
Secundaria completa	8	13
Secundaria incompleta	27	44
Primaria completa	1	2
Primaria incompleta	6	10
Total	61	100

**Fuente:** Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, Informe de Derechos Humanos sobre la comunidad Trans en la Ciudad de Lima. Enero-diciembre 2010, p. 9.

<sup>161</sup> Ballero, Martín Jaime (relator), Informe Anual sobre Derechos Humanos de personas Trans, Lesbianas, Gays y Bisexuales (TLGB) en el Perú 2010, Red Peruana TLGB y PROMSEX, Lima, junio 2010, p. 19.

<sup>162</sup> Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, Informe de Derechos Humanos sobre la comunidad Trans en la Ciudad de Lima. Enero-diciembre 2010, p. 9.

Las razones que expresan las que no concluyeron sus estudios, dan cuenta del poco apoyo familiar recibido, tanto en el plano económico como en el motivacional, por haberse asumido como mujeres transgénero. La discriminación y la exclusión también están presentes en el propio espacio educativo. La comunidad educativa margina, se burla y acosa a los y las estudiantes transgénero, propiciando la deserción escolar y originando, progresivamente, una baja autoestima que repercutirá en el desarrollo de su vida.

Sin recursos económicos, las posibilidades de estudiar una carrera técnica son escasas. Sin embargo, cuando se tienen los recursos, la cosmetología es una opción recurrente, ya que en esta actividad encuentran mayores posibilidades laborales. Finalmente, las personas transgénero femeninas expresan sus deseos de concluir y continuar sus estudios, pero son conscientes de que al ser mujeres transgénero sus oportunidades son extremadamente limitadas por prevalecer la discriminación sistémica en la sociedad.<sup>163</sup>

## Empleo

El mercado de trabajo es un ámbito en extremo restringido para las mujeres transgénero, y, en el mejor de los casos, relegado a actividades estereotipadas como costura, limpieza, cocina y belleza. Según la información recogida por el Instituto Runa en la ciudad de Lima, de un universo de 119 personas transgénero que fueron contactadas, el trabajo en salones de belleza y en imprentas representaban, respectivamente, el 3% y el 1% del total, mientras que la ocupación mayoritaria era el comercio sexual, que alcanzó el 94%.<sup>164</sup> El comercio sexual no se encuentra penalizado pero es una práctica que está altamente estigmatizada. El estigma que pesa sobre una persona dedicada al comercio sexual es aún más fuerte tratándose de una persona transgénero, cuya movilidad social está restringida a causa de la discriminación y la marginación debido a su identidad de género.<sup>165</sup>

<sup>163</sup> *Idem.*

<sup>164</sup> La información fue básicamente recogida en las zonas donde se desarrolla el comercio sexual, por lo que solo debe tomarse como referencial.

<sup>165</sup> Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, *ob. cit.*, p. 5.

	Ocupación	
	Nº personas	Porcentaje
Comercio sexual	112	94
Cosmetología	4	3
Trabajo en imprenta	1	1
Desempleada	2	2
Total	119	100

**Fuente:** Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, Informe de Derechos Humanos sobre la comunidad Trans en la Ciudad de Lima. Enero-diciembre 2010, p. 6.

La considerable presencia de mujeres transgénero en el comercio sexual se configura, entre otros factores, por las pautas discriminadoras que se establecen para acceder al empleo y las condiciones laborales desventajosas que se les ofrece. En este sentido, las oportunidades de obtener un empleo se reducen por la condición identitaria asumida, frente a la cual se accionan los mecanismos sociales de discriminación y exclusión. Existen numerosos testimonios sobre la discriminación sufrida en el empleo por las mujeres transgénero. Muchas refieren haber sido hostilizadas o despedidas por no tener la imagen o presencia que se considera “adecuada”:

*“Yo trabajaba en un restaurante como ayudante de cocina, pero tuve que salirme porque el dueño se ponía muy especial. Me decía que me corte el pelo porque todos los trabajadores tienen que estar presentables. He tratado de buscar trabajos similares pero no permitían que sea como soy” (Pilar, 12/10/2010)*<sup>166</sup>.

## Salud

La atención en salud no responde a las necesidades y particularidades de las mujeres transgénero, ya que está diseñada para un paciente tipo. Además, el enfoque médico solo está orientado a la prevención y control del VIH.

*“El reciente estudio Informe Nacional sobre los Progresos Realizados en la Aplicación de la Sesión Especial sobre Sida de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS). Periodo Enero 2008 - Diciembre 2009, estableció que la prevalencia para*

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 6.

este período, en Gays, Bisexuales y Trans (denominados hombres que tienen sexo con hombres o HSH) fue de 10.5%, lo cual nos coloca en un contexto de epidemia concentrada. Sin embargo, en un recuento desagregado - citando un estudio del año 2002- indicó que la población Trans tiene una prevalencia del 335, lo cual expresa la necesidad de crear estrategias específicas para dicha población<sup>167</sup>.

### Violencia<sup>168</sup>

Los programas contra la violencia hacia la mujer no incluyen a las mujeres transgénero en la figura de violencia familiar y sexual.

La información que se presenta a continuación está principalmente referida a las situaciones de violencia que ponen en riesgo la vida y la seguridad personal de las mujeres transgénero, que en su mayoría se dedican al comercio sexual en las calles de Lima. Es importante señalar que la información que se muestra en los cuadros no revela la magnitud del problema, debido a que muchas mujeres transgénero no reportan todas las agresiones sufridas. Se ha podido constatar que algunas formas de agresión, como los insultos y las humillaciones, son generalmente percibidas por las mujeres transgénero como inevitables, en tanto que son asociadas a la identidad de género asumida, o como parte de su cotidianidad, de manera que al “naturalizarlas” no ven la necesidad de expresarlas. Solo reportan casos que revisten gravedad, como golpes que causan daños de consideración o agresiones que resultan en heridas.

Cuando las mujeres transgénero reportan un caso de agresión, éste puede implicar diversos actos de violencia. Por ejemplo, los operativos que realizan los serenazgos municipales y la Policía Nacional pueden implicar tanto agresión física como agresión verbal, humillación o secuestro. Es importante notar que aunque los casos de secuestro se presentan con relativa frecuencia, no son investigados a cabalidad por el Ministerio Público con las facultades que le franquea la Ley.

*“El secuestro sucede cuando las mujeres Trans al ser detenidas no son trasladadas a una dependencia policial como corresponde, sino son llevadas y abandonadas en lugares apartados de la ciudad, y que durante el trayecto estando capturadas al interior del vehículo*

<sup>167</sup> Ballero, Martín Jaime (relator), *ob. cit.*, p. 101.

<sup>168</sup> El texto ha sido tomado de: Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, *ob. cit.*, pp. 12-16.

*porta tropas son además presa de agresión y humillación. En algunas ocasiones se las ha mojado con agua, haciendo uso de las mangueras de los camiones cisternas que riegan los parques, y en otras ocasiones con aguas descompuestas que portan a propósito, lo que ha originado en algunas agraviadas, el deterioro de su salud<sup>169</sup>.*

N° de actos por tipo de violencia		
Tipo de violencia	Actos	Porcentaje
Agresión física	24	34
Agresión verbal - humillación	20	28
Secuestro	11	15
Hurto	6	8
Amenazas	5	7
Extorsión	3	4
Agresión sexual	1	1
Asesinato	1	1
Total actos de violencia	71	100

**Fuente:** Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, Informe de Derechos Humanos sobre la comunidad Trans en la Ciudad de Lima. Enero-diciembre 2010, p. 15.

De las 119 personas transgénero sobre las que se obtuvo información, 47 reportaron haber sido objeto de agresiones graves durante el año 2010, es decir el 39%, frente al 61% que no reportó agresiones.

N° de personas que reportan y no reportan agresiones		
Descripción	N° personas	Porcentaje
Reportan agresiones	47	39
No reportan agresiones	72	61
Total	119	100

**Fuente:** Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, Informe de Derechos Humanos sobre la comunidad Trans en la Ciudad de Lima. Enero-diciembre 2010, p. 12.

De las 47 mujeres transgénero que reportaron haber sido agredidas, solamente 13 presentaron la denuncia correspondiente en la comisaría. Nueve de ellas continuaron con el proceso, mientras que las otras cuatro se desistieron luego de interponer la denuncia, debido principalmente a

<sup>169</sup> Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, *ob. cit.* p. 15.

la poca confianza que tienen con respecto a que la denuncia realmente prospere o por el temor a represalias por parte del serenazgo o de la policía.

N° de personas que denuncia o no agresión	
Descripción	N° de personas
No denunciaron las agresiones	34
Denunciaron las agresiones	13
Total de agredidas	47

**Fuente:** Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, Informe de Derechos Humanos sobre la comunidad Trans en la Ciudad de Lima. Enero-diciembre 2010, p. 16.

Los serenos son los principales agresores, siendo responsables del 46% de las agresiones reportadas; los efectivos de la Policía Nacional fueron los autores de las agresiones en el 31% de los casos, y el 7% de los casos reportados fueron el resultado de la actuación conjunta serenazgo-policía.

En la medida en que en los operativos contra las personas transgénero en comercio sexual, llevados a cabo por el serenazgo municipal o por la policía, se suele recurrir a prácticas represivas de carácter violento, en algunos casos estos operativos resultan en heridos de ambos lados. Estos hechos son a menudo capitalizados por las fuerzas de seguridad, de forma tal que las personas transgénero terminan a menudo con procesos penales abiertos que significan una carga adicional que las margina, criminalizándolas aún más.

Se constata, además, que entre el personal del serenazgo, los efectivos policiales y los vecinos se establece una lógica de criminalización hacia las personas transgénero en comercio sexual, que se basa en un doble estigma: el de ser prostituta y el de ser transgénero. Se instala, de este modo, una relación de sospecha y vigilancia, propia de un sistema represivo que no reconoce la calidad de ciudadana a las personas transgénero cuyas prácticas o comportamientos se contraponen, desde su particular punto de vista, a las nociones de “orden público” o de “buenas costumbres”. Por lo demás, esto suele usarse como argumento para justificar las detenciones arbitrarias de las que son objeto.

Debe precisarse, sin embargo, que los efectivos de la Policía Nacional y del Serenazgo de Lima no son los únicos agresores, pues se han reportado agresiones realizadas por otras personas: la pareja es la agresora en el 4% de los casos reportados y en el 11% de las agresiones notificadas los agresores suelen ser delincuentes, extorsionadores o clientes. También se dan casos de violencia familiar como consecuencia del proceso que implica mudar a otro género. Los relatos registrados dan cuenta de golpes propinados por hermanos o primos e incluso por los padres.

Frente a este cúmulo de situaciones de violencia cotidiana el cuerpo de las mujeres transgénero se convierte en el escenario de una batalla complicada y compleja.

## RECOMENDACIONES

### Al Congreso de la República

- Aprobar una ley contra la discriminación que incluya expresamente la causal por identidad de género.
- Aprobar una ley de identidad de género para el cambio de nombre y de sexo en el documento nacional de identidad.

### Al Poder Judicial

- Establecer un procedimiento para gestionar el cambio de nombre, de modo que éste no quede librado a la subjetividad de cada juez/a. Este procedimiento deberá reflejar los avances que se vienen dando en la normatividad internacional.

### Al Congreso de la República y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

- Adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole a fin de prohibir y eliminar la discriminación por identidad de género

en el empleo público y privado, incluyendo, entre otros aspectos, lo concerniente a la contratación, a las condiciones de trabajo y a la capacitación profesional.

### **Al Ministerio Público**

- Intervenir de oficio en los casos de vulneración de los derechos de las mujeres transgénero.

### **Al Ministerio del Interior y a los gobiernos locales**

- Adoptar medidas dirigidas a impedir que los agentes policiales y el personal del Serenazgo de los gobiernos locales realicen actos de violencia relacionados con la identidad de género y que, en caso de producirse, aseguren una investigación imparcial y sanción efectiva a los responsables.
- Desarrollar programas de sensibilización y de capacitación dirigidos al personal de la Policía Nacional y del Serenazgo, con el fin de garantizar que en los procedimientos que realicen se respeten los principios de igualdad y no discriminación.

### **Al Ministerio de Educación**

- Asegurar que los métodos, currículos y recursos educativos sirvan para aumentar la comprensión y garantizar el respeto a la diversidad de identidades de género, incluyendo sus necesidades particulares.

### **Al Ministerio de Salud**

- Asegurar que los establecimientos y servicios de salud estén diseñados de modo que respondan integralmente a las necesidades y particularidades de las mujeres transgénero, y garantizar que sus historias clínicas se traten o manejen sin vulnerar su derecho a la confidencialidad.

## **VI. MUJERES MIGRANTES**

*\*Diana Párraga y Diana Miloslavich  
(CMP Flora Tristán/ REDPEMIDE)*

En el Perú, el proceso migratorio se ha venido feminizando desde la última década. Esta presencia femenina trajo una agenda nueva para las mujeres. También cambió la composición por edad, lo que nos coloca tanto ante la necesidad de un cambio en los enfoques y los análisis que se venían haciendo como ante la urgencia de nuevas políticas que garanticen los derechos de las mujeres migrantes.

Las nuevas tendencias de la migración vienen desde los años 90: los migrantes son principalmente mujeres jóvenes solteras que migran solas. Esta nueva situación trae una nueva problemática:

- Matrimonios o relaciones de hecho binacionales e hijas/os reconocidas/os o no reconocidas/os. La lucha por el nombre en un nuevo país con legislación extranjera. Jóvenes peruanas que quieren retornar y no pueden, casos frecuentes cuando tienen hijas/os y no logran los permisos de sus parejas o ex-parejas.
- La violencia contra las mujeres en países de destino, no está suficientemente investigada y los servicios consulares no tienen políticas para atender a las peruanas en el exterior.
- Dificultades para acceder a los servicios de salud en caso de embarazo y parto. En algunos casos, no se cuenta con información.
- El trabajo en países de destino también carece de atención consular. Por ejemplo, en Alemania se registra el caso de Ana S., una trabajadora del hogar en situación irregular que decide presentar una demanda ante los tribunales alemanes por una remuneración justa. El caso, documentado por una organización alemana, demostró que la peruana fue llevada de manera regular, se convierte en irregular, se le paga en una cuenta bancaria que ella no maneja y trabaja largas jornadas de trabajo los siete días de la semana. Su condición de aislamiento y de irregular la hizo

mantener una situación laboral discriminatoria en materia salarial. Sin embargo, logró un arreglo para recuperar lo que se le adeudaba.

La mayoría de las mujeres migrantes peruanas está inmersa en cadenas migratorias que están insertas en un sistema de cuidado, tanto en los países de origen como de destino. Una de las consecuencias de la globalización se expresa, por ejemplo, en la creación de un mercado transnacional de mano de obra compuesto por redes de mujeres que desempeñan trabajos domésticos y servicios de cuidados personales (de niños/as y de adultos mayores).

Las remesas que son enviadas por las mujeres desde los países de destino es un fenómeno que no está debidamente registrado por el Estado peruano. Las cifras que se manejan no están desagregadas por sexo y no hay investigaciones que permitan caracterizar mejor o más finamente a la población migrante que envía las remesas.

Como señala la Defensoría del Pueblo, en la quinta fase migratoria, que va de del año 1992 al año 2006, la migración aparece como una posibilidad de mejora y cambio para hombres y mujeres, para todas las clases sociales y diversos grupos culturales, excepto para los grupos de pobreza extrema y los nativos y nativas de la Amazonía<sup>170</sup>.

### Caracterización de la población migrante peruana

En el período 1990-2009, la población migrante peruana ascendía a 2'038,107 personas.

#### Población migrante según quinquenios: 1989 - 2010

Período de migración	Número de peruanas/os que migraron al exterior
2006-2010	1'153,000
2001-2005	580,000
1989-1993	290,000

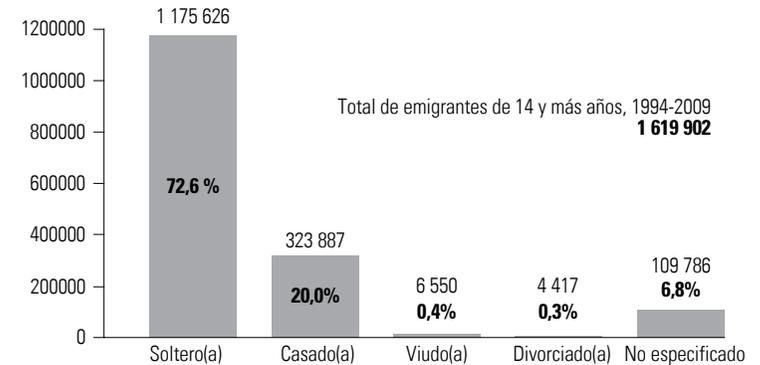
**Fuente:** Artículo publicado en el Blog de Memoria de Gregorio Samsa ¿Reducción de la Pobreza por aumento de la Emigración?, Jürgen Schuldt. Elaboración: CMP Flora Tristán.

<sup>170</sup> Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 146. Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes, Lima 2009, p. 37.

Puede resultar sorprendente que el mayor volumen de migración se haya producido durante el gobierno de Alan García, y que la cantidad más baja corresponda al período en el que en el Perú todavía se estaba viviendo con intensidad el conflicto armado interno. Lo que se colige de esto es que al parecer el crecimiento económico en el Perú no generó oportunidades para ellas/os y decidieron migrar al exterior en busca de oportunidades laborales.

Del total de migrantes peruanos, más de la mitad fueron mujeres: 1'027,205, que representaron el 50.4% del total de la población que migró al exterior<sup>171</sup>. La migración se dirigió principalmente a los Estados Unidos de Norteamérica (aproximadamente 235,950 personas) y las ciudades de origen de la migración fueron Lima, Trujillo, Callao, Santa, Arequipa, Chiclayo, Huancayo y Barranca<sup>172</sup>. En Chile, residen alrededor de 125,000 peruanos, de los cuales el 60,2% son mujeres<sup>173</sup>.

#### Estado civil de la población migrante 1990 - 2009



Más de la mitad de las mujeres peruanas que migraron al exterior eran solteras: alrededor de 593,332 mujeres<sup>174</sup>. Esto trae consigo nuevas relaciones de parejas contraídas en los países de destino así como una

<sup>171</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática – Dirección General de Migraciones y Naturalización – Organización Internacional para las Migraciones, Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros 1990-2009, Lima, 2010, p. 20.

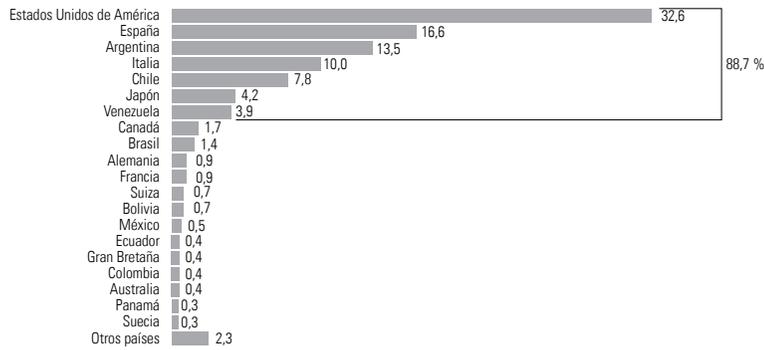
<sup>172</sup> Ibid., p. 28.

<sup>173</sup> Defensoría del Pueblo, ob. cit., p. 38.

<sup>174</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática – Dirección General de Migraciones y Naturalización – Organización Internacional para las Migraciones, ob. cit., p. 24.

nueva problemática familiar, en especial con relación a la condición de las/os hijas/os nacidas/os en el contexto de estas relaciones. Las políticas de reintegración familiar ya no parecen ser prioritarias, en la medida que tan solo representan el 20% de la migración y muchas de éstas son familias peruanas que se acogieron a políticas de reagrupación familiar<sup>175</sup>. La mayoría de las personas migrantes constituyen familias en los países de destino.

**Emigración internacional de peruanas/os según país de residencia al 2010**



Los países con mayor afluencia de peruanos y peruanas fueron los Estados Unidos, España, Argentina e Italia, y, en la región andina, Bolivia, Chile y Ecuador.

Cabe destacar a la República Argentina como uno de los países de América del Sur que ha recibido el mayor número de peruanas migrantes entre los años 1990 y 2007, con un estimado de 150,510 mujeres, cifra equivalente al 55.3% del total de peruanos residentes en ese país. Igualmente, Chile ha recibido a 100,960 mujeres peruanas, cifra equivalente al 55.9% de los peruanos asentados en dicho país<sup>176</sup>.

<sup>175</sup> *Idem.*  
<sup>176</sup> Defensoría del Pueblo, *ob. cit.*, p. 38.

**Principales países receptores de la migración peruana al año 2010 que han adoptado la CEDAW y la CTM<sup>177</sup>**

País de emigración	CEDAW	CTM
Estados Unidos	Sí pero no ha ratificado	No
España	Sí	No
Argentina	Sí	Sí
Italia	Sí	No
Chile	Sí	Sí
Japón	Sí	No
Venezuela	Sí	No

**Fuente:** Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Elaboración: CMP Flora Tristán.

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias<sup>178</sup>, fue aprobada en el Perú por Resolución Legislativa N° 28602 el 10 de septiembre de 2005. Ha sido ratificada por países como Argentina, Chile, Bolivia y Ecuador, pero no por otros que también son importantes destinos de la emigración peruana, lo que configura una situación preocupante, ya que las peruanas y peruanos migrantes están más expuestas/os al abuso y la desprotección en los países de destino que no han ratificado la Convención. Sería necesario, en este sentido, que los organismos de Naciones Unidas, especialmente el Comité CEDAW, realicen un mayor y mejor esfuerzo para lograr que los demás países cumplan con esta ratificación, particularmente los Estados Unidos de Norteamérica, España, Italia, Japón y Venezuela. Dada, además, la creciente tendencia hacia la feminización de la migración, sería igualmente necesario asegurar la presencia de expertas independientes con conocimiento de la migración femenina y de los derechos de las mujeres en el Comité de protección de todos los trabajadores migrantes y sus familiares.

Según la Defensoría del Pueblo, las condiciones abusivas de empleo y subempleo en los casos en los que las migrantes peruanas están en situación irregular es un problema recurrente. Hay muchos empleadores que se aprovechan de ello para eludir el pago de los salarios legales

<sup>177</sup> CTM es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.  
<sup>178</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.

mínimos y el abono de beneficios sociales<sup>179</sup>. Además, considerando que la situación de irregularidad abona a la informalidad, es altamente probable que las trabajadoras sean sometidas, como parte de un período de prueba que puede extenderse indefinidamente, a jornadas extenuantes y a sueldos por debajo del mínimo establecido<sup>180</sup>.

### Caracterización del proceso de la migración femenina peruana

La feminización de la migración no solo se refiere al "...aumento en los volúmenes de mujeres migrantes, sino a los nuevos espacios y roles que dichas mujeres asumen en los países de destino y en sus países de origen. Las mujeres migrantes han logrado, mediante los procesos migratorios, un empoderamiento y autonomía en las diferentes esferas: sociales, económicas, e incluso afectivas..."<sup>181</sup>.

La ex Relatora Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes, Gabriela Pizarro, señala en el informe realizado sobre su visita al Perú en el año 2005:

*"...los jóvenes, perciben la migración como la única solución frente al desempleo y la pobreza. El crecimiento económico que ha experimentado el país en los últimos años no se ha reflejado aún en una mejora significativa del mercado laboral que permita la inserción laboral de los jóvenes y la reducción del desempleo y la informalidad"*<sup>182</sup>.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional Continua (ENCO) 2006, la emigración femenina se concentra en el grupo que está entre los 20 y los 29 años de edad, siendo incluso mayor que la emigración masculina del mismo grupo de edad: 12.8% en el grupo de 20 a 24 años de edad, frente al 10.1% de los hombres, y 11.3% en el grupo de 25 a 29 años de edad, frente al 9.3% que se registra para los varones. Las cifras

<sup>179</sup> Defensoría del Pueblo, *ob. cit.*, p. 59.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 39.

muestran que las migrantes mujeres son básicamente jóvenes. Según la misma Encuesta, las mujeres en edad reproductiva (entre 15 y 49 años de edad) migran comparativamente más que los hombres del mismo grupo de edad (48.1% en el caso de las mujeres y 42.1% en el de los varones)<sup>183</sup>.

La migración femenina al exterior corresponde mayoritariamente a mujeres que han alcanzado a concluir la educación secundaria o que incluso tiene un mayor nivel educativo, así como a mujeres con experiencia laboral (técnica, profesional o como trabajadora del hogar, por ejemplo), que son jefas de familia y/o que tienen bajo su responsabilidad niñas/os o adultos/as mayores<sup>184</sup>.

Según la Defensoría del Pueblo:

*"El incremento de la migración femenina en el Perú se genera a partir de la década de los noventa: del total de peruanos que emigraron, el 53.3% estaba integrado por mujeres. Esta situación cobra especial relevancia debido a que las mujeres migrantes, en general, suelen verse expuestas a diversas formas de explotación derivadas de una desigualdad de trato por cuestión de género, la cual se manifiesta, entre otros aspectos, en las dificultades que afrontan para ingresar al mercado laboral del país de destino"*<sup>185</sup>.

*"La demanda laboral para mujeres migrantes en los principales países de destino en Europa y los Estados Unidos de América es generalmente limitada a actividades de servicio asociadas a un determinado rol: niñeras, empleadas domésticas, cocineras, enfermeras. Adicionalmente, las mujeres migrantes, por su condición de tales, se encuentran en una especial situación de indefensión que se manifiesta en peligros y riesgos durante todo el proceso migratorio, siendo víctimas de trata de personas, robo, abandono y abuso sexual"*<sup>186</sup>.

Señala, asimismo, a modo de ejemplo, que:

<sup>183</sup> Organización Internacional para las Migraciones e Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Perú: características de los migrantes internacionales, hogares de origen y receptores de remesas*, Lima, 2008, p. 42. Tomado de: <http://www.oimperu.org/docs/caracteristicas-migrantes.pdf>

<sup>184</sup> Defensoría del Pueblo, *ob. cit.*, p. 45.

<sup>185</sup> Defensoría del Pueblo, *ob. cit.*, p. 42.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 43.

*“En el caso de las peruanas migrantes en Chile, que constituyen la mayoría de la población peruana en dicho país, prestan servicios domésticos y de cuidado. Resultan siendo víctimas de maltrato y vejaciones por parte de los empleadores, consistentes en la retención de documentos personales, restricción de los alimentos, no respeto a la jornada laboral, a los días de descanso ni de vacaciones, entre otras vulneraciones”<sup>187</sup>.*

**Caracterización de las remesas del exterior**

En el período 1990-2009, el total de remesas que llegó al Perú ascendió a 18,792 millones de dólares<sup>188</sup>. Este dinero, ha servido para complementar directamente los ingresos de los hogares peruanos y cubrir las necesidades básicas de sus integrantes como la vivienda y los servicios básicos de luz y agua.

De acuerdo con lo que señala Shculdt<sup>189</sup>, las remesas que enviaron las peruanas y peruanos en el exterior a sus familias (10.4% del total de hogares) contribuyeron notablemente a reducir la pobreza. Durante el quinquenio 2006-2010 llegaron US\$ 11,200 millones o el equivalente a un promedio anual de US\$ 2,240 millones. Esto permitió que una proporción importante de pobres superaran la línea crítica de pobreza, permitiéndoles gastar bastante más en alimentos, en educación y en salud, así como en la formación de micro y pequeñas empresas (mypes).

Schuldt destaca también que, por su efecto multiplicador, las remesas permitieron incrementar la demanda efectiva en unos US\$ 10,000 millones por año, flujo que equivale al 9% promedio del PBI y que contribuyó a incrementar la tasa de crecimiento económico anual en un cuarto de punto porcentual y, con ello, a reducir la pobreza en tres cuartos de punto. Esto quiere decir, que solo por este factor la pobreza disminuyó 3.1 puntos porcentuales en el quinquenio.

<sup>187</sup> Ibid., p. 62.  
<sup>188</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática – Organización Internacional para las Migraciones, *Perú: Remesas y Desarrollo*, Lima, 2010.  
<sup>189</sup> Schuldt, Jürgen, *¿Reducción de la Pobreza por aumento de la Emigración?*, julio 2011. Tomado de: <http://www.jurgenschuldt.com/>

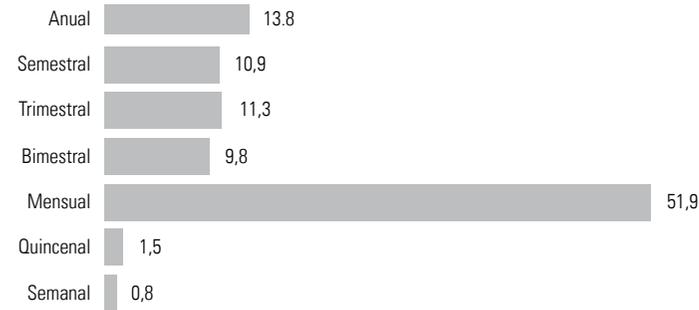
**Remesas según países de origen (millones US\$ dólares)**

Países	2009	1er. semestre 2009	1er. semestre 2010	Participación porcentual 2009
Estados Unidos	971	468	453	40.8
España	372	176	195	15.6
Japón	190	82	95	8
Italia	159	72	94	6.7
Argentina	93	43	57	3.9
Chile	109	52	56	4.6
Resto de países 1/	484	227	250	20.4
Total	2,378	1,119	1,200	100

**Fuentes:** Superintendencia de Banca y Seguros, Bancos y otros intermediarios. Elaboración: Diana Párraga. 1/ Incluye estimado de remesas por medios informales, no clasificados por países.

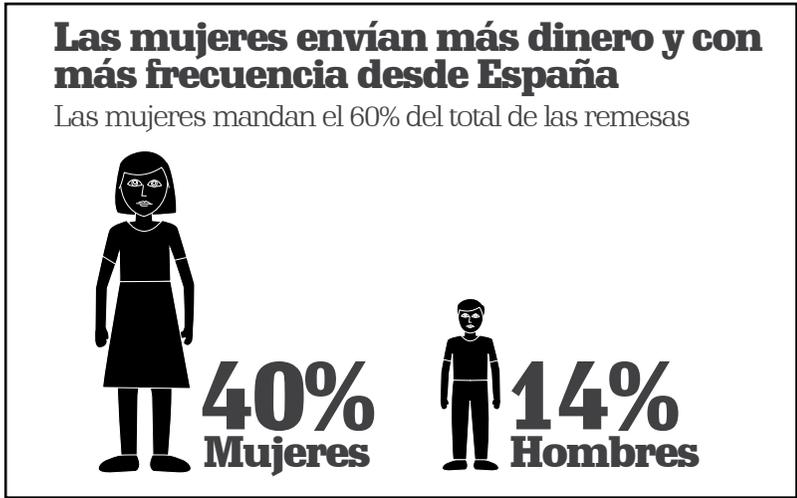
Comparando las remesas que ingresaron en el primer semestre del año 2009 con el volumen que ingresó en el mismo semestre del año siguiente, se aprecia un aumento de las remesas provenientes de todos los países menos de los Estado Unidos. Aún así, las remesas que vienen de este país representan el 37.8% del total. Para el período 2009, las remesas provenientes de los Estados Unidos alcanzaron alrededor del 41% del total de las remesas, seguido de España que totalizó el 15.6%.

**Remesas según frecuencia de envío, 2009 (%)**

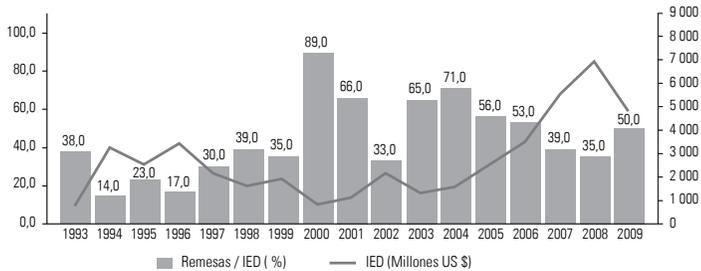


**Fuente:** Informe Global Mujeres Migrantes Andinas. Contexto, políticas y gestión migratoria, 2009

El informe Global Mujeres Migrantes Andinas que aborda la problemática de la migración femenina a España proveniente de los países del área andina, basada en información recogida tanto en los países de procedencia<sup>190</sup> como en España (ciudades de Madrid, Valencia y Barcelona), entre sus hallazgos muestra que mientras que las mujeres envían, en promedio, una significativa proporción de su salario y con una regularidad mensual, los hombres envían a sus familias una pequeña proporción de sus ingresos y con una frecuencia irregular.



Ratio remesas/inversión extranjera directa, 1993- 2009

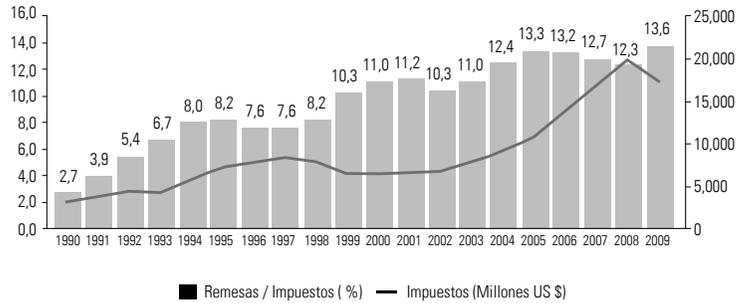


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración: Insituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)

<sup>190</sup> En el Perú, el trabajo fue encargado al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

El ratio remesas/inversión extranjera directa muestra el peso que tienen en la economía las remesas que las peruanas y peruanos envían al país desde distintas partes del mundo. En los años 2000 y 2004, se registró el ratio más alto de los últimos 17 años y, a partir del 2004, disminuye progresivamente hasta lograr un repunte importante en el año 2009. Considerando que la inversión extranjera directa ha tenido un boom en los últimos diez años, resulta sorprendente que el flujo de remesas hacia el Perú muestre una diferencia positiva tan alta aún en este período.

Ratio remesa/impuestos, 1990- 2009



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración: Insituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)

En relación con la recaudación tributaria proveniente de los impuestos, las remesas también muestran un ratio positivo, aunque sustantivamente menor que en el caso de la inversión extranjera directa. Entre los años 1999 y 2009, el ratio es superior al 10% y logra su punto más alto en el año 2009, donde alcanza 13.6%.

El impacto de las remesas se ha visto en el mejoramiento de las viviendas de las familias de las peruanas y peruanos migrantes y en el mayor acceso a servicios de saneamiento, electricidad y servicios de educación. Según la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con la información de la ENCO 2006: el 77.4% de las viviendas tienen paredes de ladrillos o bloques de cemento, cifra que es superior en 30.5 puntos porcentuales con respecto a las vivienda a nivel nacional; el 65.2% de las viviendas tiene techos de concreto armado como material predominante, frente al 31.1% de las vivienda a escala nacional; el 94.9% accede al servicio eléctrico frente al

74.5% de los hogares a nivel nacional; el 90.9 % a servicio de agua por la red pública en contraste con el 68.6% de los hogares a escala nacional; el 87% accede al servicio higiénico conectado a la red pública, frente al 55.6% de las viviendas a nivel nacional; y el 91.6% asiste a centros de educación regular, cifra que es superior en 4.3% a la registrada en hogares que no reciben remesas<sup>191</sup>.

### Planes de retorno

- Plan de retorno voluntario español<sup>192</sup>

El 19 de septiembre de 2008, España aprobó el Real Decreto-ley 4/2008, sobre el abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores/as extranjeros/as no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, más conocido como Plan de Retorno Voluntario.

De acuerdo con el Ministerio de Trabajo e Inmigración español, hasta abril de 2010 existían 11,419 solicitudes para acogerse a este plan, de los cuales el 9% (1,025) correspondía a peruanos/as<sup>193</sup>. El volumen de solicitudes recibidas no refleja en modo alguno las cifras que se tienen sobre la cantidad de migrantes peruanas/os en ese país, lo que indica que una parte importante de ellas y ellos no quiere o no puede retornar al Perú. Esto llama mucho más la atención si se tiene en cuenta que según un estudio realizado en el año 2010, en el cuarto trimestre del año 2009 se estimaba la cantidad de peruanas/os desempleadas/os en 28,152 personas y en 70,946 personas las que habían sido dadas de alta laboral en la seguridad social, siendo relevante destacar que en esta última situación el grupo de 24 a 54 años de edad representaba la mayor proporción (87.6%)<sup>194</sup>.

Dado, en todo caso, que las mujeres migrantes peruanas en España tienen menos capacidad de ahorro que los hombres, ya que envían a sus

<sup>191</sup> Defensoría del Pueblo, *ob. cit.*, pp. 47 y 48.

<sup>192</sup> Extraído del Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas - FLACSO N° 10, junio 2011.

<sup>193</sup> Pajares, Miguel, *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, p. 122.

<sup>194</sup> *Ibid.*, pp. 46 y 69.

familiares en sus países de origen una parte importante de sus salarios, es probable que no puedan, aunque quieran, retornar por sus propios medios al Perú. A esto se suma el hecho de que muchas mujeres jóvenes han constituido familias en el exterior. Se requeriría, por ello, que el Estado peruano adopte una política específica y activa para incentivar y facilitar su retorno, proveyéndoles mínimas condiciones para su reinserción en el Perú.

- Políticas de retorno al Perú

El Estado peruano ha hecho esfuerzos por sistematizar información sobre sus nacionales en el extranjero. El Instituto Nacional de Estadística e Informática ha divulgado esta información en dos publicaciones: “Estadística de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de extranjeros 1990-2000” y “Remesas y Desarrollo”, pero se requiere que el Estado le de continuidad a estos estudios y se amplíe y mejore la información, sobre todo con relación a las mujeres migrantes, de manera que permita contar con elementos de juicio suficientes para el desarrollo de políticas, no solo de protección para las y los peruanas/os en el exterior sino también para favorecer su retorno.

En el curso de los últimos años, se han adoptado algunas medidas que están directa o indirectamente orientadas a facilitar la reinserción de las y los peruanos que desean regresar del exterior.

PROGRAMA DE RETORNO EN EL PERÚ	
Estrategia	Objetivo
<b>Ley de Incentivos Migratorios (Ley N° 28182, 2005)</b>	Promover y facilitar el retorno de los nacionales que se encuentran en el exterior mediante la liberación de impuestos al menaje de casa (incluido un automotor) y a los instrumentos profesionales, maquinarias y equipos para el desempeño de la profesión o actividad de trabajo.
<b>Programa Especial de Reconversión Laboral (PER-LAB) Revalora Perú (Decreto Supremo N.° 001-2009-TR)</b>	Promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados por la crisis económica internacional. Ofrece servicios de capacitación, asesoría, asistencia técnica y vinculación empresarial.

Estrategia	Objetivo
<b>Revalora Perú: Tu Experiencia Vale</b>	Servicio que otorga un certificado de experiencia laboral para personas que no cuentan con estudios formales en los siguientes oficios: cocinero, housekeeping u operario de limpieza, barman y recepcionista.
<b>Fondo MIVIVIENDA</b>	Fondo crediticio para adquirir una vivienda en Perú, desde el exterior.
<b>Servicio Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo</b>	Vincular a las personas que buscan empleo con las empresas que requieren personal, a través de los servicios de intermediación laboral, asesoramiento para la búsqueda activa de empleo, información sobre el mercado laboral y orientación ocupacional.
<b>Registro Nacional de Micro y Pequeña empresa (REMYPE)</b>	Quienes figuren en el REMYPE podrán participar de las compras estatales y acceder al 40% reservado a las micro y pequeñas empresas (mypes), a capacitaciones y financiamientos, reducción de tasas y multas laborales, además de poder elegir el régimen laboral especial y a un sistema de salud y pensiones subsidiado por el Estado.

Fuente: [www.mintra.gob.pe](http://www.mintra.gob.pe) / Elaboración propia

## Problemas de la migración femenina

- Invisibilización de la feminización de la migración peruana en la agenda pública y ausencia de enfoques y miradas desde las perspectivas de género y derechos.
- No se tiene conocimiento suficiente de las diversas problemáticas derivadas de la feminización de la migración peruana, a partir de la especificidad del fenómeno y de los impactos que genera. Hace falta desarrollar investigación sobre el tema y construir información estadística seriada que permitan hacer un seguimiento continuo de la migración femenina, del impacto de la migración en las relaciones de género y de los problemas que enfrentan las migrantes peruanas en los países de destino.
- Se carece de políticas migratorias adecuadas y de una estrategia nacional común para atender la problemática de las mujeres y hombres peruanos migrantes en los países de destino, en particular para atender a quienes se encuentran en situación irregular.

- La migración va unida a la internacionalización de la división del trabajo y visibiliza problemas que son preexistentes o que están latentes en la sociedad tanto de origen como de destino: discriminación, violencia de género, dificultades para asegurar la reproducción de las familias, falta de acceso a derechos (educación, salud, empleo digno), etc. También genera cambios contradictorios en las identidades de género. Estos fenómenos no han sido suficiente ni sistemáticamente estudiados en el caso de las y los migrantes peruanas/os.
- La victimización de las personas migrantes en los países de destino y la revictimización de las mujeres migrantes (por el hecho de ser migrantes y mujeres), no son aspectos que hayan sido abordados en las políticas del Estado peruano para atender la problemática de las personas migrantes. Algunas áreas susceptibles de intervención están muy poco trabajadas: la relación entre violencia y migración, la cadena de cuidados, la integración, la participación política y el retorno.

## Caso emblemático/ Voces de las mujeres

Este es el caso de una trabajadora del hogar peruana migrante que estaba en situación irregular.

Ana S. decidió reclamar un sueldo justo frente al juzgado laboral de Hamburgo, luego de haber trabajado durante 3 años como empleada del hogar con un sueldo por debajo de las tarifas regulares.

A pesar de todas las dificultades que vivía, Ana S. se atrevió a pelear por sus derechos laborales. Este caso sirvió para mostrar la necesidad de crear redes de apoyo que hagan posible a otras/os migrantes en situación irregular luchar por sus derechos. A partir de esta experiencia, diversos grupos antirracistas y otras organizaciones, en coordinación con el Sindicato de Trabajadoras/es de Hamburgo, lograron crear una Oficina Sindical de Información sobre derechos laborales para migrantes en situación irregular; lo cual significó un avance para las mujeres migrantes, quienes también son mujeres con derechos pese a estar en una situación administrativa irregular.

*“Yo no tenía ni idea porque a mí me dijeron que sin papeles tú no podías hacer nada. Y cuando a mí me dijeron que, es igual sin papeles tú no podías hacer nada. Y cuando a mí me dijeron que, es igual sin papeles tú estás reclamando tus derechos, para mí fue algo nuevo, muy nuevo, porque decía, no sin papeles, ¿qué voy a hacer? Nada. Yo al comienzo yo andaba nerviosa. Ahora no. Ahora digo, no sé, he tomado mucho valor. Digo, no, estoy reclamando algo que es mío. No que me van a regalar algo, no. Que es algo que es mío, me cuesta, que mi trabajo ha sido, que he hecho ya.” (Ana S.)<sup>195</sup>*

Gracias a este caso ahora en Hamburgo se ha establecido una línea de información para personas migrantes cuya situación sea irregular.

## RECOMENDACIONES

### En relación a las políticas sobre migración y atención de las mujeres migrantes

- Reconocer y abordar el tema de la feminización de la migración en las políticas migratorias, visibilizándolo y colocándolo en la agenda pública.
- Fortalecer la institucionalidad estatal vinculada con la problemática de la migración y la atención de la mujer, estableciendo mecanismos de coordinación y complementación eficaces entre las distintas instancias, particularmente: el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, la Dirección de Migración Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Sub Comisión Peruanas/os en el exterior del Congreso de la República, el Instituto Nacional de Estadística e Informática y la Defensoría del Pueblo.

<sup>195</sup> Extraído del documental “Con una sonrisa en los labios. Empleada del hogar sin papeles lleva su caso al juzgado laboral”.

- El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y las demás instituciones vinculadas a la problemática de la migración deben garantizar la incorporación del enfoque de género y la articulación entre políticas públicas que tengan que ver con la migración femenina. El fenómeno migratorio requiere una estrategia dual de actuación: transversalización de los enfoques de género y de derechos así como políticas específicas que atiendan de manera diferenciada las distintas problemáticas que enfrentan las mujeres migrantes en los países de destino.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá fortalecer los cuerpos consulares para asegurar la implementación de políticas de atención a las mujeres peruanas en el exterior a través de distintos servicios, en especial servicios de atención social, psicológica y legal gratuitas en temas penales, migratorios, laborales y civiles, particularmente en casos de violencia familiar y sexual y de trata y tráfico de mujeres peruanas. Asimismo, se deberá ampliar y/o modificar los horarios de atención de los servicios consulares para adecuarlos a las necesidades de las mujeres peruanas en el exterior.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá brindar protección y asistencia consular o diplomática efectivas ante cualquier solicitud de una mujer migrante en casos de violencia de género, así como garantizar la ayuda material necesaria a las/os migrantes peruanos afectadas/os por situaciones derivadas de desastres naturales.

### En relación a la generación de información

- El Instituto Nacional de Estadística e Informática deberá producir investigación y generar y difundir información estadística seriada que permita hacer un seguimiento continuo de la migración femenina, del impacto de la migración en las relaciones de género y de los problemas que enfrentan las migrantes peruanas en los países de destino, en cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (artículo 6°, literal m.).

### **En relación a las políticas de retorno**

- Adoptar e implementar políticas integrales, apropiadas y diferenciadas para el retorno de las migrantes peruanas, proveyendo los medios y recursos necesarios para su reinserción en el país. Se deberá garantizar la integralidad de las políticas con prescindencia de la condición de retorno o el tiempo que las mujeres que retornen planeen quedarse en el país.
- Las políticas de retorno deberán tomar en cuenta que las mujeres que retornan pertenecen a espacios sociales transnacionales, es decir que forman parte de un sistema de relaciones e intercambios sociales y económicos que las conectan con la sociedad de destino.
- Las políticas de retorno deben considerar la problemática de las mujeres que tienen hijas/os y asegurarles la asistencia requerida en los casos en los que existan obstáculos para que se les otorgue la patria potestad.

## **PARTE I: ARTÍCULO 6**

Obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer

# I. TRATA DE PERSONAS

*\*María Alejandra Gonzales (Capital Humano y Social - CHS)  
con aportes de Erika Reupo (Movimiento El Pozo)*

## Contexto

- La trata de personas en el Perú

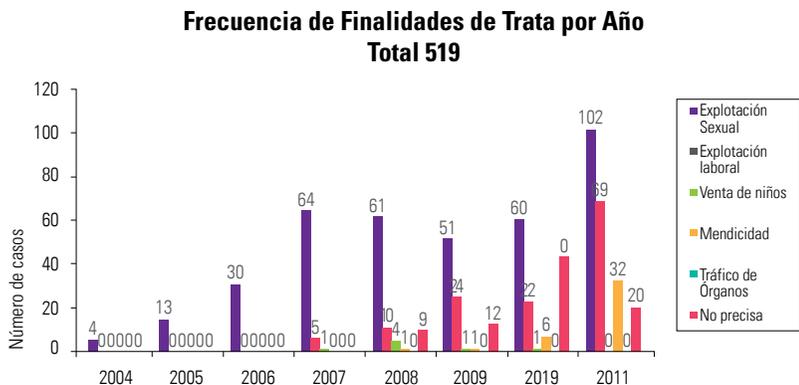
El problema de la trata de personas es cada vez más visible en el país. Los medios de comunicación reconocen el problema y lo tratan de mejor manera, lo que se refleja en la forma en como se ha venido incrementando el número de denuncias desde el año 2004. Es así que en el período 2007, luego de la promulgación de la Ley N° 28950, Ley contra la Trata de Personas, en el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA-PNP) se registraron 70 casos, mientras que en lo que va del año 2011 (al 31 de agosto) ya se han registrado 132 denuncias. Asimismo, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público reporta que, entre el 1° diciembre de 2009 y el 1° de diciembre de 2010, se registran 228 casos de trata de personas en etapa de investigación fiscal<sup>196</sup>.

Es importante resaltar que estos registros no dan cuenta de todos los casos. Por un lado, no todas las comisarías cuentan con clave y usuario para ingresar las denuncias al Sistema RETA-PNP y, por otro lado, se sabe que hay zonas donde la situación es crítica pero que no cuentan con presencia estatal; zonas, en su mayoría aisladas o de difícil acceso, en las que la trata de personas se presenta de manera sistemática en el marco de otras actividades ilegales, como la minería informal en Madre de Dios, la tala ilegal en Ucayali o la captación de niños para actividades narcoterroristas en el área del Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE).

La mayor parte de los casos de trata registrados tiene por finalidad la explotación sexual, lo que ha impulsado la realización de operativos policiales solo en bares o clubes nocturnos, descuidando otros espacios

<sup>196</sup> Ministerio Público - Observatorio de Criminalidad, *Reporte Estadístico. Informe preliminar*, diciembre 2010.

en los que la trata se da con otros fines. Relacionado con el hecho de que la mayoría de los casos tenga como motivación la explotación sexual, está también el hecho de que las víctimas identificadas sean mayoritariamente mujeres.



Fuente: RETA-PNP agosto



Fuente: RETA-PNP agosto 2011, Elaborado por CHS Alternativo

La mayoría de víctimas identificadas en las denuncias son adultas. Esto se debe a que cuando se realizan los operativos policiales, muchas veces la investigación se limita a verificar la edad que figura en el documento

nacional de identidad (DNI) y no se investiga sobre las condiciones – de libertad o no– bajo las cuales la persona está prestando servicios sexuales. Por ello, los tratantes prefieren captar mujeres entre los 17 y los 21 años de edad para luego explotarlas sexualmente.

- El Estado frente a la trata de personas

El Decreto Supremo N° 007-2008-IN, que reglamenta la Ley N° 28950, establece las funciones específicas que corresponden a cada sector en cuanto a la prevención, la persecución y la atención a víctimas de la trata de personas.

**a) Prevención de la trata de personas**

La prevención es el punto más trabajado por los diferentes sectores, especialmente por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Sin embargo, aún se aprecian serias deficiencias y omisiones en lo que concierne al cumplimiento de las funciones que tienen asignadas en este campo.

Por ejemplo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social no ha registrado avances en la generación de mecanismos de información para las agencias de adopción ni para la supervisión de las instituciones privadas que brindan servicios de asistencia y protección a mujeres o a niños, niñas y adolescentes; el Ministerio de Educación no ha identificado, a la fecha, a la población escolar vulnerable ni cuenta con mecanismos para ello; el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha dado el énfasis necesario a la difusión de los servicios de orientación en sus oficinas del exterior; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no realiza inspecciones laborales con la frecuencia necesaria a fin de evitar que se den casos de trata de personas, sobre todo en las agencias de empleo, toda vez que la principal forma de captación registrada son las falsas ofertas de trabajo; en el Ministerio Público y en el Poder Judicial no se ha abordado el tema de la especialización que se requiere para el tratamiento de casos, deficiencia que está generando problemas debido a que entre los operadores judiciales hay quienes confunden la trata de personas con fines de explotación sexual con los delitos de proxenetismo.

En todo caso, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el que mayor incumplimiento presenta, ya que no ha desarrollado estrategias orientadas a la prevención de la trata, a pesar de que es clave para evitar que una víctima que ha sido captada llegue a lugar donde será explotada.

En los niveles descentralizados de gobierno, sobre todo en los gobiernos locales, la prevención de la trata está insuficientemente abordada y las carencias son mayores que en el gobierno nacional. Esta situación presenta mayor gravedad en la medida que son precisamente estos niveles los que tienen mayor cercanía a la población y mayor conocimiento de la realidad y particularidades de cada lugar.

### **b) Persecución de la trata de personas**

En este campo, destaca el incremento de actividades por parte de los organismos que tienen responsabilidades asignadas en la materia, especialmente en el Ministerio del Interior, aunque todavía se aprecian severas limitaciones como la que se señaló a propósito de los operativos policiales que se realizan para la detección de casos de trata con fines de explotación sexual en bares y clubes nocturnos. Las intervenciones policiales están demasiado focalizadas en estos lugares y no se toman en cuenta los lugares donde puede haber trata de personas con fines explotación laboral, menos aún con fines de mendicidad.

En el marco del Nuevo Código procesal Penal, vigente por ahora en 16 distritos judiciales, también se observa un aumento de las actividades del Ministerio Público.

En la judicialización de los casos, el Poder Judicial aplica un razonamiento en extremo conservador en la medida que suele imponer penas que no corresponden a la gravedad de los casos. Por otro lado, los montos por concepto de reparación a las víctimas son sumamente bajos, particularmente si se tiene en cuenta las grandes sumas de dinero que ganan los tratantes de manera ilegal. Existe, asimismo, un problema relacionado con la escasa valoración que los operadores de justicia dan al perfil psicológico de la víctima y del denunciado en el juzgamiento de los casos.

### **c) Protección de las víctimas de trata de personas**

Este el punto en el que el Estado presenta mayores deficiencias. Es primordial que se intensifiquen los esfuerzos dirigidos a la protección y asistencia a las víctimas, ya que una vez que éstas son rescatadas no reciben los servicios que les están garantizados por ley. La falta de protección incide concretamente en la judicialización de los casos, considerando que los tratantes pueden contactar a las víctimas y amedrentarlas para lograr que se retracten de su versión original, lo que dificulta el juzgamiento y la sentencia oportuna de los procesados.

En el país, hay un importante déficit de albergues y los que existen no brindan la atención integral que necesitan las víctimas. El personal de salud no está sensibilizado ni capacitado para dar a las víctimas un trato adecuado. De la misma forma, el Ministerio de Educación no ha promovido mecanismos que permitan la matrícula, permanencia e incorporación de las víctimas de trata de personas, aspecto que es clave para su resocialización.

## **Recuento histórico**

### **• Legislación en materia de trata de personas**

En 1991, el Código Penal señalaba que la trata de personas consistía en promover o facilitar la entrada o salida del país o el traslado dentro del territorio de la República de una persona para que ejerza la prostitución.

En el año 2002, al ratificar el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, conocido como el Protocolo de Palermo, el Estado peruano se obligó a adecuar sus normas legales a la nueva tipificación del delito de trata de personas<sup>197</sup>, que sanciona como finalidades penales la explotación sexual, la explotación laboral y el tráfico de órganos, producidas bajo determinadas circunstancias descritas en el Protocolo.

<sup>197</sup> Artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Protocolo de Palermo, año 2000)

Sin embargo, el Estado demoró casi cinco años en adecuar el tipo penal de trata de personas a lo establecido en el Protocolo de Palermo. En efecto, es recién en enero de 2007 que, con la aprobación de la Ley N° 28950 - Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, se incorporan las finalidades contempladas en el Protocolo, agregándose también la venta de niños y la mendicidad como finalidades de este delito.

Casi dos años después, el 30 de noviembre de 2008, se publicó el Decreto Supremo N° 007-2008-IN, que reglamenta la Ley N° 28950. En esta norma, se establecen taxativamente las obligaciones que corresponden a los diversos sectores del Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales y locales.

Las normas aprobadas se complementaban con una serie de decisiones tomadas por los Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social, del Interior y de Trabajo y Promoción del Empleo antes de la promulgación del Reglamento en el 2008, destinadas a mitigar o erradicar la explotación sexual, el trabajo forzoso e infantil, la mendicidad y la trata de personas en particular.

De esa forma, el Perú puede exhibir un marco normativo específico para enfrentar la trata de personas, aunque el problema radica en su cumplimiento.

Por otro lado, también se han realizado modificaciones en el proceso penal para este delito. En un principio, se tramitaba bajo el proceso penal ordinario pero posteriormente, con la promulgación de la Ley N° 26689 de 1996, pasó a tramitarse como un proceso sumario. Finalmente, a partir del año 2004, con la implementación progresiva del Nuevo Código Procesal Penal, le corresponde el proceso común.

- **Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas**

En el año 2004, se conformó el “Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas”, integrado inicialmente por siete sectores del Poder Ejecutivo, dos de la sociedad civil, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo.

El Grupo Multisectorial se constituyó para coordinar los esfuerzos del Estado en un momento en que el país iba a ser calificado por el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos al firmar el Protocolo de Palermo. Paralelamente, se conformó una pequeña unidad de lucha contra la trata de personas adscrita a la División de Secuestros de la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional.

Actualmente, el Grupo de Trabajo continúa reuniéndose, mantiene las funciones que le fueron asignadas<sup>198</sup> y lo integran más sectores del Poder Ejecutivo, de la sociedad civil y organismos internacionales. A su trabajo se debe, entre otros, la elaboración del Reglamento de la Ley N° 28950, el monitoreo de los casos registrados, el apoyo a ciertos operativos importantes y la coordinación de acciones de prevención por parte del Poder Ejecutivo.

- **Ministerio del Interior**

En marzo de 2006, se implementó en el Ministerio del Interior una línea telefónica gratuita de información y denuncia de posibles casos de trata de personas. La línea se integra, a fines del mismo año, al “Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines” (RETA-PNP).

El sistema RETA fue desarrollado de manera conjunta entre policías del “Departamento de Investigaciones del Delito de Trata de Personas” y la organización no gubernamental Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo). Los objetivos, procesos, procedimientos y responsabilidades operativas se encuentran igualmente formalizados.<sup>199</sup>

<sup>198</sup> Artículo 3° del Decreto Supremo N° 002-2004-IN: “El Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas tendrá las funciones siguientes: a) Coordinar las acciones de las diversas entidades públicas y privadas comprometidas en la lucha contra la trata de personas, incluyendo la realización de actividades conjuntas; b) Coordinar y promover el establecimiento de un sistema estadístico para el levantamiento y sistematización de información acerca de la trata de personas en el país; c) Promover la adopción de medidas de prevención y protección de las víctimas y testigos; d) Procurar la articulación con organismos regionales e internacionales a fin de hacer más eficaces los esfuerzos nacionales contra la trata de personas, así como procurar la participación del país en grupos de trabajo multinacionales o internacionales para prevenir, monitorear o controlar la trata de personas; e) Proponer medidas legislativas para reprimir eficazmente la trata de personas; y f) Apoyar la realización de campañas educativas y de difusión como medidas de prevención.

<sup>199</sup> Directiva de Procedimientos para el ingreso, registro, consulta y reporte de datos del Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines (RETA), aprobada por la Directiva N° 004-2007-IN/0105.

Opera desde las comisarías y permite el registro de denuncias y la emisión de alertas en línea en caso de que se haya producido, denunciado y registrado un caso de trata de personas a nivel nacional. También cuenta con un módulo de investigación que fue específicamente solicitado por la policía especializada, pero que a la fecha aún no es empleado como corresponde. Es importante advertir que el sistema no funciona a plenitud, debido a que algunas comisarías del interior del país, sobre todo las que están más alejadas de las ciudades, no cuentan con la logística necesaria para alimentarlo con información.

Hacia marzo del año 2008, diversas voces de la prensa<sup>200</sup>, de la sociedad civil y algunas desde el Estado plantearon la necesidad de promulgar el reglamento del RETA, pues algunos operadores de justicia habían sostenido en diversos foros que sin ese dispositivo legal no podían aplicar la ley. Sin embargo, la aprobación del reglamento fue trabada, principalmente porque nadie quería hacerse responsable por la protección, atención, cuidado y retorno de las víctimas a sus hogares, argumentando sobre todo falta de presupuesto.

Es en ese contexto, el Ministerio del Interior decidió dar una señal de preocupación por la trata de personas, y elevó a la categoría de división al Departamento de Investigaciones del delito de Trata de Personas, dándole alcance nacional y dotándola de personal y de presupuesto a partir del año 2009.

### **Casos emblemáticos/ Voces de las mujeres**

Debido a que las víctimas de trata de personas no cuentan con medidas de protección, muchas veces no quieren declarar y menos aún dar a conocer su caso. Es importante considerar que una vez rescatadas, las víctimas siguen siendo amenazadas por sus captores. Sin embargo, en el Perú hay algunas pocas afectadas que se animan a denunciar.

- **Primer caso**

JP es una mujer mayor de edad que decidió revelar su identidad y contar su caso. La decisión la tomó por dos motivos. En primer lugar, para protegerse ella misma ante las amenazas de sus captores y la falta de medidas de protección, y en segundo lugar, para prevenir que otras mujeres caigan en la misma situación.

Fue captada en Tarapoto a través de una falsa oferta de trabajo y llevada a Piura para ser obligada a dar servicios sexuales a los clientes del night club “La Noche”. Fue encerrada, amenazada, drogada y hasta vulnerada en su propia identidad. Como producto de esta situación, JP queda embarazada de su primer hijo.

En el año 2009, JP logra escapar y realiza la denuncia pero el proceso de investigación ha sido lento, dado que algunos fiscales de Piura eran clientes frecuentes del bar. Es recién el 4 de agosto de 2011 que el Ministerio Público de Piura solicita 35 años de cárcel para Carlos Chávez Montenegro -el criminal que mantuvo en estado de explotación sexual a JP- por los delitos de trata de personas, proxenetismo y rufianismo. En el dictamen de la fiscalía también se pidió prisión para otros cinco empleados del night club, entre ellos para su administrador.

Tras la denuncia, una persona falleció en circunstancias extrañas: se trató de la cocinera del night club que se aprestaba a declarar en contra de Carlos Chávez. De alguna forma, ella era la única persona que estaba apoyando las evidencias presentadas por JP. La señora fue víctima de un atropello con el automóvil de Chávez. El caso fue archivado y nunca se esclareció las condiciones de la muerte.

En la actualidad, JP tiene un segundo hijo. El padre del niño la dejó por miedo a las represalias de Carlos Chávez, tras la denuncia realizada por ella. Por ahora, ella se encuentra en terapia psicológica y permanece refugiada en alguna parte del país. Según informes de la Defensoría del Pueblo, ya se han dictado medidas de protección para la joven pero señala que, de no proveerse a tiempo, cualquier atentado contra ella sería responsabilidad del Estado por no haber atendido a su condición de vulnerabilidad en tanto víctima.

<sup>200</sup> La prensa estaba sensibilizada pues había culminado en enero de ese mismo año el I Concurso para Periodistas organizado por CHS Alternativo con el apoyo de la Embajada de los Países Bajos.

Por otro lado, Carlos Chávez sigue operando el night club y un restaurant de carnes y parrillas en la zona más moderna de Piura.

- Segundo caso

Yuliana fue captada a los 14 años de edad en Yurimaguas con una falsa oferta de trabajo y llevada a Chota, lugar donde fue explotada sexualmente durante dos años. Comenta Yuliana que una amiga suya la llevó a Chota para trabajar a en una discoteca pero que al llegar al lugar se dio cuenta que la situación era diferente y quiso regresar a su casa, cosa que le fue imposible.

El dueño del lugar le dijo que tenía que “trabajar”, de lo contrario no comería y no regresaría a su casa. Le explicó también que tenía que atender a los clientes como lo hacían las demás chicas, es decir tenía que acompañar a los hombres que acudían al bar. Se le obligó a que baile, lo que hizo su ropa aunque los clientes le pedían que se la quitara. Frente a su resistencia, su tratante le dijo que si no se sacaba la ropa nunca podría regresar a su casa. Según refiere Yuliana, su tratante gritaba constantemente a las jóvenes, les metía la mano y también las cacheteaba. Al inicio bailaba con minifalda, luego se iba sacando la ropa poco a poco, hasta que bailó ya sin ropa. Ella recuerda que las jóvenes de ese lugar no decían nada y cuenta que en los dos años y medio que estuvo nunca logró comunicarse con sus familiares.

Conforme pasó el tiempo, ya realizaba las actividades propias del lugar, como bailar desnuda, acompañar a los hombres a tomar licor y también tuvo que brindar servicios sexuales a los “clientes”. Ella refiere que estos eran toscos, la golpeaban, cacheteaban e insultaban si no hacía lo que ellos le pedían.

Cuando la llevaban al hotel lo hacían en un mototaxi, le decían que tenía media hora y que en ese plazo la recogerían, quedándose un hombre en la puerta del hotel para que evitar que se escape y asegurar que realice el “servicio”. Refiere también que los clientes eran muy violentos, tanto verbal como físicamente.

En una oportunidad, mientras tomaba con algunos conocidos del tratante, Yuliana logra escapar y llegar a la comisaría de Chota. Su caso

fue judicializado, se mandó comparecencia solo para uno de los tratantes y el otro se encontraba no habido, Asimismo, las investigaciones se realizaron con lentitud. Es así que Yuliana y su madre, al no recibir la protección de parte de las autoridades luego de ser amenazadas por los tratantes, se han negado a continuar con la investigación y hasta la fecha no se tiene conocimiento de la menor pero lo peor es que probablemente ella nunca recibirá una asistencia integral por la situación que le tocó vivir.

## RECOMENDACIONES

- Atender los factores de riesgo relacionados con la trata de personas. Prioritariamente: la violencia familiar y sexual, especialmente la que se ejerce contra las niñas y los niños; la ausencia del rol protector de las familias; la falta de oportunidades educativas de calidad para niñas/os, adolescentes y jóvenes, en especial de las zonas alto andinas y amazónicas; servicios de salud deficientes; y ausencia de alternativas de capacitación laboral y empleo en condiciones formales o seguras.
- Cumplir con lo dispuesto en el Reglamento de la Ley N° 28950. Se requiere que todos los organismos que tienen funciones asignadas en virtud de dicho Reglamento dispongan lo necesario para tal fin.
- Vincular la política para enfrentar la migración ilegal con la política para erradicar la trata de personas, considerando que muchas veces una persona que ingresa a un país de manera ilegal termina siendo víctima de trata.
- Aprobar e implementar el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, garantizando el presupuesto requerido para su ejecución. Se requiere un plan multisectorial que articule las acciones institucionales destinadas a la prevención del delito, la persecución del tratante y la asistencia a la víctima.
- Se requiere que el Ministerio Público y el Poder Judicial otorguen medidas de protección a la víctima de manera oportuna.

- Diversificar los operativos policiales tomando en cuenta las distintas finalidades del delito de trata de personas, ampliándolos hacia aquellas zonas donde se sabe que la incidencia de casos es mayor.
- Dotar a las comisarías a nivel nacional con clave y usuario para ingresar las denuncias al Sistema RETA-PNP, de tal manera que se tenga conocimiento de los casos a nivel nacional y garantizar el equipamiento necesario en las comisarías de las localidades rurales más alejadas.
- Desarrollar cursos de capacitación para los operadores de justicia sobre el tratamiento judicial de los casos de trata de personas.
- Diseñar e implementar un protocolo de intervención y atención a víctimas de trata de personas.
- Implementar centros especializados para la atención de víctimas del delito de trata de personas, especialmente de la trata sexual, en las zonas donde se presenten mayor índice de explotación.
- Asegurar que los albergues temporales del Estado cuenten con personal calificado para dar atención psicológica de manera sistemática a las víctimas de trata.
- Garantizar para las víctimas del delito de trata de personas la atención integral de su salud, dando especial atención a su salud mental que es clave para su recuperación.
- Promover un mayor compromiso de los medios de comunicación para la información y difusión del delito de trata de personas.

## **PARTE II: ARTÍCULO 7**

Obligación de tomar todas las medidas apropiadas para garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, el derecho a participar en la vida política y pública del país

# I. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

*\* Cecilia Olea (CMP Flora Tristán) y  
Lisbeth Guillén (Movimiento Manuela Ramos).*

## Contexto

En el Perú, en julio de 2011, se inició un nuevo gobierno y un nuevo Congreso de la República para los próximos cinco años (hasta julio de 2016). La primera Vicepresidencia de la República la ocupa una mujer, que además es congresista reelecta. En el primer gabinete han sido nombradas cuatro mujeres de un total de 18 carteras ministeriales<sup>201</sup>. Las mujeres ministras ocupan las carteras de Mujer y Desarrollo Social, de Educación, de Cultura y de Desarrollo e Inclusión Social.

El nuevo gobierno ha anunciado ante el Congreso que una de sus diez políticas será “la política de género y el combate frontal contra el feminicidio y la violencia contra los niños”<sup>202</sup>. Lo que no es claro todavía es el futuro del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social que, como resultado de la reciente creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, tendrá que ser replanteado. Los programas de protección social y de lucha contra la pobreza que están a su cargo, y que insumen gran parte de su presupuesto, serán transferidos a este nuevo Ministerio. Esta puede una oportunidad para fortalecer el rol rector del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social en materia de igualdad para las mujeres y para plantear la creación de un sistema funcional para la igualdad de género<sup>203</sup> que le permita avanzar hacia la transverzalización del enfoque de género en las normas y políticas públicas sectoriales y multisectoriales. Se espera, en este sentido, que en el marco de la nueva ley de organización y funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, se le asignen competencias expresas y los recursos técnicos y financieros necesarios

<sup>201</sup> Sin incluir a la Presidencia del Consejo de Ministros.

<sup>202</sup> Ver en: <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2011/Agosto/25-08-11.html>

<sup>203</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 de 2007.

para dar cumplimiento a la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres<sup>204</sup>.

El nuevo período parlamentario (2011-2016) también genera algunas expectativas. El nuevo Congreso está compuesto mayoritariamente por nuevos rostros: solo 25 son reelectos (19%), 94 provienen de las regiones (72%) y ninguna agrupación política tiene mayoría absoluta, lo que obligará a concertar para lograr la votación requerida para la aprobación de cualquier iniciativa de ley. Lamentablemente, en los procesos de concertación política los asuntos relacionados con los derechos de las mujeres y los mecanismos para su adelanto, son fácilmente postergados y desplazados de la agenda política por temas “más urgentes o importantes”, siempre en la lógica de lo principal y lo accesorio o de lo importante y lo subordinado.

En los últimos años, las políticas nacionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de participación política han venido siendo recogidas por los gobiernos regionales. A la fecha, 17 de 25 gobiernos regionales cuentan con planes regionales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres aprobados, y en todos se incluye un eje referido a la promoción de la participación política de las mujeres<sup>205</sup>. Sin embargo, como lo señala la Defensoría del Pueblo, la implementación de las políticas regionales en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres enfrenta una serie de dificultades, como la alta movilidad del personal y la falta de presupuesto. La voluntad política, expresada en la aprobación de los planes, no se traduce en asignaciones presupuestales específicas ni suficientes, de tal manera que su ejecución termina siendo, en el mejor de los casos, parcial. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2010, solo 4 gobiernos regionales aprobaron presupuesto para ejecutar sus planes de igualdad de oportunidades<sup>206</sup>. Ello demuestra que, si bien existen avances en la planificación regional, aún son pocos los gobiernos regionales que se comprometen efectivamente con la igualdad de oportunidades entre

<sup>204</sup> Ley N° 28983 de 2007, artículo 9°, inciso a).

<sup>205</sup> Movimiento Manuela Ramos, *Balance de la implementación de los planes regionales para la igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres* (versión preliminar), Lima, agosto, 2011.

<sup>206</sup> Defensoría del Pueblo, *Cuarto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades (2010). Supervisión de los presupuestos de los gobiernos regionales*, Serie Informes de Adjuntía - Informe de Adjuntía N° 001-2011/DP-ADM, Lima, 2011, p. 94.

hombres y mujeres, por cuanto no garantizan los recursos necesarios para la implementación de su política regional.

Existe, asimismo, un orden de prioridades no explícitas en los planes regionales que se concreta en la forma como se distribuye el presupuesto que se asigna para su ejecución. Según la Defensoría del Pueblo, los 24 gobiernos regionales supervisados en el año 2010 asignaron partidas presupuestarias para atender la salud materna, 12 para temas relacionados con el acceso al mercado laboral, 10 para el acceso y permanencia en el sistema educativo, 9 para una adecuada identificación (documentación) de mujeres y hombres, 4 para prevenir y sancionar la violencia contra la mujer, y el Gobierno Regional de San Martín fue el único que asignó presupuesto para promover la participación de las mujeres<sup>207</sup>.

El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2010 ha culminado su vigencia y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, bajo la conducción de las nuevas autoridades, se encuentra abocado a la elaboración de un nuevo plan.

### **Recuento histórico: observaciones y recomendaciones del Comité CEDAW**

Con ocasión de la revisión del Sexto informe periódico del Perú, visto en las sesiones 763<sup>a</sup> y 764<sup>a</sup>, celebradas el 19 de enero de 2007, el Comité señaló lo siguiente<sup>208</sup>:

(...) “7. El Comité observa con satisfacción los resultados de las medidas adoptadas para aumentar el número de mujeres que ocupan cargos políticos en el Perú, como el número de ministras y la inclusión obligatoria en las listas de candidatas al Congreso de, como mínimo, un 30% de mujeres y un 30% de hombres.

(..) 16. El Comité observa con preocupación que la información facilitada en el informe indica que se desconoce la diferencia

<sup>207</sup> *Idem*.

<sup>208</sup> Observaciones y recomendaciones del Comité al Sexto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/6), (CEDAW/C/SR.763 y 764). La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento CEDAW/C/PER/Q/6 y las respuestas del Perú en el documento CEDAW/C/PER/Q/6/Add.1.

*entre las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto o sustantiva entre el hombre y la mujer mencionadas en el párrafo 1 del artículo 4° de la Convención y las políticas sociales de carácter general adoptadas para aplicar la Convención. El Comité observa además con preocupación que, si bien se han adoptado medidas para aumentar la participación política de la mujer, las mujeres están infrarrepresentadas en otras instituciones públicas, como la administración pública y el poder judicial, y a nivel local y municipal". (...)*

Con ocasión de la revisión del Quinto informe periódico del Perú, visto en las sesiones 583<sup>a</sup> y 584<sup>a</sup>, celebradas el 15 de agosto de 2002, el Comité señaló lo siguiente<sup>209</sup>:

*(...) "468. El Comité encomia al Estado parte por el establecimiento de las normas que contemplan una cuota mínima de 30% de mujeres en la lista de candidatos(as) al Congreso de la República, lo que derivó en un incremento de la participación de la mujer en la toma de decisiones a nivel municipal y en su representación en el Congreso.*

*(...) 480. Preocupa al Comité que si bien se observan avances en la composición del Congreso y en el gobierno local como resultado de la normativa aprobada, aún parezca insuficiente la participación de mujeres en el Congreso, en el ámbito judicial y en los niveles superiores de la dirección política y administrativa de país.*

*481. El Comité recomienda que se adopten estrategias dirigidas a lograr un aumento del número de mujeres que intervienen en la adopción de decisiones a todos los niveles, a través de la adopción de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el artículo 4.1 de la Convención, y que se refuercen las actividades encaminadas a promover a mujeres a cargos de dirección tanto en el sector público como en el privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de la mujer en la planificación del desarrollo y la toma de decisiones". (...)*

Finalmente, con ocasión de la revisión del Segundo informe periódico del Perú, visto en la sesión 275<sup>a</sup>, realizada el 27 de enero de 1995 el Comité señaló lo siguiente<sup>210</sup>:

*(...) 411. En cuanto a las preguntas sobre políticas integradas concretas en favor de la mujer, la representante informó al Comité sobre la política oficial relativa a la mujer y sus objetivos, entre los que figuraban los siguientes: el acceso a la adopción de decisiones, la igualdad y equidad respecto de los beneficios del desarrollo, la igualdad con el hombre en cuanto a la participación política y la ciudadanía, la incorporación de la igualdad entre el hombre y la mujer en las principales políticas públicas y la eliminación de los estereotipos discriminatorios a nivel cultural y de actitudes. Asimismo, la representante recalcó que el Gobierno coordinaba sus medidas con las de las organizaciones no gubernamentales de mujeres, concretamente en materia de nutrición, salud y programas de educación, así como en las zonas rurales. Hizo también referencia a otras actividades de coordinación respecto de cuestiones concretas". (...).*

## Estado de la cuestión

En 1997, se incorporó en la legislación electoral del Perú la cuota de género, que aplica a la confección de las listas electorales pero no asegura que las mujeres accedan a los cargos de representación política a los que postulan. Hoy, esta cuota, equivale al 30% de las listas electorales para la postulación al Congreso de la República<sup>211</sup>, al Parlamento Andino<sup>212</sup>, a los consejos regionales<sup>213</sup> de los gobiernos regionales y a los concejos municipales<sup>214</sup> de los gobiernos locales (provinciales y distritales). También se ha establecido para las elecciones internas que deben realizar las organizaciones políticas para la selección de los/as candidatos/as que

<sup>210</sup> Observaciones y Recomendaciones del Comité al Segundo informe periódico del Perú, sesión 275<sup>a</sup> (CEDAW/C/13/Add.29).

<sup>211</sup> Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859.

<sup>212</sup> Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, Ley N° 28360.

<sup>213</sup> Ley de Elecciones Regionales, N° 27683, modificada por Ley N° 29470.

<sup>214</sup> Ley de Elecciones Municipales, N° 26864 y modificatorias.

<sup>209</sup> Observaciones y Recomendaciones del Comité al Quinto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/5), sesiones 583<sup>a</sup> y 584<sup>a</sup> (CEDAW/C/SR.583 y 584).

las representarán en los procesos electorales así como de quienes se desempeñarán en cargos de dirección al interior de ellas<sup>215</sup>.

El nuevo Congreso de la República, elegido en abril de 2011, cuenta con 130 representantes en Cámara Única. En la nueva representación parlamentaria solamente hay 28 mujeres, lo que representa el 21.53% del total de congresistas electos y muestra que todavía existe una brecha importante, no obstante que comparada con situaciones previas a la incorporación de las cuotas para las mujeres, la representación femenina era marginal y notablemente escasa (11% en el período 1995-2000). Si se toman los resultados de las elecciones de los dos congresos anteriores, se puede apreciar que la representación congresal femenina no logra superar la barrera del 30%. En efecto, en los períodos gubernamentales de 2001-2006 y de 2006-2011, las mujeres representaron, respectivamente, el 18% y el 29% del total de congresistas electos.

Es importante advertir que el sistema del doble voto preferencial, que rige para la elección del Congreso de la República, no garantiza que las postulantes mujeres sean elegidas, aunque la experiencia en el país demuestra que es un mecanismo que las favorece, al permitir su reubicación en los primeros lugares, si se compara la ubicación que tenían asignada en las listas electorales con la ubicación que lograron en los resultados electorales. Así, en las elecciones del año 2006, del total de mujeres finalmente elegidas, 16 (46%) obtuvieron los votos que les permitió ocupar una posición mejor que la que tenían asignada por sus partidos políticos en las respectivas listas electorales, frente al 33% de los hombres<sup>216</sup>. Igualmente, en las últimas elecciones del año 2011, por efecto del voto preferencial, 14 mujeres (50%) mejoraron su ubicación frente al 43% de los hombres que hizo lo propio<sup>217</sup>.

Cada cierto tiempo, se presentan en el Congreso de la República iniciativas para eliminar el voto preferencial. El principal argumento para su eliminación radica en que origina tantas campañas como candidatos/as hay y que eso no contribuye a la consolidación del sistema de partidos políticos, lo que solo es parcialmente cierto en la medida que no es el único elemento que explica la situación de debilidad del sistema. Las

mujeres congresistas articuladas en la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas y algunas organizaciones de defensa de los derechos humanos de las mujeres, han jugado un rol determinante para evitar la eliminación del voto preferencial vigente hasta la fecha.

En todo caso, para garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres en el acceso a cargos de representación política, las propuestas que buscan eliminar el voto preferencial, deberían incluir criterios para la ubicación de las candidatas en puestos elegibles. Las anteriores propuestas, y la recientemente presentada<sup>218</sup>, solo proponen la eliminación del voto preferencial y ninguna medida para la ubicación en las listas de candidatos.

Desde el año 2002, se encuentra en trámite en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una petición –Caso 12.404– presentada por la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos para garantizar el derecho a la participación política de las mujeres y la no discriminación. Esta petición estuvo motivada en el incumplimiento de la normativa que establece el porcentaje mínimo de la cuota electoral de género en tres distritos electorales en las elecciones al Congreso de la República del año 2001. El caso se encuentra en etapa de solución amistosa. En este marco, en agosto del año 2010 se conformó un grupo de trabajo presidido por el Jurado Nacional de Elecciones e integrado por las peticionarias y la Procuraduría Supranacional, que elaboró una propuesta de ley integral para regular la aplicación de la cuota electoral de género. La propuesta recoge y consolida en una norma de mayor jerarquía los criterios ya establecidos por la autoridad electoral con ocasión de cada proceso electoral e incluye la alternancia para la ubicación en las listas electorales. Esta iniciativa fue presentada al Congreso de la República por el Jurado Nacional de Elecciones el 7 de marzo de 2011<sup>219</sup>, pero al concluir la gestión del Congreso 2006-2011 fue archivada. Sin embargo, luego de las gestiones realizadas por las peticionarias, el Jurado Nacional de Elecciones reactivó la propuesta, presentándola al Congreso de la República el 23 de septiembre de 2011. Se espera que el “Proyecto de Ley que regula la aplicación de la cuota

<sup>215</sup> Ley de Partidos Políticos, N° 28094 y modificatorias.

<sup>216</sup> Movimiento Manuela Ramos, *Revista El Cuarto\* Femenino* N° 23, Lima, agosto de 2006.

<sup>217</sup> Movimiento Manuela Ramos, *Documento de análisis de los resultados electorales 2011*.

<sup>218</sup> Proyecto de Ley N° 00009/2011-CR presentado el 4 de agosto de 2011, que propone la eliminación del voto preferencial para el Congreso de la República y el Parlamento Andino.

<sup>219</sup> Proyecto de Ley N° 4708-2010.

electoral de mujeres” –Proyecto N° 268/2011-JNE–, sea finalmente aprobado por la nueva representación parlamentaria.

De aprobarse la propuesta de ley, los criterios para la aplicación de la cuota electoral de género tendrían vigencia en todos los procesos electorales y serían de cumplimiento obligatorio por la autoridad electoral, al margen de su posición o de la opinión que tenga con relación al tema. Actualmente, con ocasión de cada proceso electoral, se expiden las normas para la aplicación de la cuota electoral de género, lo que no garantiza que los criterios ya adoptados para procesos electorales anteriores se mantengan a lo largo del tiempo.

Si bien la causa que motivó la petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido corregida por la autoridad electoral, todavía subsiste una serie de dificultades en la aplicación de la cuota de género. El criterio aplicado por los jurados electorales especiales – conformados para cada proceso electoral– en la inscripción de las listas de candidatos no es uniforme, a pesar de que el incumplimiento de la cuota de género es un impedimento para su inscripción. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en las elecciones regionales y municipales del año 2006, de las 225 listas presentadas en las elecciones regionales, 45 (20%) no cumplieron con el requisito y, sin embargo, fueron inscritas, con el agravante de que 12 de ellas llegaron a colocar candidatos en los consejos regionales<sup>220</sup>. En el caso de las elecciones municipales, 127 listas provinciales (7.7%) fueron inscritas pese a haber sido presentadas incumpliendo la cuota de género y 22 de ellas colocaron regidores/as en el concejo municipal<sup>221</sup>. Según la misma fuente, de las 811 listas inscritas para las elecciones distritales que fueron revisadas, y que representaban escasamente el 7.3% del total de listas inscritas, 57 listas de candidatos lograron su inscripción sin haber cumplido con la cuota. En este último caso, como la propia Defensoría afirma, es previsible que el incumplimiento de la cuota de género haya sido mucho mayor<sup>222</sup>.

Este fenómeno se volvió a repetir en las elecciones regionales y municipales del año 2010. Para la elección de los integrantes de 11

<sup>220</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 122. La Cuota de Género en el Perú: Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006*, Lima, 2007, pp. 86 y 99.

<sup>221</sup> *Ibid.*, pp. 90 y 103.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 99.

consejos regionales, 12 listas fueron presentadas incumpliendo la cuota de género<sup>223</sup>. Esta situación fue puesta en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, la que luego de la respectiva revisión señaló, en su comunicación de respuesta<sup>224</sup>, que 9 de las 12 listas habían incumplido la cuota electoral de género y que los jurados electorales especiales correspondientes habían declarado improcedente su inscripción; decisión que fue confirmada por la máxima autoridad electoral ante los respectivos recursos de apelación. Sin embargo, en los tres casos restantes, los jurados electorales especiales inscribieron las listas porque, desde su punto de vista, éstas cubrían la cuota que establecía la ley con candidatos hombres. Razonamiento y decisión a todas luces contrarios a la naturaleza y objeto de las medidas de acción positiva, ya que las cuotas tienen por finalidad promover la presencia de las mujeres en las instancias del poder y revertir la subrepresentación femenina.

Parte del problema radica en la formulación normativa. A diferencia de la legislación comparada, donde se menciona exclusivamente a las mujeres, en el Perú se adoptó la fórmula de género, entendiendo “género” como equivalente a “sexo”. En efecto, para las elecciones al Congreso de la República la ley señala que “Las listas al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones...”<sup>225</sup>. Para la elección de los consejos regionales, se establece que en la relación de candidatos titulares debe considerarse no menos del 30% de hombres o mujeres<sup>226</sup>. En el caso de los concejos municipales, se señala que “la lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener: (...) El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres...”<sup>227</sup>. Finalmente, para las elecciones internas que deben realizar los partidos políticos la Ley precisa que “En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de

<sup>223</sup> Nota de prensa difundida el 7 de septiembre de 2010 y contenido de comunicación dirigida a la Defensoría del Pueblo por el Movimiento Manuela Ramos pidiendo la atención al tema del incumplimiento de la cuota.

<sup>224</sup> Oficio de la Defensoría del Pueblo N° 190-2010/DP-ADM, de fecha 24 de septiembre de 2010.

<sup>225</sup> Artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones. El artículo 3° de La Ley de Elección de Representantes al Parlamento Andino remite el procedimiento para la convocatoria, postulación y el “porcentaje de género” a la Ley Orgánica de Elecciones.

<sup>226</sup> Artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales.

<sup>227</sup> Artículo 10 de Ley de Elecciones Municipales.

elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos”<sup>228</sup>.

Esta redacción llevó al Jurado Nacional de Elecciones, pese a reconocer que la cuota electoral de género tiene la naturaleza de una acción afirmativa, a considerar que ésta se cumple incluyendo mujeres u hombres<sup>229</sup>. Sin embargo, para las elecciones regionales y municipales del año 2010 varía de criterio<sup>230</sup>, por lo que se hace necesario concordar y consolidar todos los criterios en una norma con rango de ley.

En las elecciones regionales del año 2010 también se mantuvo la tendencia registrada en la elección precedente. Ninguna mujer ocupa el cargo de presidenta regional y solo dos (8%) accedieron al cargo de vicepresidenta. En los consejos regionales, la participación femenina llega al 28%, la misma cifra que se logró en la elección del año 2006. Cabe señalar, asimismo, que en el Gobierno Regional de Loreto no hay ninguna mujer elegida como consejera regional. Esta situación podría ser explicada por la modificación en la forma de elección. En diciembre de 2009 se aprobó la Ley N° 29470, que modifica la forma de elección para los consejos regionales. De acuerdo con la modificatoria, si bien la organización política presenta una lista completa, debiendo cumplir con la cuota de género, cada provincia elige solo a sus respectivos/as representantes, ya no a la lista completa, lo que en la práctica la convierte en una elección uninominal.

En lo que concierne a las municipalidades, el porcentaje de mujeres que en las últimas elecciones alcanzó el cargo de alcaldesa continúa siendo muy bajo: el 4% de las alcaldías provinciales y el 3% de las alcaldías distritales están en manos de mujeres (8 y 54 alcaldesas, respectivamente). En los concejos municipales, el porcentaje de mujeres que ocupan el cargo

<sup>228</sup> Artículo 26 de Ley de Partidos Políticos.

<sup>229</sup> Resolución del Jurado Nacional de Elecciones N° 503-2009-JNE (7.8.2009): “artículo 1.- Las cuotas constituyen medidas positivas para acelerar la inclusión de las mujeres, los jóvenes y los nativos, quienes, históricamente, siempre han estado excluidos de la participación en dicho campo”; “Artículo 4.- La cuota de género establece que no menos del treinta por ciento (30%) de la lista de candidatos a regidores debe estar integrado por hombres o mujeres”.

<sup>230</sup> Resolución del Jurado Nacional de Elecciones N° 247-2010-JNE (20.4.2010): “Definiciones: d. Cuotas electorales: Porcentajes establecidos en la ley para asegurar la participación de colectivos históricamente excluidos de los procesos electorales...”.

de regidora asciende al 28% del total de cargos, manteniéndose en el mismo nivel que el alcanzado en la elección municipal anterior<sup>231</sup>.

Es importante señalar que la cuota electoral de género se aplica solamente a las listas de candidatos/as a los consejos regionales y a los concejos municipales, de manera que no alcanza a las postulaciones para los cargos de presidente/a y vicepresidente/a regional ni a los cargos de alcalde/sa. La autoridad electoral ha establecido claramente este criterio.

Si bien la cuota electoral de género adoptada por el Perú desde el año 1997, ha contribuido al incremento de los niveles de participación política de las mujeres, su aplicación debe complementarse con medidas que garanticen la ubicación equitativa de mujeres y hombres al interior de las listas electorales, así como la elección de mujeres en los cargos ejecutivos de los gobiernos regionales y locales. Además de ello, está pendiente la reforma del sistema de partidos políticos que no favorece la formación de militancia femenina ni la asunción de cargos directivos al interior de las organizaciones políticas.

Tener el documento de identificación nacional es un requisito fundamental para el ejercicio del derecho a la participación política. El Plan Nacional de Atención a la Problemática de la Indocumentación 2011-2015 señala que, de acuerdo con las proyecciones realizadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en base a los datos del Censo de Población y Vivienda 2007, al 30 de abril del año 2010 existía una población total de 29’764,951 peruanos/as, de los/as cuales 4’719,961 no habían cumplido con la etapa final del ciclo de la documentación (no tenían documento nacional de identidad - DNI), lo que en términos porcentuales representaba el 15.86% de la población. De la cifra total, el 15.42% correspondía a los menores de 18 años de edad y la diferencia (0.43%) a los mayores de edad, que equivalían a 4’590,965 y 128,996 personas, respectivamente.

En el mencionado Plan se precisa, asimismo, que las mujeres representaban, a esa misma fecha, el mayor porcentaje de personas indocumentadas entre quienes tenían 18 a más años de edad. El 56.6% de las mujeres adultas no tenía DNI, frente al 43.4% de varones. En el caso de las personas menores de 18 años, la situación era más equilibrada,

<sup>231</sup> Movimiento Manuela Ramos, *ob. cit.*

solo que la cifra de varones indocumentados (50.84%) era ligeramente mayor que la de las mujeres (49.16%). En el siguiente cuadro, se puede apreciar la distribución del número de mujeres y de hombres mayores y menores de 18 años que carecían de DNI por departamento.

### Casos emblemáticos/ Voces de las mujeres en la política

En esta sección se abordará el fenómeno de la violencia contra las mujeres en la política, tema que empieza a ser puesto en la agenda pública y a ser documentado. Espacios de articulación de mujeres autoridades, como la Red Nacional de Mujeres Autoridades Locales y Regionales (RENAMA Perú), posibilitan el intercambio de experiencias sobre las situaciones de violencia y acoso que afrontan las mujeres en su quehacer político. Es conocida la práctica discriminatoria de asignar a las mujeres que son autoridades tareas vinculadas al trabajo doméstico y de cuidado (comisiones de recepción de visitantes, apoyo social, programas de asistencia alimentaria, entre otros). A esto, se suman las situaciones de violencia y acoso.

En el informe del Estado peruano sobre los avances en el cumplimiento del Consenso de Quito en materia de participación política y ciudadanía de las mujeres, se señala que se deberá:

*“( ) x) Adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos”<sup>232</sup>.*

No existen cifras sobre casos de acoso político en el Perú, pese a que muchas mujeres que ingresan a la actividad política y a la función pública son objeto de discriminación y de violencia laboral. Muchas mujeres llegan a ser congresistas, consejeras regionales y regidoras municipales pero luego de un proceso de acoso político ya no vuelven a postular a cargos públicos. La experiencia política de estas mujeres está signada

<sup>232</sup> Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, mayo de 2010. Tomado de: <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/6/38906/Peru.pdf>

por la discriminación de género, producto de una cultura política que se desenvuelve bajo parámetros masculinos.

El acoso político:

*“alude a acciones de violencia contra mujeres que ejercen la representación política, proviene de hombres y mujeres que pertenecen a los mismos partidos, de hombres y mujeres de otros partidos, de representación sindical y de organizaciones sociales de otros partidos, de representación sindical y de organizaciones sociales y comunales, campesinas, gremiales o étnicas. Las formas en la que se expresa la violencia contra alcaldesas y concejales son variadas, desde actos de violencia física y psicológica hasta daños en su gestión municipal”<sup>233</sup>.*

Sin embargo, como señala Ximena Machicao Barbery<sup>234</sup>, el acoso político o violencia política es un tema que aún no registra un desarrollo teórico conceptual sostenible en la región, no obstante que en los últimos años se han realizado algunos estudios e investigaciones.

En el Perú, un caso reciente de discriminación y de violencia política fue el protagonizado por la entonces congresista de la República Hilaria Supa Huamán. Un diario de circulación nacional<sup>235</sup> publicó un informe en el que se criticaban los errores ortográficos incurridos por la congresista al escribir en castellano. El idioma materno de Hilaria Supa es el quechua. El Congreso expresó su rechazo ante tal información señalando que “este informe trasluce una actitud discriminatoria en perjuicio de la condición de quechuhablante de la mencionada representante cusqueña”.

Con la finalidad de conocer en detalle las modalidades de la violencia ejercida contra mujeres políticas y las percepciones de las mismas, se realizó una encuesta y entrevistas a candidatas y mujeres autoridades,

<sup>233</sup> Escalante, Ana Cecilia y Méndez, Nineth, *Experiencias de acoso político hacia las mujeres que ocupan puestos de elección popular en el nivel local*, Costa Rica, 2009. En: [http://www.una.ac.cr/iem/revista/16-17/Acoso\\_politico.pdf](http://www.una.ac.cr/iem/revista/16-17/Acoso_politico.pdf)

<sup>234</sup> *La participación política de las mujeres: un dilema lejos de resolver*. Ponencia presentada en el III Encuentro Latinoamericano de la Red Latinoamericana y del Caribe de Asociaciones de Mujeres Autoridades Electas de Gobiernos Locales (REDLAMUGOL), ONU/MUJERES, AECID, DIPUTACIÓ BARCELONA (Xarxa de Municipis), realizado en Quito-Ecuador en febrero de 2011. En: [http://www.un-instraw.org/pdf/Ponencia\\_Ximena\\_Machicao.pdf](http://www.un-instraw.org/pdf/Ponencia_Ximena_Machicao.pdf)

<sup>235</sup> Diario Correo, edición del 23 de abril de 2009.

**POBLACIÓN DE MENORES Y MAYORES, HOMBRES Y MUJERES SIN DNI**

Departamento	Mayor**			Menor**			Total	%	Mujer	%	Total
	Hombre	Mujer	%	Hombre	Mujer	%					
Amazonas	1,721	2,784	38.28	49,493	47,858	50.84	4,511	61.72	47,858	49.16	97,351
Ancash	1,877	3,572	34.45	85,883	83,111	50.82	5,449	65.55	83,111	49.18	168,994
Apurímac	612	40,94	883	37,280	36,121	30.79	1,493	59.06	36,121	49.21	73,401
Arequipa	1,659	45,64	1,876	54,36	3,535	77,615	3,535	50.82	75,110	49.18	152,725
Ayacucho	991	42,38	1,299	57,82	2,244	48,545	2,244	50.81	48,998	49.19	95,543
Cajamarca	3,826	37,08	6,662	62,92	10,588	190,309	10,588	50.83	126,053	49.17	256,962
Callao	1,204	51.7	1,125	48.3	2,329	51,997	50,85	50.85	50,259	49.15	102,256
Cusco	2,378	41,81	3,310	58.19	5,588	199,904	5,588	50.89	129,591	49.17	269,435
Huancavelica	564	37.2	952	62.8	1,516	37,545	37,545	50.83	36,319	49.17	73,864
Huánuco	2,502	45.18	3,036	54.82	5,538	50,514	50,514	50.83	87,558	45.17	178,072
Ica	408	48.44	956	51.56	1,364	47,141	47,141	50.83	45,607	49.17	92,743
Junín	2,682	41.85	3,727	58.15	6,709	119,479	119,479	50.83	115,577	49.17	235,056
La libertad	4,706	40.08	5,531	59.92	9,231	126,925	9,231	50.82	122,829	49.18	249,754
Lambayeque	2,255	42.3	3,081	57.7	5,340	121,120	5,340	50.84	117,118	49.16	238,238
Lima	11,090	46.27	12,860	59.73	23,970	529,471	23,970	50.85	511,770	49.15	1,041,241
Loreto	4,599	47.80	5,005	52.11	9,604	120,567	9,604	50.85	116,537	49.16	237,104
Madre de Dios	511	52.84	456	47.16	967	12,838	12,838	50.83	12,419	49.17	25,257
Moquegua	127	44.56	258	55.44	385	9,182	9,182	50.79	8,904	49.21	18,086
Passco	642	45.4	772	54.6	1,414	26,124	26,124	50.82	25,281	49.18	51,405
Piura	4,724	42.47	6,414	57.53	11,148	164,765	11,148	50.85	159,256	49.15	324,021
Puno	1,723	42.71	2,311	57.29	4,034	128,685	128,685	50.83	124,483	49.17	253,168
San Martín	2,655	43.45	3,450	50.55	6,111	88,930	88,930	50.84	85,901	49.16	174,737
Tacna	363	52.76	325	47.24	688	18,369	18,369	50.85	17,756	49.15	36,123
Tumbes	899	62.02	428	57.98	1,127	15,756	15,756	50.80	15,242	49.17	30,998
Ucayali	1,895	49.59	1,976	50.41	3,871	61,538	61,538	50.85	59,481	49.16	121,019
<b>TOTAL</b>	<b>56,619</b>	<b>43,39</b>	<b>73,019</b>	<b>56.61</b>	<b>128,754</b>	<b>2,333,091</b>	<b>50.84</b>	<b>2,257,074</b>	<b>49.16</b>	<b>4,590,965</b>	

Fuente: Datos Proporcionados por GPP - RENIEC y elaborado por el equipo técnico del sub Gerencia de Restitución de Identidad - GRIAS.

\* Datos estimados al 30 de abril del 2010

\*\* Datos estimados al 15 de diciembre del 2010

tanto congresistas como consejeras regionales y regidoras municipales. Ellas señalan las siguientes situaciones de acoso político<sup>236</sup>:

- a) Los casos en los cuales se condiciona a las regidoras para que no sean críticas. La amenaza con la vacancia (usada por lo general como respuesta a la conducta fiscalizadora) y el chantaje con las dietas son las principales herramientas con las que las condicionan.
- b) Las consecuencias del acoso político se manifiestan en inseguridad para seguir desempeñando el cargo, traumas, baja autoestima y se sienten limitadas en su trabajo. Disuade a que nuevas mujeres quieran desempeñarse en la función pública y fomenta el retiro de las que están en ejercicio.
- c) Pese a que la mayoría de las entrevistadas expresan no haber estado en una situación de acoso, las que sí tuvieron la experiencia manifiestan que sufrieron chantaje ante su oposición frente a alguna propuesta o por sus acciones fiscalizadoras. Muchas de ellas, no saben a quién recurrir. Las organizaciones de mujeres son los espacios de socialización de estas experiencias. Algunas fueron acusadas de ser terroristas y enfrentan juicios en lo penal por sus propuestas discrepantes de la mayoría.

El desconocimiento de la normatividad aplicable a la función pública, la fragilidad de los grupos políticos que llegan a los espacios de toma de decisiones y los débiles vínculos que éstos tienen con una base social organizada, así como la cantidad de promesas incumplidas que hace que las demandas frente a las instancias estatales se encuentren embalsadas, son el terreno propicio para que las mujeres sean sometidas a situaciones de acoso político. La discrepancia política o las solicitudes de fiscalización ante actos de corrupción son, en la mayoría de los casos, las que propician las situaciones de acoso político contra las mujeres.

A continuación algunos testimonios recogidos en una reunión de la RENAMA<sup>237</sup>:

<sup>236</sup> Olea, Cecilia y Vega, Zaidith, Informe sobre participación política de las mujeres y acoso político, mimeografiado, Lima, 2011.

<sup>237</sup> Reunión de elección del nuevo Consejo Directivo de la Red Nacional de Mujeres Autoridades Locales y Regionales del Perú, RENAMA, realizada en Lima los días 15 y 16 de junio de 2011.

*“( ) Tenemos un caso emblemático en la provincia del Cusco, el alcalde suspendió a la regidora por ser mujer y de oposición, con pleno acuerdo y consenso del concejo municipal tres veces sin motivo alguno, es más, el año pasado cuando acababa la gestión de la regidora, para que no le fastidie y no entregue al nuevo concejo municipal todo lo que había fiscalizado, la suspendieron y privaron de sus dietas los dos últimos meses.*

*El segundo punto que debe verse es sobre las autoridades que estamos en edad reproductiva, de gestación, una mujer regidora puede pedir licencia de todos sus trabajos si ejerce su vida profesional, deja de trabajar pero no lo puede hacer de la regiduría, no pueden faltar a la sesión por las dietas, si faltas y no pediste licencia por el embarazo o por dar a la luz, entonces ya acumulaste causales de vacancia y si fuiste al hospital en riesgo de embarazo entonces ya tienes un mes que no asististe a la sesión, entonces ya te pueden vacar”. (Serly Figueroa, regidora de la Municipalidad Provincial de Cusco y presidenta de la Asociación de Regidoras del Cusco)*

*“( ) el alcalde quiere hacer lo que le de la gana con las personas que son de la minoría y de oposición, inclusive se metieron con sus dietas, él quiere ser dueño del dinero, decidir pagar o no pagar” (regidora de Moquegua).*

*“( ) En mi región somos tres consejeras, uno de ellas es representante de las Comunidades Awajun ( ), ella tiene la dificultad de que habla Awajun y no hay intérpretes ( ). Siendo tres mujeres contra trece varones es bien pesado cuando tiene que enfrentarse a los que ya tienen un recorrido político, prácticamente argumentan en una serie de sesiones y termina ganando su postura por más irracional que sea” (Sara Palacios, consejera del Gobierno Regional de Cajamarca).*

*“( ) Tengo aquí a mi lado a la regidora que se ha tenido que exponer al maltrato del alcalde y la Defensoría del Pueblo no ha acogido su denuncia. En mi caso, pese a que soy mayoría, igualmente el maltrato a la mujer autoridad se da en todo momento, no quiero decir que es el consejo regional, somos siete consejeros (2 mujeres y*

*cinco hombres) que tenemos sensibilizados en el tema de la mujer y la participación, pero el tema es con los funcionarios a tal punto que me he sentido obligada a renunciar al partido por el cual salí elegida como consejera, esto con la finalidad de fortalecer desde mi espacio independiente la posición comprometida del gobierno regional en cuanto a la mujer” (Ana Toro, consejera regional del Gobierno Regional de Lambayeque).*

*“Personalmente fui víctima de esta violencia ya que fui regidora perteneciente al grupo opositor, me apersoné a la Defensoría del Pueblo, el encargado de la Región Huánuco me dijo que la Defensoría estaba para defender a las personas que eran más susceptibles de violencia, resulta que yo era autoridad y que si entre autoridades se generaba la violencia a mi no me podían defender. Se nos niega la documentación y en un diario regional de la zona, donde se encuentra publicidad de la municipalidad, se nos difama a todos los regidores que somos de oposición. Otro tema también es que el alcalde tiene un programa “Visión Edil” pagado por la Municipalidad y es ahí donde se difama también, entonces a donde podemos quejarnos o qué normativas hay para frenar este ataque. Cuando empieza la labor de fiscalización nos vemos sometida a este tipo de atropellos” (Cecilia Reátegui, regidora de la Municipalidad Provincial de Huánuco).*

## RECOMENDACIONES

### Al Congreso de la República

- Aprobar el Proyecto de Ley N° 268/2011-JNE, que fuera elaborado como parte del proceso de búsqueda de una solución amistosa en el caso CIDH 12.404, con la finalidad de garantizar la aplicación de la cuota electoral de mujeres, la alternancia en la ubicación al interior de las listas y la capacitación de los miembros de los jurados electorales especiales para el cumplimiento de las normas sobre

cuotas, observando su naturaleza de medida especial de carácter temporal (acción afirmativa).

- Adoptar, en caso que se suprima el voto preferencial, un mecanismo complementario a la cuota electoral para la ubicación de candidatos y candidatas al interior de las listas, de tal manera que se garantice la elegibilidad de las mujeres.

### **Al Congreso de la República, a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales**

- Adoptar medidas para la atención, prevención y sanción de la violencia y el acoso político contra las mujeres en la política.

### **Al Jurado Nacional de Elecciones y al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social**

- Promover que los partidos políticos adopten medidas para la participación efectiva de las mujeres en todos los cargos de dirección y niveles decisión al interior de las agrupaciones.
- Promover la creación de escuelas de formación política para las mujeres.

### **Al Registro Nacional de Identificación y Registro Civil**

- Documentar a todas las mujeres que aún no cuentan con el documento nacional de identidad.

## **PARTE III: ARTÍCULOS 10 Y 14, NUMERAL 2D**

Obligaciones de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera de la educación y de asegurarles, en igualdad de condiciones con el hombre, los mismos derechos, en especial a las niñas y mujeres del área rural

# I. EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES DE ZONAS RURALES, VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN EN LA ESCUELA Y ANALFABETISMO DE LAS MUJERES

## Contexto y recuento histórico

La educación es un derecho humano reconocido en los tratados internacionales que el Estado peruano ha ratificado.

Según cifras nacionales<sup>238</sup>, la tasa neta de matrícula en la educación inicial alcanzó un valor de 66.3% y en el área rural de 55%. En la educación primaria, el 94.4% de la población de 6 a 11 años de edad estaba matriculada (el 94% de la niñas y el 94.7% de los niños). En la educación secundaria, el 76.5% de la población entre los 12 y los 17 años de edad estaba igualmente matriculada (76.3% de las adolescentes mujeres frente al 76.7% de sus pares varones).

En las zonas rurales vive un millón cuatrocientas quince mil niñas y adolescentes<sup>239</sup>. Los promedios nacionales no muestran las desigualdades de género que aún persisten en estas zonas, que se ven reflejadas en la matrícula, la extraedad, la repetición y la deserción, entre otros aspectos.

De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años a más de edad era 7.1%. De este total, la mayor proporción correspondía a las mujeres (10.6% frente al 3.6% que obtienen los hombres).

<sup>238</sup> Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa, *Tendencia: valores para el período 1998-2009 de los indicadores de la educación en el Perú*. En: <http://escale.minedu.gob.pe/tendenciasv1>.

<sup>239</sup> Entre 0 y 17 años de edad.

- Educación de las niñas y adolescentes de zonas rurales y analfabetismo

En la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, aprobada por Ley N° 27558 de 2001, se declaró el periodo 2001-2006 como el quinquenio de la educación rural; además, se estableció la obligación de garantizar a todas las niñas, niños y adolescentes de las escuelas rurales la equidad en el acceso y la calidad del servicio educativo, el ingreso a la escuela en edad oportuna, la permanencia hasta culminar la educación secundaria, etc. Hasta la fecha, se han registrado algunos avances, sin embargo se han detectado serias limitaciones en su cumplimiento. Asimismo, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983, establece, entre los lineamientos para el Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales: “garantizar el acceso a la educación pública y la permanencia en todas las etapas del sistema educativo, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente en las zonas rurales, promoviendo el respeto y la valoración a las identidades culturales”.

El Comité de la CEDAW, en las observaciones al Segundo Informe periódico del Perú<sup>240</sup>, señaló que el “analfabetismo de las mujeres seguía siendo elevado”. Esto fue reiterado en las Observaciones finales al Tercer y Cuarto Informe combinado del Perú<sup>241</sup>, donde el Comité manifestó su preocupación por el “elevadísimo índice de analfabetismo de las mujeres” y recomendó que se “preste especial atención a los programas de alfabetización y que se ejecuten de manera sostenida”. Asimismo, en este mismo informe el Comité expresó su preocupación por las “altas tasas de deserción escolar de las niñas, especialmente de las zonas urbanas pobres, rurales e indígenas” y recomendó “iniciar programas para frenar y revertir esta tendencia y, en caso de que existan, recomendó su sistematización”. En las Observaciones finales al Quinto Informe periódico del Perú<sup>242</sup>, el Comité volvió a manifestar su preocupación por la “elevada tasa de analfabetismo en la población femenina, sobre todo en zonas rurales”. También expresó su “preocupación por los altos niveles de deserción escolar de niñas y adolescentes en zonas

<sup>240</sup> Examinado por el Comité en su sesión 275ª sesión, celebrada el 27 de enero de 1995.

<sup>241</sup> Examinado por el Comité en sus sesiones 397ª y 398ª, celebradas el 06 de julio de 1998.

<sup>242</sup> Examinado por el Comité en sus sesiones 583ª y 584ª, celebradas el 15 de agosto de 2002.

rurales” y pidió al “Estado poner en práctica programas especialmente diseñados para reducir el analfabetismo femenino, en particular entre las mujeres y niñas de las zonas rurales y para mantener a las niñas en las escuelas”. Así mismo, en las Observaciones finales al Sexto informe periódico del Perú<sup>243</sup>, el Comité señaló su “preocupación por el escaso nivel de educación de las niñas, en particular sus tasas de analfabetismo, ausentismo y deserción escolar”; y volvió a expresar su “preocupación por la educación de las niñas de las zonas rurales que siguen padeciendo importantes desventajas en cuanto al acceso a la educación y la calidad de la enseñanza, así como en el número de años de escolaridad, situación que redundará en un analfabetismo funcional cada vez mayor entre las mujeres de las zonas rurales”. En este sentido, el Comité “instó al Estado a que de inmediato adopte todas las medidas del caso, incluidas medidas especiales de carácter temporal, a fin de reducir la tasa de analfabetismo de las mujeres y proporcionar educación, tanto en forma oficial como no oficial, a las mujeres, en particular en las zonas rurales” y “recomendó que se intensifiquen las medidas destinadas a asegurar que se ofrezca educación primaria gratuita y obligatoria a nivel nacional”.

- Violencia y discriminación en la escuela

En el 2007, el Comité instó al Estado peruano a dar mayor prioridad a la aplicación de una estrategia integral para combatir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, incluyendo medidas de concienciación y sensibilización dirigidas, en particular, a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y a los/as docentes<sup>244</sup>. Recomendó al Estado que preste especial atención a las necesidades de las mujeres rurales e indígenas, a fin de que gocen de acceso pleno a la justicia y a la educación<sup>245</sup>. Con este mismo objetivo, recomendó que se realicen campañas sostenidas de concienciación y difusión de las leyes destinadas en especial a este grupo. El Comité también exhorta al Estado a que refuerce sin demora su actual sistema de reunión de datos para poder evaluar con exactitud la situación real de la mujer.<sup>246</sup>

<sup>243</sup> Examinado por el Comité en sus sesiones 763ª y 764ª, celebradas el 19 de enero de 2007.

<sup>244</sup> El Comité examinó el Sexto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/6) en sus sesiones 763ª y 764ª, celebradas el 19 de enero de 2007 (CEDAW/C/SR.763 y 764. Párrafo 18

<sup>245</sup> *Ibid.*, párrafo 37.

<sup>246</sup> *Ibid.*, párrafo 11.

En materia de educación sexual, el Comité instó al Estado a que se promueva con amplitud, en particular en los programas corrientes de educación destinados a las mujeres y hombres adolescentes<sup>247</sup>.

En el año 2002, el Comité instó al Estado a garantizar que la violencia contra la mujer sea perseguida y sancionada con la debida celeridad y severidad, que asegure que las mujeres víctimas de dicha violencia reciban reparación y protección inmediata. El Comité recomienda al Estado parte que refuerce las medidas para garantizar la sensibilización de los funcionarios públicos sobre todo tipo de violencia contra la mujer<sup>248</sup>.

## Educación de las niñas y adolescentes de zonas rurales

*\* Ana María Robles, Carmen Montero, Teresa Tovar (Red de educación de la Niña- Florecer); Elizabeth Herrera, Lisbeth Guillén (Movimiento Manuela Ramos)*

Luego de la dación de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, se han registrado pocos avances y se han detectado serias limitaciones en su cumplimiento. Una de las limitaciones para estructurar una visión completa de la situación de la educación de las niñas rurales, es la ausencia en la información oficial disponible de cifras desagregadas por sexo y urbano-rural para los ámbitos regional, provincial y distrital, que son los espacios en los que se concentra y a la vez se oculta la desigualdad de género. El ámbito rural en general, y las niñas y adolescentes rurales en particular, todavía son objeto de estudio y diagnóstico en varias direcciones del sector educación. Tanto el desconocimiento como la escasa información procesada y sistematizada por los organismos públicos, impiden contar con información oficial.

<sup>247</sup> *Ibid.*, párrafo 23.

<sup>248</sup> El Comité examinó el Quinto Informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/5) en sus sesiones 583 y 584, celebradas el 15 de agosto de 2002 (véanse CEDAW/C/SR.583 y 584).

Asimismo, la Comisión Multisectorial de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales<sup>249</sup> ha tenido muy poca actividad desde su creación, pese a que en su Reglamento Interno<sup>250</sup> se establece que tiene que sesionar de manera ordinaria por lo menos dos veces al mes. Además, en este Reglamento se establece como objetivos de la Comisión, entre otros, constituir un espacio de concertación para proponer y articular acciones interinstitucionales para el cumplimiento de los objetivos y metas de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, así como velar por el cumplimiento de los objetivos y estrategias citadas en la Ley.

### Educación inicial oportuna y de calidad para todas las niñas de ámbitos rurales

Hoy en día, hay más niños y niñas incorporados/as a la educación inicial que hace 10 años. Antes, la mitad de ellos estaba fuera del sistema, hoy siete de cada 10 están dentro del sistema escolar.

No obstante, persiste el reto. De cada 10 niñas y niños de 3 a 5 años de edad que residen en áreas rurales, cuatro o cinco no están matriculados/os en la educación inicial,<sup>251</sup> por lo que llegarán a la educación primaria en condiciones de desventaja. Hay departamentos donde este problema es más grave: en Huánuco, Amazonas y Puno, la mitad de niños y niñas de 3 a 5 años de edad está fuera del sistema educativo.

Se trata de una desventaja que se arrastra y trae consecuencias para la primaria, donde una/o de cada cuatro niñas y niños rurales presenta extraedad o atraso escolar, es decir una edad mayor en dos o más años a la edad establecida para el grado en curso.

<sup>249</sup> Creada por Decreto Supremo N° 001-2003-ED de enero de 2003 y conformada por representantes del Ministerio de Educación, del Consejo Nacional de Educación, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, del Ministerio de Salud, del INDEPA y por una representante de las niñas y adolescentes rurales.

<sup>250</sup> Aprobada por Resolución Suprema N° 061-2003-ED en noviembre de 2003.

<sup>251</sup> Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2009 del Instituto Nacional de Estadística e Informática, la tasa neta de matrícula en la educación Inicial alcanza al 66.3% de niños y niñas de 3 a 5 años de edad a nivel nacional. A pesar de haberse incrementado progresivamente en el transcurso de la última década, subsiste un importante déficit en la atención de este grupo etario. Para la población rural, la tasa se reduce en más de 11 puntos porcentuales (55%) con respecto al promedio nacional. Las niñas rurales (55.7%) presentan una situación algo mejor que sus pares hombres (54.3%).

**Culminación oportuna de la primaria y secundaria para todas las niñas y adolescentes de ámbitos rurales**

Casi todas las niñas rurales (95%) terminan la educación primaria, al igual que los niños, aunque lo hacen con cierto atraso escolar<sup>252</sup>. No obstante, esto no es así en la secundaria.

Las y los adolescentes del ámbito rural que terminan la secundaria son significativamente menos que los del ámbito urbano. Mientras que siete de cada 10 adolescentes urbanas/os (de 15 a 19 años de edad) culmina la secundaria (73%), solo cuatro de cada diez adolescentes rurales lo consiguen (40.4%). Igualmente, en el caso de las/os jóvenes rurales de 21 a 24 años de edad solo la mitad de ellas y ellos concluye la secundaria frente al 84% de sus pares urbanos.

Sobre la base de la desigualdad urbano-rural, se constata una desigualdad educativa hombre/mujer que afecta especialmente a las adolescentes de las áreas rurales: solo 4 de cada 10 de las adolescentes rurales (43%) termina la secundaria entre los 20 y los 24 años de edad, frente al 6 de cada 10 adolescentes hombres que lo logran (58%).

**Atraso escolar en las zonas rurales**

De acuerdo con el estudio “Desigualdad de Género en la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales del Perú” 253, el 50% de niñas/os y adolescentes rurales entre los 7 y los 17 años de edad presenta algún atraso con respecto a la edad normativa. Al evaluar el nivel de atraso, se observa que el “atraso muy grave” afecta más a las mujeres de la sierra y de la selva. En el grupo de 7 a 12 años de edad, no se observan diferencias marcadas; en cambio, en el grupo de 13 a 17 años, el 70% de adolescentes rurales presenta retraso con relación a la edad normativa,

<sup>252</sup> La primaria es el nivel educativo que muestra la tasa neta de matrícula más alta: alcanza, a nivel nacional, al 94.4% de la población de 6 a 11 años de edad, sin diferencias significativas entre sexos o niveles de pobreza. En el área rural, la tasa es incluso mayor (95%), con diferencias poco significativas entre niños (94.7%) y niñas (95.3%).

<sup>253</sup> Vázquez, E. y Monge, A., *Desigualdades de género en la educación de niñas y adolescentes rurales en el Perú: Situación y Propuestas de políticas para su atención*, Movimiento Manuela Ramos, CIUP y Save The Children, Lima, 2009. pp. 24-28.

identificando que las mujeres tienen “atrasos más graves”, en especial las adolescentes de la sierra y de la selva.

**Inasistencia escolar en las zonas rurales**

La inasistencia escolar en las zonas rurales asciende al 10%. En el grupo de 6 a 11 años de edad, la tasa de inasistencia para ambos sexos es equivalente (5%).

En el grupo de 12 a 16 años de edad, la tasa de inasistencia es mayor para las mujeres (19%) que para los hombres (15%), existiendo una brecha de 4%. Si se desagregan los datos por zona geográfica, se observa que las mayores tasas de inasistencia se dan en la selva y que en esta zona la mayor proporción corresponde a las mujeres (27% frente al 21% que se registra para los hombres). En el caso de la sierra, la tasa asciende a 17% para las mujeres y 13% para los hombres, existiendo una brecha de 4%. En la costa, la tasa de inasistencia de las mujeres es 18% y la de los hombres 13%.

Las tasas de inasistencia en las/os estudiantes de 16 años que residen en la selva, alcanzan hasta el 50% para las mujeres y hasta el 40% para los hombres. En la sierra, la tasa de inasistencia para las mujeres es 37%; sin embargo, la brecha respecto a los hombres es de más de 15%.

De lo reseñado anteriormente, se puede señalar que la inasistencia escolar de las mujeres se agudiza en la adolescencia y es más notoria en la selva y en la sierra.

**Tasa de inasistencia escolar por grupo de edad (6-16 años), Perú rural 2007**

		Mujer	Hombre			Mujer	Hombre
Perú rural	6 a 11	5	5	Costa rural	6 a 11	4	6
	12 a 16	19	15		12 a 16	18	21
	Todos	11	10		Todos	11	13
Sierra rural	6 a 11	4	4	Selva rural	6 a 11	9	9
	12 a 16	17	13		12 a 16	27	21
	Todos	10	8		Todos	16	14

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2007 Elaboración: Enrique Vázquez y otros, 2008

Las tasas de inasistencia fuera de la edad normativa muestran que los hombres continúan estudiando para revertir el atraso escolar hasta los 24 años de edad en promedio, mientras que las mujeres de 17 años a más de edad difícilmente continúan sus estudios, dejando de asistir por completo a los 21 años<sup>254</sup>.

### Garantizar que las niñas y adolescentes indígenas accedan a educación en su propia lengua y cultura

Una investigación reciente, basada en la información oficial del Censo Nacional de Población y Vivienda y del Censo Escolar del año 2007, señala que existe más de un millón de niños y niñas indígenas en edad escolar (645, 081 niños y 439, 391 niñas), de los cuales el 28.87% no asiste a instituciones educativas y el 73.1% se encuentra atrasado según su edad escolar.

El estudio advierte sobre la persistencia de la desigualdad en la matrícula que afecta, principalmente, a las niñas y adolescentes nativos<sup>255</sup>. Así, en el año 2007, solo la mitad (52.55%) de las niñas indígenas nativas estuvo matriculada, en comparación con el 70.19% de los niños. Asimismo, se encontraron diferencias significativas en la matrícula de las niñas y de los niños aymaras (78.7% y 86.28%, respectivamente).

#### Tasa de matrícula educativa según sexo y lengua materna 2007

	Quechua	Aymara	Nativo	Hispanohablante
Hombres	76.25%	86.28%	70.19%	79.23%
Mujeres	75.70%	78.70%	52.55%	78.94%

**Fuente:** INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2007. Elaboración: Enrique Vásquez y otros, 2008

La oferta de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) es insuficiente y adolece de una definición sostenible que asegure su calidad. En la mayoría de las regiones del país, esta oferta se ubica por debajo del 50% del total de la población escolar de niñas y niños que posee una lengua

<sup>254</sup> *Ibid.*, pp. 31-35.

<sup>255</sup> Vásquez Enrique, Chumpitaz, Annie y Jara, César, *ob. cit.*

originaria distinta del castellano. Cabe resaltar que el 5 de julio del 2011 se publicó la Ley N° 29735, que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú y establece, como uno de los derechos de la persona, el derecho a “recibir educación en su lengua materna y en su propia cultura bajo un enfoque intercultural”. Es posible que esta normativa tenga serias limitaciones en su cumplimiento, en tanto no hay suficientes maestros de Educación Intercultural Bilingüe y tampoco se están formando para el futuro próximo.

La Resolución Ministerial N° 0024-2010-ED, que dispone la nota aprobatoria de 14 para el ingreso a los institutos pedagógicos y escuelas de educación superior, constituye una limitación para cubrir la demanda de docentes especializados en Educación Intercultural Bilingüe que las niñas y niños indígenas del país requieren. Esta política está ocasionando que el número de institutos superiores pedagógicos que ofrecen Educación Intercultural Bilingüe, sean cada vez menos. La Defensoría del Pueblo ha advertido que, de seguir esta tendencia, en poco tiempo ya no existirán institutos superiores pedagógicos que ofrezcan carreras de Educación Intercultural Bilingüe y el Consejo Nacional de Educación ha solicitado que se elimine el requisito de la nota 14<sup>256</sup>.

### Culminación oportuna de la educación primaria y secundaria de todas las niñas y adolescentes indígenas

Según un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática y UNICEF<sup>257</sup>, igual cantidad de niñas y de niños culmina la educación primaria entre los 13 y los 15 años de edad (85%). En la secundaria se percibe una pequeña diferencia en contra de las mujeres: 66.5% de las mujeres la culminan entre los 18 y los 20 años de edad frente al 68% de los hombres.

La falta de acceso a una educación en su lengua y cultura incrementa la deserción escolar en las niñas indígenas. En efecto, de acuerdo con el

<sup>256</sup> Consejo Nacional de Educación (CNE), comunicado del 28 de febrero de 2010.

<sup>257</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática - UNICEF, *Estado de la niñez indígena en el Perú*, Lima, 2010.

mismo estudio, en las provincias que concentran una mayor población indígena persiste la desigualdad de género, tanto en la culminación de la primaria como de la secundaria. En 17 de las 20 provincias analizadas, la proporción de mujeres que culmina la primaria es entre los 13 y los 15 años de edad es menor que la de los hombres, con diferencias a favor de éstos superiores a 5 puntos porcentuales en ocho provincias<sup>258</sup>. En secundaria, el número de mujeres indígenas de 18 a 20 años de edad que culmina el nivel es menor que el número de hombres (entre 4 y 15 puntos porcentuales menos)<sup>259</sup>.

### Liderazgo de las niñas y adolescentes rurales en ciencia y tecnología

Tanto las niñas como los niños sometidos a la evaluación de matemáticas y de comprensión lectora presentan déficits que deben ser revertidos con urgencia, especialmente en el área rural.

Además de la brecha urbano-rural, se aprecia una pequeña diferencia entre hombres y mujeres que demuestra que mientras que ellas alcanzan un mejor rendimiento en comprensión lectora, ellos alcanzan un mejor rendimiento en matemáticas. Este hecho, se repite en la mayoría de países participantes en las pruebas PISA<sup>260</sup>. Dado que no existen diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a inteligencia que puedan explicar este hecho, las diferencias entre sexos con respecto a las matemáticas y el lenguaje se explican por patrones de socialización y cultura que responden a estereotipos de género. Al respecto, la investigación internacional encuentra cierta evidencia de que los profesores tratan de manera diferenciada a los niños y a las niñas en las clases de matemáticas y lenguaje: dedican más tiempo a las preguntas y exigencias a los niños en la primera y más tiempo, preguntas y exigencias a las niñas en la segunda. A ello, se añaden las expectativas de aprendizaje para cada área con respecto a los estudiantes, de modo que los profesores no esperan un buen rendimiento de las niñas en matemáticas y sí lo esperan de los niños. Estas expectativas se transmiten a las propias niñas de diversas

<sup>258</sup> *Ibid.*, pp. 88 y 89.

<sup>259</sup> *Ibid.*, pp. 89 y 90.

<sup>260</sup> PISA 2006 (Programme for International Student Assessment de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo).

maneras, con lo que se genera en ellas sentimientos de inseguridad<sup>261</sup>. Otro estudio demuestra que la brecha entre los sexos en cuanto al rendimiento en matemáticas y lenguaje, desaparece por completo en países que han alcanzado más igualdad entre los hombres y las mujeres: Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda<sup>262</sup>.

Por ello, las diferencias en los resultados que obtienen las niñas y los niños en ambas pruebas no deben servir para reforzar estereotipos según los cuales ellas “son buenas” para las letras y ellos para los números. No se debe limitar el desarrollo de las niñas en el campo de las ciencias.

### Liderazgo de las niñas y adolescentes

Las niñas pueden desarrollarse y destacar en cualquier campo y pueden, asimismo, convertirse en líderes. Ello, de acuerdo con la ley, requiere de medidas específicas que hasta ahora no se han implementado.

Si bien se han desarrollado y se están impulsando diversos mecanismos de participación de los estudiantes: los consejos educativos institucionales (CONEI), los municipios escolares y los TINKUY (encuentros interculturales de estudiantes), éstos tienen límites en su funcionamiento y no contemplan medidas destinadas a promover la participación de las niñas.

Los consejos educativos institucionales no funcionan en muchos lugares y no tienen un enfoque de género y sobre los TINKUY no se cuenta con información acerca de la participación por sexo de los estudiantes. Los municipios escolares tampoco han sido implementados en todas las escuelas, particularmente en las escuelas primarias rurales. La normativa establece que en el caso de los municipios escolares las listas deben estar conformadas por no menos de un 50% de cada sexo, sin embargo no se cuenta con información consolidada y sistematizada sobre este mecanismo de participación.

<sup>261</sup> Anita Woolfolk, *Psicología Educativa*, Pearson Educación, México, 2006.

<sup>262</sup> El estudio *Culture, Gender and Math, Science 2008* se publicó el 30 de mayo de ese mismo año en el Foro de Educación de la revista *Science*, y se basa en las investigaciones realizadas por Luigi Guiso, Ferdinando Monte, Paola Sapienza y Luigi Zingales, representantes del Instituto de la Universidad Europea en Florencia (Guiso), el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago en Illinois (Monte), la Escuela Kellogg de Administración de Empresas en la Universidad Northwestern en Evanston, Illinois (Sapienza) y la Escuela Superior de Negocios de la Universidad de Chicago (Zingales).

La promoción de la igualdad de género y del liderazgo de las niñas y adolescentes en el ámbito educativo, todavía no forma parte de las competencias que se fomentan entre el personal directivo de las instituciones educativas, las unidades de gestión educativa local (UGEL) o las direcciones regionales de educación (DRE).

### **Educación sexual en la escuela**

Durante los años 2008 y 2009, se realizaron asesorías técnicas, actividades de sensibilización y jornadas en temas de educación sexual integral y se han producido materiales y guías de orientación y tutoría en este campo para padres, maestros y estudiantes.

Sin embargo, lo cierto es que estas asesorías y materiales están destinados a la comunidad educativa del ámbito urbano. La lejanía y las características de las instituciones educativas rurales dificultan su monitoreo por parte del sector. Considerando que las estrategias de monitoreo se aplican mejor en las instituciones educativas polidocentes, se hace necesario construir estrategias para las escuelas unidocentes y multigrado.

Otra limitación es que las acciones de educación sexual integral no se están desarrollando en el nivel inicial de acuerdo con el desarrollo social, cognitivo y psicológico de las niñas y niños, a pesar de que así lo dispone el currículo.

### **Presupuesto específico y auditable para acciones a favor de la educación de las niñas y adolescentes rurales**

Diversas direcciones del Ministerio de Educación desarrollan labores vinculadas indirectamente con el fomento de la educación de la niña y la adolescente rural.

Para el desarrollo de estas labores, se cuenta con recursos propios y con aportes técnicos y financieros de la cooperación internacional, de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Sin embargo, no existe información precisa sobre las partidas y los montos específicos de

los programas ni sobre la dotación de bienes y servicios orientados a las niñas y adolescentes que estudian en programas y escuelas rurales, tal como lo contempla el artículo 35 de la Ley N° 27558.

La no existencia de partidas específicas para la educación de las niñas rurales no solo incumple la Ley, sino que pone en segundo plano la atención específica a este sector de la población peruana, que se beneficia solo indirectamente de las acciones previstas para las zonas rurales en general, sin que ello garantice que los beneficios serán equitativos para hombres y mujeres.

### **Las largas distancias para llegar a la escuela y los riesgos a que se exponen las niñas y adolescentes**

El artículo 29 de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, señala que “los padres de familia, las organizaciones rurales, las comunidades campesinas y nativas, así como de los gobierno locales tienen la responsabilidad de brindar compañía y seguridad para que transiten sin problemas entre sus casas y la institución educativa”.

Transitar de la casa a la escuela puede implicar riesgos para las alumnas, que se incrementan si las distancias son más largas y las vías poco transitadas y oscuras. En el Perú, las instituciones de nivel secundario se encuentran en su mayoría en las capitales de distrito, lo cual lleva a que las adolescentes de zonas alejadas que empiezan a estudiar la secundaria caminen largas distancias para llegar a sus centros de estudio<sup>263</sup>.

Por ello, es fundamental que los gobiernos locales den cumplimiento a la Ley antes citada. Esto se podría concretar, por ejemplo, contando con un vehículo municipal que traslade a las y los adolescentes de los caseríos más alejados de la casa a la escuela y viceversa.<sup>264</sup>

<sup>263</sup> Amnistía Internacional, *Escuelas seguras. El derecho de cada niña*, 2009.

<sup>264</sup> Dador Tozzini, María Jennie, *Elecciones Regionales y Municipales 2010: Agenda por la igualdad de género*, Movimiento Manuela Ramos, Lima, 2010.

## Caso emblemático/ Voces de las mujeres

*“Los padres de familia priorizan la educación de los niños por la distancia de la institución educativa a sus viviendas y viceversa y la economía de las familias que es en base a su agricultura y año a año va disminuyendo. Por ejemplo hay niñas y niños que caminan 06 horas para llegar al Colegio.*

*La comunidad de Tinllaripa está a 6 km hay 15 alumnos (hombres y mujeres)*

*La Comunidad de Huilluca está a 5 km hay 10 alumnos (hombres y mujeres)*

*La Comunidad de Huascaypata que esta a una hora y media de caminata*

*En los caminos los niños están expuestos a riesgos, caídas de los caminos y en el tiempo de lluvias la caída de rayos que mata cada año a una o dos personas.*

*Respecto a los contenidos que enseñamos lo adecuamos a la realidad, en el caso de algunos docentes que vienen de Arequipa y no hablan quechua, los jóvenes tienen que desarrollar dos idiomas el quechua y el castellano” (docente de una Institución Educativa de Challhuahuacho, provincia de Cotabambas-Apurímac).*

*“Mi papá no me apoya solo mi mamá, porque ninguno de ellos han estudiado y a mi si me gusta estudiar y tengo que terminar para irme a Lima. Para llegar a mi colegio tengo que salir a las 6:30 de la mañana de mi casa para llegar a las 8 de la mañana, no vengo sola siempre nos acompañamos 4 a 5 compañeros igual hacemos para irnos a casa” (alumna de 15 años de la Institución Educativa de Challhuahuacho, provincia de Cotabambas-Apurímac).*

## Violencia y discriminación en la escuela

*\* Tania Raico y Lisbeth Guillén ( Movimiento Manuela Ramos)*

Durante los últimos años, el Estado ha adoptado un marco normativo significativo<sup>265</sup> para cumplir con sus obligaciones de proteger a las niñas, niños y adolescentes frente a toda forma de violencia (física, psicológica y sexual) en los centros educativos, a través del establecimiento de los procesos administrativos disciplinarios correspondientes<sup>266</sup>. Sin embargo, estos avances en el plano formal aún distan mucho de estar cumpliendo a cabalidad su función de prevenir y sancionar estos tipos de violencia de alta prevalencia en el Perú, en especial la violencia sexual<sup>267</sup>.

La violencia tiene graves repercusiones sobre las y los niños, las y los adolescentes, sobre todo en el ámbito educativo, pues tendrán dificultades para aprender, baja autoestima y probablemente dejarán de asistir a la escuela. La falta de educación tiene consecuencias para toda la vida: reduce las probabilidades de conseguir independencia económica; aumenta las probabilidades de que contraigan matrimonio a temprana edad, situación en la que se da un alto índice de problemas emocionales y físicos; agrava considerablemente el riesgo de que contraigan VIH y de

<sup>265</sup> Dentro de estas normas se encuentran: la Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, que encomienda al Ministerio de Educación establecer acciones de prevención y sanción frente al abuso sexual contra niñas y adolescentes rurales en el ámbito educativo; y la Ley N° 29062, Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial así como su reglamento, que contempla el procedimiento disciplinario para suspender al profesor cuando esté incurso en una denuncia administrativa o la finalización de la relación laboral si ha cometido hostigamiento sexual o actos que atenten contra la integridad y libertad sexual. Cabe señalar, como un avance positivo, que entre los requisitos para ingresar a la carrera pública magisterial se requiere no haber sido condenado ni estar incurso en proceso penal por delito doloso. Se aprobó también la Resolución Ministerial N° 405-2007-ED, que establece los “Lineamientos de acción en caso de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual a estudiantes de las instituciones educativas”.

<sup>266</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 147. Aportes de la Defensoría del Pueblo para una educación sin corrupción*, Lima, 2009, p. 224.

<sup>267</sup> Solo en el 2005, año de la creación de CADER, se registraron 11,124 denuncias contra educadores y personal administrativo de planteles de Lima, según informó el Ministerio de Educación. Tomado de: <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20110102/33/node/315303/todos/13>. De enero a diciembre del año 2010, la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) había recibido 415 denuncias por actos contra el pudor de menores. De este total, 199 fueron archivadas, 128 pasaron a la Comisión de Procesos Administrativos (COPROA) para determinar la sanción, 23 derivadas a otras dependencias, 4 desestimadas y 61 aún estaban pendientes. Tomado de: <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20101215/1/node/310510/total/01>

que mueran al dar a luz; y hace que les resulte más difícil desenvolverse bien en la sociedad y reivindicar sus derechos<sup>268</sup>.

Como problemas pendientes para abordar la violencia en la escuela, se puede mencionar los siguientes:

### **Superposición de funciones y procedimientos e incumplimiento de plazos en la investigación**

La Defensoría del Pueblo ha puesto en evidencia la superposición de funciones y de procedimientos en las normas que regulan la investigación de los casos de acoso y de violación sexual en el ámbito educativo. Así, por ejemplo, se encarga su tramitación a funcionarios distintos (al director, al Órgano de Control Institucional o a la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos - CADER), generando, en algunas ocasiones, confusión en las personas a cargo de dichas investigaciones y afectando la pronta adopción de medidas de protección y de sanción<sup>269</sup>.

De otro lado, no se cumplen los plazos perentorios establecidos dentro del proceso administrativo correspondiente. Los estudios realizados tanto por la Defensoría del Pueblo como por el propio Ministerio de Educación, han advertido problemas de dilación en los procedimientos administrativos disciplinarios, lo cual refleja la escasa efectividad a la hora de dilucidar las responsabilidades y de aplicar sanciones dentro de los plazos establecidos<sup>270</sup>. Los dos problemas principales detectados son: i) la falta de atención de las denuncias presentadas por las y los alumnos o madres y padres de familia por parte de los directores de los centros educativos; y, ii) la demora en el procedimiento de investigación de estos hechos y en la aplicación de sanciones a los responsables por parte de la Dirección Regional de Educación o la Unidad de Gestión Educativa Local<sup>271</sup>.

<sup>268</sup> Dador Tozzini, María Jennie, *El riesgo camino a la escuela. En Desigualdades de género en la educación de niñas y adolescentes rurales en el Perú: Situación y Propuestas de políticas para su atención*. Movimiento Manuela Ramos, CIUP y Save The Children. Lima, enero de 2009, p. 38.

<sup>269</sup> Defensoría del Pueblo, *ob. cit.*, p. 257.

<sup>270</sup> Espino Murrugarra, David, *Estrategia operativa para la implementación de la propuesta de reestructuración de las instancias descentralizadas II.EE., UGEL y DRE*, Ministerio de Educación, Lima, 2009, p. 6. Citado por: Pezo Castañeda, Eduardo, *El régimen disciplinario en la Carrera Pública Magisterial. La necesidad de garantizar la eficacia del procedimiento disciplinario*. Tomado de: [http://www.derechoycambiosocial.com/revista023/Regimen\\_disciplinario\\_Sector\\_Educacion.pdf](http://www.derechoycambiosocial.com/revista023/Regimen_disciplinario_Sector_Educacion.pdf), visitado el 18 de agosto de 2011.

<sup>271</sup> Mayor detalle: Defensoría del Pueblo, *ob. cit.*, p. 282.

### **Acciones de prevención limitadas al ámbito urbano y falta de estadísticas que muestren la incidencia de este problema**

Durante los años 2008 y 2009, se desarrollaron importantes programas para promover la educación sexual y el buen trato y evitar el abuso sexual. Estas acciones han sido impulsadas por el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, muchas de ellas de manera coordinada. Sin embargo, la limitación de estas acciones ha sido que han estado principalmente dirigidas al ámbito urbano, además de que aún son insuficientes<sup>272</sup>. Esto muestra también que el Estado ha realizado limitados esfuerzos por emprender acciones para garantizar el derecho a ser educado libre de patrones culturales de subordinación de un sexo con respecto al otro en el ámbito educativo.<sup>273</sup>

Vinculado al tema anterior, se encuentra la falta de estadísticas oficiales que permitan visibilizar la magnitud de la violencia sexual en la escuela. A manera ejemplo, la Defensoría del Pueblo señala, en su Tercer Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que las direcciones regionales de educación (Ica, Lambayeque, La Libertad, Moquegua y Pasco), no cuentan con estadísticas sobre casos violencia sexual en los centros educativos<sup>274</sup>.

De otro lado, el reporte de la Defensoría también da cuenta de que “a pesar de no contar con una directiva, en las nueve UGEL (que fueron materia de seguimiento) se han identificado necesidades de capacitación del personal de las IEI (Instituciones Educativas) en temas de maltrato físico y psicológico, hostigamiento y violación sexual”, acciones que se tornan de vital importancia para la prevención de esta clase de violencia<sup>275</sup>.

<sup>272</sup> Red Nacional de Educación de la Niña Rural, *Informe de Avances de la Ley No 27558. Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes rurales*. Síntesis y propuestas, Red Florecer, Lima, 2010, p. 7.

<sup>273</sup> Por ejemplo, no se priorizó en el Congreso de la República la aprobación del Proyecto de Ley N° 4073 en el que se establecía como impedimento para el acceso a la carrera pública magisterial y como causal de expulsión los hechos de violencia familiar cometidos por el docente. El proyecto está en la Comisión de Educación del Congreso desde el 8 de junio de 2010.

<sup>274</sup> Defensoría del Pueblo, *Tercer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2009)*, Serie Informes de Adjuntía - Informe de Adjuntía N° 002-2010-DP/ADM, Lima, 2010, p. 37.

<sup>275</sup> *Idem*.

### Referencia a limitaciones previstas en la normativa

La Ley N° 29062, Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial, regula el proceso de suspensión y destitución cuando el profesor cometa maltratos físicos o psicológicos, realice conductas de hostigamiento sexual o actos que atenten contra la integridad y la libertad sexual. Sin embargo, estas sanciones solo se aplican para los casos en los que agresión sea realizada en contra de las y los estudiantes, pero no se hace extensiva a los casos en los que la violencia es ejercida contra cualquier otra u otro integrante de la institución educativa. Esto constituye un vacío legal, en tanto debería garantizarse que todo el proceso formativo esté libre de violencia por parte de los actores principales<sup>276</sup>.

Esta normativa señala, además, que el maltrato debe causar daño grave, lo que dificulta el proceso por cuanto ¿cuál sería la medida para establecer la gravedad del mismo?, más aun en el caso de la violencia psicológica, ámbito en el que la administración de justicia no cuenta hasta el momento con instrumentos para su valoración<sup>277</sup>.

En el Perú, existen dos regímenes para regular la labor docente, distinguiendo entre docentes de la “carrera pública” y docentes del “ejercicio particular”. La Ley N° 19062, Ley del Profesorado, se aplica básicamente a docentes del sector público. Esto tiene implicancias a varios niveles, por ejemplo para la sanción del hostigamiento sexual. Así, si el hostigador es el director o un profesor de la institución educativa pública, será sancionado luego de un proceso administrativo con la suspensión temporal o definitiva. En cambio, si éstos se desempeñan en la actividad privada, el hostigado solo podrá pedir que cese la hostilización y el agresor pagará una indemnización. También debería considerarse para los docentes bajo el “Régimen del Profesorado Particular” la separación temporal o definitiva por causa de hostigamiento sexual<sup>278</sup>.

Un problema adicional, que necesita ser evaluado, es la modificación de la disposición contenida en el acápite 9 de la Resolución Ministerial

<sup>276</sup> Guillén Chávez, Lisbeth, “Tratamiento de la violencia y violencia sexual en la Ley de la Carrera Pública Magisterial”. En: *Manuela Ramos. Aportes en Educación desde el proyecto “Contribuyendo a la labor Parlamentaria”*, Lima, 2009. p. 71.

<sup>277</sup> *Idem*.

<sup>278</sup> Guillén Chávez, Lisbeth, *ob. cit.*, p. 72

N° 405-2007-ED, en la que se establece que la Dirección de Educación o Unidad de Gestión Educativa Local puede efectuar, por necesidad del servicio, la rotación del personal que ha cometido maltrato físico y/o psicológico u hostigamiento sexual.

Cabe resaltar, asimismo, que todavía siguen siendo pocos los casos denunciados y sancionados. Al desconocimiento de las instancias y mecanismos legales existentes para efectuar y tramitar las denuncias, se suman otros factores, como el temor a represalias por parte del agresor, el temor a la estigmatización social o al reproche familiar y, en algunos casos, también a la complicidad de las propias autoridades educativas<sup>279</sup>.

### Otros tipos de discriminación y violencia que requieren ser atendidos

En el último período intercensal, no obstante que la fecundidad ha disminuido de manera general, la fecundidad entre las adolescentes se ha incrementado<sup>280</sup>. El embarazo y la maternidad a edad temprana son factores que explican la deserción escolar entre las adolescentes, y ésta es a menudo el resultado de prácticas discriminatorias que están bastante extendidas no solo entre el personal docente sino también entre las y los estudiantes.

Así, en el país aún se reportan casos extremos de expulsión de las alumnas embarazadas o en los que se les sugirió pasarse al turno nocturno por ser consideradas adultas<sup>281</sup>. Esta práctica es frecuente en los centros educativos, tanto de la zona urbana y urbano-marginal como de la rural<sup>282</sup>.

Una de las respuestas del Estado frente a ello, ha sido la aprobación de la Ley N° 29600 en octubre del año 2010. A través de esta normativa, se establece la prohibición de expulsar o de limitar de algún modo el acceso al régimen escolar de las alumnas embarazadas o madres, y obliga a las instituciones educativas a generar indicadores sobre su avance en

<sup>279</sup> *Ibid.*, p. 69

<sup>280</sup> Entre los censos nacionales de Población y Vivienda de 1993 y de 2007 se registró un aumento del 16.8% de madres adolescentes en el país. En el departamento de Loreto, los indicadores muestran que el 26% de las adolescentes ya son madres de familia. En la sierra el porcentaje es 15%, mientras que en la costa es 8.5%. Citado en: *Informe Alternativo presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la situación de la salud sexual y salud reproductiva*, PROMSEX, Lima, 2011, p. 51.

<sup>281</sup> *Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 3010 sobre el fomento de la reinserción escolar por embarazo*.

<sup>282</sup> *Idem*.

la aplicación de métodos para prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación por razón de embarazo o maternidad, pero no señala sanciones para los infractores. También se establece un sistema de becas o ayudas para garantizar el acceso a la continuidad de los estudios. Sin embargo, hasta el momento el Poder Ejecutivo no ha reglamentado esta norma. De otro lado, el Ministerio de Educación tampoco ha procedido a difundir información oficial sobre las acciones tomadas para atender esta problemática, pese a que esta obligación está contemplada en la norma antes citada.

En junio de 2011, entró en vigencia la Ley N° 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, estableciendo los mecanismos para afrontar el acoso escolar entre el alumnado. A pesar de la relevancia de esta norma, será necesario que el reglamento contemple acciones específicas para abordar esta problemática desde una perspectiva de género, considerando, entre otros aspectos, que son las niñas y adolescentes mujeres quienes sufren en forma diferenciada este tipo de violencia dentro de las instituciones educativas. De otro lado, existe todavía un limitado número de personas especializadas en psicología colegiadas que puedan estar presentes en cada uno de los colegios estatales a nivel nacional, como lo establece esta norma.

### Caso emblemático

*“En la jurisdicción de Julcamarca, en la región de Huancavelica, una alumna denunció que el profesor de Comunicación Integral, la acosaba constantemente haciéndole proposiciones para salir juntos y entablar una relación sentimental o chantajeándola con desaprobársela en su curso. La alumna manifestó que no era la única que se veía afectada por esta conducta. Los hechos habían sido denunciados ante el director de la institución educativa y en la delegación policial de la localidad. Sin embargo, la joven, no recibió respuesta alguna; y el caso no fue elevado a la UGEL correspondiente. Ella sostiene que eso se debió no solo a que las instalaciones de la UGEL están situadas a 8 horas de su comunidad, sino porque el profesor acosador es pariente del director y del jefe de la policía local”<sup>283</sup>.*

<sup>283</sup> Guillén Chávez, Lisbeth, ob. cit., p. 70.

## Analfabetismo

*\* Elizabeth Herrera, Lisbeth Guillén ( Movimiento Manuela Ramos)*

El analfabetismo en el Perú sigue siendo un problema que afecta mayoritariamente a las mujeres. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2007, el 7.1% de la población de 15 años a más de edad era analfabeta. Si bien la tasa se ha reducido con respecto al Censo de 1993 (12.8%), el problema del analfabetismo sigue persistiendo en la población rural y en especial entre las mujeres. En el 2007, se registró una tasa de analfabetismo femenino de 10.6%, mayor que la registrada por los varones (3.6%) en 7 puntos porcentuales. En el área rural, la tasa analfabetismo llegaba al 19.7% y en el ámbito urbano al 3.7%.

### Tasa de analfabetismo de la población de 15 años a más de edad por sexo según área de residencia

Sexo	Tasa de analfabetismo	Brecha
Mujer	10.6	7
Hombre	3.6	
Área de Residencia	Tasa de analfabetismo	Brecha
Urbano	3.7	16
Rural	19.7	

**Fuente:** INEI-Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.

Las tasas más altas de analfabetismo femenino corresponden a los departamentos de la sierra y los que registraron las tasas de analfabetismo femenino más elevadas son: Apurímac (32.2%), Huancavelica (30%), Ayacucho (26.9%), Cajamarca (25.5%), Huánuco (23.8%), Cusco (21%) y Puno (19%).

**Tasa de analfabetismo de la población de 15 años a más de edad por sexo según departamento**

Departamento	Censo Nacional de Población y Vivienda 2007	
	Hombre	Mujer
Amazonas	6,4	17,8
Ancash	6,1	18,6
Apurímac	10,7	32,2
Arequipa	1,6	6,5
Ayacucho	8,4	26,9
Cajamarca	8,5	25,5
Prov. Const. del Callao	0,7	2,4
Cusco	6,7	21,0
Huancavelica	9,7	30
Huánuco	9,5	23,8
Ica	1,4	4,2
Junín	3,4	11,7
La Libertad	4,1	11,9
Lambayeque	3,7	9,1
Lima	0,8	3,3
Loreto	3,2	7,9
Madre de Dios	1,8	5,1
Moquegua	1,9	7,8
Pasco	4,4	12,5
Piura	6,1	12,3
Puno	5,3	19
San Martín	4,5	11,4
Tacna	1,5	5,8
Tumbes	2,9	4
Ucayali	3,2	6,5
Lima metropolitana/1	0,7	2,8
Lima provincias/2	2,1	7,4
Total	3,6	10,6

**Fuente:** Perfil Socio demográfico del Perú-Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993 y 2007, INEI, 2008. 1/Comprende la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao. 2/Comprende el departamento de Lima, excepto la provincia de Lima.

Para el año 2009, la información de la Encuesta Nacional de Hogares <sup>284</sup> indica que la tasa nacional de analfabetismo de la población de 15 años a más de edad, continúa siendo mayor entre las mujeres (11.7%) que entre en los hombres (3.7%) de 15 años a más edad. El analfabetismo es igualmente más alto entre las mujeres que entre los hombres en el área

<sup>284</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Información Sociodemográfica. Evolución de los Indicadores de los Objetivos del Milenio al 2009*. En: <http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>

urbana y en la rural, así como en la costa, en la sierra y en la selva, con brechas en la zona rural y en la sierra que alcanzan, respectivamente, 20.5 y 15.7 puntos porcentuales.

**Tasa de analfabetismo de la población de 15 años a más de edad por sexo según región geográfica y área de residencia**

Región	Hombre	Mujer	Brecha
Costa	2.2	6.1	3.9
Sierra	5.8	21.5	15.7
Selva	4.7	12.5	7.8
Área de Residencia	Hombre	Mujer	Brecha
Urbana	1.9	6.4	4.5
Rural	8.7	29.2	20.5

**Fuente:** INEI - ENAHO 2009.

Con la finalidad de desarrollar las acciones conducentes a erradicar el analfabetismo en el país, el 9 de septiembre de 2006<sup>285</sup> se creó, como Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación, el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización - PRONAMA.

Luego de obtener los resultados de una encuesta aplicada por la empresa Ipsos Apoyo, en la cual se señalaba que 19 provincias y la Provincia Constitucional del Callao habían alcanzado el estándar internacional del logro para la alfabetización de la población, en junio de 2011 se declaró<sup>286</sup> el 13 de junio de cada año como el “Día del Perú libre de Analfabetismo”. Esto ha sido criticado por expertas y expertos que han sugerido replantear el Programa, señalando que no solo basta con enseñar a leer y escribir sino que lo fundamental es combatir el analfabetismo funcional<sup>287</sup>.

<sup>285</sup> Decreto Supremo N° 022-2006-ED, de septiembre de 2006.

<sup>286</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2011-ED, de junio de 2011.

<sup>287</sup> Analfabeta funcional es aquella persona que, aún sabiendo leer y escribir frases simples, no posee las habilidades necesarias para satisfacer las demandas del día a día y desenvolverse personal y profesionalmente. Asimismo, para la UNESCO el analfabetismo funcional también implica la incapacidad de llevar a cabo cualquier actividad para la cual es necesaria la habilidad continua de leer, escribir y hacer cálculos con el fin de que el grupo y la comunidad funcionen apropiadamente. Tomado de: <http://www.minedu.gob.pe/educacionparatodos/InfoGen.php>.

## La educación técnica y las mujeres

*\* Betsey Valdivia (Asociación Aurora Vivar)*

En el Perú, la educación y el trabajo han estado tradicionalmente separados, aunque a lo largo de la historia republicana ha habido experiencias de aproximación entre ambos. Recién a partir de fines del siglo XIX y durante todo el siglo XX, las políticas educativas han tratado de priorizar la educación técnica como una forma de fomentar la vinculación entre conocimientos y adiestramiento laborales. Sin embargo, no se incorporó una visión de igualdad entre hombres y mujeres.

En la última década se han hecho cambios a nivel normativo. En las políticas y normas en materia de educación, se incluyen aspectos como equidad e inclusión, entre otros. Tanto en la Ley General de Educación (artículos 8°, 17, 18) como en el Proyecto Educativo Nacional al 2021, en los Lineamientos Nacionales de Política de la Formación Profesional y en el Diseño Curricular Básico de la Educación Técnico Productiva, se incorporan como ejes transversales la ciudadanía y la equidad.

La práctica no se condice mucho con el reconocimiento y ejercicio de la igualdad, en especial en el campo del acceso a la formación profesional técnica, donde persisten los estereotipos sobre las ocupaciones típicas o apropiadas para las mujeres y las que son típicas o apropiadas para los hombres. Desde el inicio, se han hecho evidentes las diferencias de género: mientras que los varones se incorporan a la formación productiva e industrial, las mujeres se insertan en actividades formativas vinculadas al comercio y a los servicios<sup>288</sup>.

Si bien existe una mayor flexibilidad y apertura para la incorporación de los hombres a actividades consideradas típicamente femeninas, como confecciones, gastronomía o peluquería, no se verifican cambios

<sup>288</sup> Valdivia López, Betsey. "El rol del docente en la orientación y elección vocacionales en la secundaria técnica". En: *Las Brechas Invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*, Patricia Ames, editora, Instituto de Estudios Peruanos, UNFPA y Universidad Peruana Cayetano Heredia. Lima, 2006, p. 176.

en la incorporación de mujeres a actividades consideradas típicamente masculinas, como construcción civil, ebanistería, carpintería, industrias metálicas, electrónica y electricidad automotriz, entre otras.

Esta permanencia se debe, entre otros factores, a la educación, a la cultura educativa y a la socialización. Los principales actores en los dos primeros campos son las autoridades educativas y los propios docentes, que no cuentan en su formación universitaria con cursos que incluyan el género como categoría de análisis, por lo que no pueden plantear cambios en la educación y en la formación profesional técnica cotidiana.

La formación profesional técnica diferenciada y discriminatoria no solo se expresa en la elección de las especialidades formativas, sino también en la participación diferenciada, en los espacios, en cómo éstos se asignan y se distribuyen así como en las representaciones implícitas de las y los docentes acerca de las diferencias ocupacionales por género<sup>289</sup>.

### Casos emblemáticos/ Voces de las mujeres

Los casos emblemáticos corresponden a mujeres que queriendo formarse en especialidades típica y tradicionalmente de hombres, no lo hacen por temor a represalias y a ser llamadas "machonas".

Esta discriminación se da en el momento de la elección de la especialidad y también durante el aprendizaje y en especial en la inserción laboral.

Se han encontrado diversas situaciones, desde alumnas que no logran consolidar su confianza en sí mismas por los temores y perjuicios de su entorno educativo y familiar, hasta los propios docentes que no están seguros de la elección diferenciada de las alumnas mujeres y sus capacidades:

*"En ebanistería hasta tercero (de secundaria) estuvieron dos chicas, en cuarto ellas pidieron ser cambiadas al taller de vestido porque habían manifestado "que no iban a tener trabajo en quinto año, porque ni los hombres lo tenían, peor las mujeres"; y otra cosa, los proyectos que ellas realizaban también tenían dificultades y la madera es cara, entonces ellas decían que "la*

<sup>289</sup> *Idem.*

*tela es más barata para hacer que los proyectos en madera”, y sus padres mismos no confiaban en que ellas pudieran hacer por ejemplo una cama o una mesa, que no las consideraban capaces de hacer. Entonces esto como que les quitaba fuerza” (subdirectora de un plantel nacional de educación básica regular con cursos técnicos, 2003)<sup>290</sup>.*

*“A veces, la señorita, tiene un trato como si fuese de hombre a hombre con sus compañeros, pero a veces se pasan, a veces la golpean y escucho un “¡ay, profesor me están golpeando!”, entonces uno tiene que enseñarle al joven, que ella no es un hombre, que es una mujer, que es más delicada que él. Pero en sentido de trabajo, la niña se desempeña: doblando, cortando, aunque soldando la niña poco a poco está entrando por ahí” (docente de metalistería en un plantel nacional de educación básica regular con cursos técnicos, 2003)<sup>291</sup>.*

Y, finalmente, empresas que no quieren contratar a las técnicas por ser mujeres, les pagan menos que a los hombres o las asedian sexualmente.

Por recomendación llegó una joven a una empresa en la que le ofrecieron 150 soles al mes (usualmente un técnico en electricidad puede ganar hasta 700 soles semanales) por trabajar entre diez y doce horas diarias. El ridículo monto ofrecido no consideraba domingos, ni feriados, ni refrigerio ni pasajes. Cuando ella reclamó, la respuesta fue tajante:

*“Eres mujer, así que si quieres entrar en este medio tienes que adaptarte a las condiciones”.*

*“En mi familia nunca se han presentado situaciones de machismo o racismo. Por eso me siento tan chocada. No comprendo cómo pueden rechazar a una persona simplemente porque al gerente de una empresa no le gusta su cara, su género, su color de piel”, reclama Nancy con justa razón.”<sup>292</sup>*

<sup>290</sup> Valdivia López, Betsey, *ob.cit.*, p. 169.

<sup>291</sup> *Idem.*

<sup>292</sup> Suplemento La República, 3 de diciembre del año 2000.

## RECOMENDACIONES

### Al Congreso de la República y al Ministerio de Educación

- Revisar y modificar la legislación vigente para: i) hacer extensivas las sanciones de suspensión y destitución a los casos en los que la violencia sea ejercida contra cualquier integrante de la institución educativa, distinto a las y los estudiantes; ii) extender el régimen de sanciones, como la separación temporal o definitiva del docente que ha cometido actos de hostigamiento sexual en el ámbito público, a las instituciones educativas del ámbito privado; y, iii) modificar la disposición que contempla la posible rotación del personal en caso de necesidad, para impedir que se aplique cuando existan indicios de hostigamiento sexual.

### Al Ministerio de Educación y al Ministerio de Economía y Finanzas

- Diseñar e incluir en la Ley de Presupuesto del Sector Público del siguiente ejercicio presupuestal, un programa estratégico de educación secundaria con igualdad de género, que responda a las causas por las que niñas y adolescentes rurales ven limitado su acceso a la educación secundaria y no se les ofrece una educación de calidad.

### Al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales

- Dar cumplimiento a la Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, a fin de concretar el derecho a la educación de las niñas y adolescentes de zonas rurales, garantizando la equidad en el acceso y calidad del servicio educativo, su ingreso a la escuela en edad oportuna y su permanencia hasta culminar la educación secundaria.

- Priorizar la atención a la primera infancia. Se recomienda priorizar el presupuesto destinado a la educación inicial de 3 a 5 años, garantizando programas adecuados y suficientes en todo el país, de modo que todas las niñas y niños de este tramo de edad estén atendidos/as con calidad.
- Destinar recursos y promover acciones y programas para incrementar la tasa de culminación oportuna de la secundaria de las adolescentes de las áreas rurales. Se requiere, asimismo, recopilar y procesar información estadística sobre la culminación de la secundaria (a edad oportuna y con extraedad) por provincias y distritos, considerando las variables de sexo y etnia.
- Priorizar recursos y acciones para incrementar la cobertura de la Educación Intercultural Bilingüe, la matrícula y el número de niñas y adolescentes indígenas que culminan la educación primaria y secundaria a una edad adecuada. Se requiere desagregar el porcentaje del alumnado que está aprendiendo en lengua originaria según sexo por cada una de las lenguas de origen, así como establecer criterios para la definición de la Educación Intercultural Bilingüe y promover la gestión de modelos con enfoque de género que sean pertinentes a la diversidad de lenguas y culturas en cumplimiento a la normativa nacional.
- Diseñar y ejecutar un plan para la implementación de la educación sexual integral en todos los niveles de educación y en todas las instituciones educativas, asignando el presupuesto requerido para tal fin, en cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, sancionada mediante Ley N° 28983.
- Desarrollar acciones y estrategias con enfoque de género e intercultural para la prevención de la violencia física, psicológica y sexual contra las niñas en todos los niveles educativos (inicial, primaria y secundaria), que se dirijan también al ámbito rural<sup>293</sup>. En este sentido, es importante que se redoblen los esfuerzos por implementar mecanismos que garanticen el derecho a ser educado

<sup>293</sup> Red Nacional de Educación de la Niña Rural, *Informe de Avances de la Ley N° 27558. Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes rurales. Síntesis y propuestas*, Red Florecer, Lima, 2010, p. 8.

- libre de patrones culturales de subordinación de un sexo respecto del otro en el ámbito educativo.
- Frente a casos de violencia física, psicológica y violencia sexual en el ámbito educativo, las instituciones encargadas de esta labor deben actuar con la urgencia que estos casos ameritan, a fin de imponer las sanciones correspondientes a los responsables, pues ello constituye un claro factor disuasivo<sup>294</sup>. Con este objetivo, las instancias correspondientes deben cumplir los plazos establecidos en la normativa vigente así como tomar las medidas de protección adecuadas mientras dura el proceso administrativo disciplinario correspondiente.
  - Adoptar una legislación que establezca con precisión las competencias de los funcionarios del sector educación encargados de la investigación de las denuncias administrativas correspondientes. De igual manera, se debe regular un procedimiento de investigación con el menor número de etapas y por un órgano especializado, distinto al Órgano de Control Institucional (OCI). Se debe asimismo, garantizar un nivel de coordinación mayor con otros organismos y órganos del Estado, como las fiscalías y defensorías municipales de los niños y adolescentes, a fin de evitar la superposición de funciones y permitir una mayor eficiencia en la investigación<sup>295</sup>.
  - Producir estadísticas oficiales que den cuenta de la magnitud de la violencia sexual en las escuelas desagregada por sexo y área de residencia, disponiendo además que las direcciones regionales de educación a nivel nacional así como las unidades de gestión educativa local cuenten con estadísticas en cada región y localidad.
  - Cumplir con lo dispuesto en la Ley N° 29600, que prohíbe la discriminación de las alumnas por embarazo y maternidad en las instituciones educativas y establece un régimen de becas o ayudas para garantizar la continuación de sus estudios hasta su culminación, dictando los reglamentos que posibiliten su aplicación. Asimismo, brindar información oficial sobre las acciones tomadas hasta el momento para atender esta problemática.

<sup>294</sup> *Ibid.* p. 224.

<sup>295</sup> Defensoría del Pueblo, *ob.cit.*, p. 289.

- Efectuar el abordaje de la Ley N° 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, desde una perspectiva de género, en consideración a que son las niñas y adolescentes mujeres quienes sufren en forma diferenciada y desproporcionada la violencia dentro de las instituciones educativas.
- Tomar las medidas necesarias para reducir las tasas de analfabetismo femenino, en especial el analfabetismo funcional. Es prioritario desarrollar programas especiales de alfabetización dirigidos a mujeres, especialmente en las zonas rurales y los departamentos que presentan las mayores tasas de analfabetismo.

#### **Al Ministerio de Educación**

- Fomentar con medidas efectivas la formación de mujeres y de hombres en especialidades técnicas no típicamente asignadas a su sexo, lo que permitirá al estudiantado motivarse por elecciones de especialidades diferentes a lo normado culturalmente.
- Generar información estadística sobre la formación técnica desagregada por sexo e instituciones educativas.

#### **A los gobiernos locales**

- Desarrollar estrategias de compañía y seguridad para las estudiantes de zonas rurales, de tal manera que puedan transitar sin riesgo de su casa a la escuela y viceversa.

## **PARTE III: ARTÍCULO 11**

Obligaciones de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera del empleo y de asegurarles, en igualdad de condiciones con los hombres, los mismos derechos

## I. MUJERES Y EMPLEO

El Perú es uno de los países de América Latina donde no existe una Ley General de Trabajo, pese a que desde hace años ésta se viene demandando y discutiendo. Desde el año 2001, se encuentra en el Congreso de la República un proyecto de Ley General del Trabajo que agrupa y reforma la legislación laboral. Esta propuesta, fue sometida al diálogo social al interior del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, lográndose, después de un largo e interrumpido proceso de discusión, consenso en el 95% de su contenido. Sin embargo, este proyecto no ha sido aún sometido a discusión parlamentaria y permanece sin ser impulsado en el Congreso.<sup>296</sup>

Por ello, la regulación laboral sigue desarrollándose al amparo de las normas que se dieron en el marco de las políticas de ajuste estructural y de desregulación de los mercados, propiciadas por los organismos multilaterales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como de aquéllas que, en el marco de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo en el año 2008, facilitaron la tercerización de servicios y la figura de la Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

Junto a estas normas subsisten otras, como la Ley de Promoción del Sector Agrario N° 27360 del año 2000, la Ley de Promoción de Exportación No Tradicional de 1978 (Decreto Legislativo N° 22342) y la Ley para las Trabajadoras del Hogar N° 27986 del año 2003, que establecen menores estándares laborales para las y los trabajadores que laboran en la agroindustria de exportación no tradicional, en el sector textil y en el servicio doméstico, que tienen una importante presencia femenina.

Las mujeres representan alrededor del 90% del servicio doméstico y del 65% de los trabajadores de la agroindustria de exportación. Son, en consecuencia, sectores laborales altamente feminizados. Los regímenes laborales especiales bajo los cuales están regulados ambos sectores,

<sup>296</sup> Flores Mego, Karim, Los derechos humanos de las mujeres en el Perú 2010, DEMUS, Lima, 2011, p. 233.

recortan y restringen sus derechos laborales. Por ejemplo, la normativa general sobre protección de la maternidad en el ámbito laboral no les alcanza en forma completa, cuentan con salarios que no llegan al salario mínimo y no poseen en forma efectiva seguridad social y ni derecho a jubilación. Se establece un trato legislativo diferenciado y discriminatorio en términos laborales.

## Trabajadoras del hogar

*\* Anthuané Salvador (CMP Flora Tristán).*

### Recuento Histórico

El reconocimiento a las trabajadoras del hogar y de la labor que desempeñan, ha implicado innumerables esfuerzos orientados a diferenciar el trabajo que ellas realizan del trabajo doméstico que desarrollan las mujeres en el cuidado de su propio hogar.

La lucha de las organizaciones de las trabajadoras del hogar por el reconocimiento de sus derechos se inicia en 1968, y es recién el 10 de marzo de 1970 que las organizaciones y las trabajadoras aún no afiliadas reciben del Estado una respuesta a sus demandas. Mediante el Decreto Supremo N° 002-TR-70<sup>297</sup>, se reconoce la actividad de las trabajadoras del hogar y sus derechos. Sin embargo, registra derechos recortados: la norma establece un período de prueba, tiene graves omisiones en lo que toca al reconocimiento de las gratificaciones y el sueldo mínimo y estipula un descanso diario de ocho (08) horas, permitiendo tácitamente que la jornada de trabajo se extienda hasta las 16 horas.

Al año siguiente de la promulgación de dicho Decreto, más de 500 trabajadoras del hogar marcharon en el distrito limeño de Miraflores para demandar mejor trato, la reducción de las extensas jornadas

de trabajo y que se cumpla con el derecho “a las salidas”<sup>298</sup>. También demandaban la fijación de salarios mínimos, ya que los que percibían estaban, por falta de regulación, muy por debajo del mínimo establecido para los y las trabajadoras del régimen general de trabajo<sup>299</sup>.

Habiendo observado el tamaño de este sector, en 1972 se fundan los primeros sindicatos de trabajadoras del hogar: en Chacarilla del Estanque, Surquillo, Balconcillo, Santa Catalina, San Luis, Magdalena del Mar y Pueblo Libre<sup>300</sup>. Un año después, se crea la Coordinadora de Sindicatos de Trabajadoras del Hogar de Lima Metropolitana, que contó con 2,500 afiliadas. El objeto principal de la Coordinadora era brindar apoyo y servicios a las trabajadoras del hogar en forma integral (programas de asesoría laboral, colocación de empleos, charlas de orientación sexual, planificación familiar, etc.). Ya organizadas, en 1978 convocaron a una nueva movilización con el propósito de continuar con sus denuncias por los salarios injustos que recibían, denunciar los maltratos verbales y físicos de los que eran objeto, pero sin duda, lo más grave, la violencia sexual ejercida contra ellas en los hogares en los que trabajaban, situación que hasta la fecha persiste<sup>301</sup>.

En el año 2003, se aprueba la Ley de Trabajadores del Hogar<sup>302</sup>. En ésta, se observan avances con respecto a algunos de los puntos demandados por las trabajadoras de este sector, como la jornada laboral máxima de 8 horas y la gratificación equivalente a media remuneración, pero que están aún lejos de asegurar los derechos durante tantos años reclamados.

<sup>298</sup> El descanso semanal, pese a estar contemplado en la norma vigente desde esa época, no era acatada.

<sup>299</sup> Datos facilitados por el Centro de Capacitación para Trabajadoras del Hogar (CCTH), con fecha 9 de agosto de 2011.

<sup>300</sup> Testimonio de Adelinda Díaz, representante del Sindicato de Trabajadoras del Hogar de Perú (SINTRAHOGARP), el día de la aprobación del Convenio 189 de la OIT (16 de junio de 2011).

<sup>301</sup> Datos facilitados por el Centro de Capacitación para Trabajadoras del Hogar (CCTH), con fecha 9 de agosto de 2011.

<sup>302</sup> Ley N° 27986, de fecha 02 de Julio de 2003.

<sup>297</sup> Durante el gobierno militar del general Juan Velazco Alvarado (1968-1975)

## Contexto

En la actualidad, la labor de los y las trabajadoras de hogar<sup>303</sup> es en gran porcentaje desempeñado por mujeres<sup>304</sup>, considerando a las niñas y adolescentes que realizan esta actividad para terceros.

De acuerdo con la información que manejan las organizaciones sindicales, el 34% de las niñas y jóvenes trabajadoras del hogar obtienen su primer trabajo entre los 14 y 15 años y el 25% entre los 8 y los 11 años de edad<sup>305</sup>. Sin embargo, al comparar esta información con la que obra en los registros del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se puede observar una brecha enorme, pues en el rubro “ayudantes de cocina, mujeres de limpieza y de hogares” del Registro de Contratos y Autorizaciones para Trabajo Adolescente sólo aparecen inscritos seis adolescentes<sup>306</sup>, lo que indica un alto grado de informalidad en las relaciones laborales que se establecen entre las niñas o adolescentes y sus empleadores. Pero el tema no es ajeno en lo absoluto a la realidad de las mujeres adultas, ya que entre los años 2006 y 2010 el número de contratos inscritos disminuyó de 1,150 a 789.

Como resultado de la informalidad que impera en las relaciones de trabajo que involucran a trabajadoras del hogar, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo solamente está en la posibilidad de fiscalizar una mínima parte del sector, lo que, además de alentar mayor informalidad y situaciones de explotación, incrementa notablemente el riesgo de que alrededor del servicio doméstico se configure y oculte la trata de personas, sobre todo en el caso de las niñas, adolescentes y adultas migrantes.

<sup>303</sup> “Son trabajadores al servicio del hogar los que efectúan labores de aseo, cocina, lavado, asistencia, cuidado de niños y demás propias de la conservación de una residencia o casa-habitación y del desenvolvimiento de la vida de un hogar, que no importen lucro o negocio para el empleador o sus familiares. Están excluidas de los alcances de la presente Ley las actividades indicadas o análogas que se presten para empresas o con las cuales el empleador obtenga un lucro o beneficio económico cualquiera.” (artículo 2° de la Ley N° 27986).

<sup>304</sup> Macassi León, Ivonne (coord.), *Regímenes Jurídicos sobre Trabajo Doméstico remunerado en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Serie - Derechos Laborales*, Articulación Feminista MERCOSUR, Oxfam, 2009, p. 21.

<sup>305</sup> Red de Auto Organizaciones de Trabajadoras del Hogar del Perú – 2005, Estudio de Investigación realizado por la CONLACTRAHO en 7 países: México, Perú, Brasil, Costa Rica, Paraguay, Guatemala y Bolivia, Anexo Investigación Niñas 2005, Gráfico N° 5, disco compacto 8mm.

<sup>306</sup> Oficina de Estadística del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, *Índice Anuario 2010*, p. 268

## La norma nacional del régimen de trabajadoras del hogar frente al régimen general de trabajo

La Constitución Política de 1993 reconoce el derecho de la igualdad ante la ley así como una constelación de derechos laborales para los trabajadores y las trabajadoras en general, sin ningún tipo de distinción. Estos derechos son:

- a. El derecho a una remuneración equitativa y suficiente.
- b. El derecho a percibir remuneraciones mínimas.
- c. El derecho a efectuar jornadas de trabajo de 8 horas diarias o 48 semanales como máximo.
- d. El derecho a descanso semanal y anual remunerados.
- e. El derecho a la sindicación.

El régimen legal que corresponde a las trabajadoras del hogar, que tiene un carácter especial, extrae del ámbito del régimen general de trabajo a este sector de trabajadoras. Al comparar ambos regímenes, se puede observar que los derechos reconocidos a las trabajadoras del hogar no alcanzan los estándares reconocidos para los trabajadores y trabajadoras en general, configurando para ellas un tratamiento discriminatorio. Por ejemplo:

- a. El salario mínimo previsto en el régimen general no está contemplado en la legislación aplicable a las trabajadoras del hogar. Ante la ausencia de regulación explícita, las remuneraciones que perciben las trabajadoras del hogar se sitúan en niveles que, por lo general, están por debajo del salario mínimo<sup>307</sup>.
- b. Las gratificaciones de julio y de diciembre contempladas en el régimen general ascienden a un sueldo completo, mientras que en el caso de las trabajadoras sólo alcanzan la mitad de su remuneración mensual.
- c. El derecho a 30 días calendario anuales de vacaciones remuneradas por cada año completo de servicios que aplica al régimen general, es

<sup>307</sup> Red de Auto Organizaciones de Trabajadoras del Hogar del Perú, *ob. cit.*, Anexo Investigación Adultas 2005, Cuadro N° 13-B (disco compacto 8mm.).

recortado a 15 días calendario anuales en el caso de las trabajadoras del hogar.

- d. La legislación que ampara a los y las trabajadoras del régimen común dispone que pasado el período de prueba (de hasta tres meses) sólo pueden ser despedidos/as por falta grave debidamente justificada. El despido injustificado genera la obligación del empleador/a de pagar al trabajador o trabajadora una indemnización equivalente a una remuneración y media mensual por cada año completo de servicios, con un máximo de doce (12) remuneraciones.

En cambio, la legislación de las trabajadoras del hogar les niega el derecho a la estabilidad en el empleo y fundamenta la excepción en la “naturaleza de confianza del trabajo realizado”, autorizando al empleador/a a despedir a la trabajadora sin expresión de causa con el único requisito de darle un preaviso de 15 días o de pagarle una indemnización equivalente.

En este contexto, la protección contra el despido por maternidad sólo alcanza a las trabajadoras del régimen general, que pueden proceder contra su empleador/a y solicitar su reposición en el empleo siguiendo el procedimiento establecido para actuar frente al despido arbitrario.

### **Desprotección y acceso a la justicia**

Las trabajadoras del hogar enfrentan una serie de obstáculos para demandar la tutela de sus derechos, algunos de los cuales se derivan del régimen legal al que están sujetas y otros de factores externos a éste.

El desconocimiento de la legislación aplicable<sup>308</sup>, constituye una limitación de partida que coloca a las trabajadoras del hogar en situación de indefensión frente a la violación de sus derechos. A ello, se suma el miedo a represalias o a ser despedidas de su trabajo por el hecho de interponer una queja, una denuncia o una demanda para que sus derechos sean protegidos, dado que de acuerdo con la legislación vigente pueden ser despedidas sin expresión de causa.

<sup>308</sup> El 67% de las adolescentes desconoce sus derechos y sólo el 46% de las adultas tiene conocimiento de los instrumentos legales que protegen a las trabajadoras del hogar (Red de Auto Organizaciones de Trabajadoras del Hogar de Perú, *ob. cit.*, Cuadro N° 41 del Anexo Investigación Adultas 2005 y Gráfico N° 58 del Anexo Investigación Niñas 2005).

La inspección de trabajo<sup>309</sup>, que procede en respuesta a las quejas o denuncias interpuestas por los trabajadores/as ante la autoridad administrativa de trabajo, se ve imposibilitada o, en el mejor de los casos, dificultada por la propia normatividad. De acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2001-TR, en el caso de las trabajadoras del hogar las inspecciones se realizan en el domicilio donde se preste el servicio con la autorización expresa del dueño o dueña de la casa o, en su defecto, por mandato judicial expreso que procede frente a la negativa de éste/a<sup>310</sup>. Para efectos prácticos, obtener la autorización de los/as empleadores/as resulta extremadamente complicado, por lo que la inspección que se requiere para verificar los hechos materia de la queja o denuncia resulta la mayoría de las veces inviable.

El acceso a la tutela judicial efectiva requiere, a su vez, la presencia de un abogado o abogada que vele por los intereses y derechos de la persona, pero mantener el patrocinio de un/a letrado/a tiene un costo elevado que, por lo general, las trabajadoras del hogar no pueden asumir, considerando los precarios sueldos que reciben. Frente a ello, optan por acudir a instituciones que brindan asesoría legal gratuita. Sin embargo, las trabajadoras del hogar que no acceden a estos servicios ni cuentan con el los recursos suficientes para sostener un proceso judicial, terminan absteniéndose de recurrir a la administración de justicia para que sus derechos sean protegidos.

<sup>309</sup> Se realiza para dar “cumplimiento de las disposiciones legales y convencionales en materia laboral, de promoción y formación para el trabajo, y de seguridad y salud en el trabajo, con la finalidad de prevenir o solucionar los conflictos o riesgos laborales entre trabajadores y empleadores” (Decreto Legislativo N° 910, Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, de marzo de 2001).

<sup>310</sup> Artículo 1°-A, numeral 5: “Los domicilios en los que presten servicios trabajadores del hogar. En este supuesto, el ingreso del Inspector del Trabajo requiere autorización expresa del titular del domicilio o, en su defecto, de autorización judicial expedida de conformidad con las normas correspondientes” (texto agregado por el artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-TR de julio de 2004).

## Casos emblemáticos/ Voces de las mujeres

- Caso VCS sobre violencia psicológica, física y sexual de una trabajadora del hogar

CVS (en adelante Verónica) tiene ahora 21 años de edad. Inició sus actividades como empleada del hogar en junio de 2006, en la casa de la familia López-Viscardo. Realizaba tareas de cocina, limpieza y cuidado de una niña de cuatro años -nieta su empleadores- bajo la modalidad de “cama adentro”.

El horario de trabajo de Verónica era de 6 de la mañana a once y media de la noche, de lunes a sábado, y sólo se la permitía salir los domingos a las 7 de la mañana para ir a estudiar a un colegio que ofrecía programas de educación no escolarizada, al que solamente asistió un domingo porque no le daban permiso.

En agosto de 2007, Verónica decide retirarse del domicilio de la familia López-Viscardo debido a los constantes maltratos físicos y psicológicos de los que era objeto, decisión que había comunicado a la Sra. Hilda (hija mayor de sus empleadores) en el mes de julio. Un mes después de comunicar su decisión a la Sra. Hilda se cumplió un mes más de trabajo pero no le pagaron alegando que había roto una jarra. Pese a ello, a fin de no tener más problemas, ella decidió retirarse de su centro de trabajo.

Al mes siguiente, habiendo retomado sus actividades como trabajadora del hogar con una nueva familia, se presenta la policía buscándola porque había una denuncia por hurto en su contra, pero no había ninguna citación ni ningún documento que demostrara que tal denuncia existía. El nuevo empleador de Verónica no dejó que ella acompañe a los policías hasta la comisaría.

Días después, la policía regresó para llevarse a Verónica para que rindiera su manifestación con relación al delito de hurto del cual se la acusaba en la denuncia del 10 de agosto de 2007, que había sido interpuesta por su antigua empleadora. Verónica fue conducida a la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI). La hicieron ingresar a un cuarto y le preguntaron acerca del paradero de las joyas y del dinero que supuestamente había retirado de la caja fuerte de la Sra. Viscardo. Frente

a la negativa de Verónica de reconocer el hurto, los policías la golpearon, le quitaron el suéter que tenía puesto, le vendaron los ojos, la ultrajaron, la obligaron a quitarse la ropa con amenazas y la violaron.

En la denuncia policial, se manifestaba que Verónica había tomado de la caja fuerte de la casa de la familia López-Viscardo la cantidad de tres mil quinientos euros en efectivo y joyas valorizadas en cincuenta mil dólares americanos, según el dicho de la Sra. Viscardo.

Iniciada la etapa de instrucción por el delito de hurto simple, la hija de la familia López-Viscardo solicita que se amplíe apertura de instrucción para que se le considere parte agraviada, por haber encontrado en poder de Verónica una billetera que le pertenecía.

Hasta el momento, el proceso continúa en la Primera Sala Penal de Reos Libres, y pese a haber pasado cuatro años de la denuncia aún no existen pruebas suficientes en el proceso que demuestren la culpabilidad de Verónica. Sin embargo, ella tiene que acercarse al juzgado todos los meses a firmar el registro, debido a que aún se encuentra bajo mandato de comparecencia restringida.

A su vez, la parte supuestamente agraviada ha realizado innumerables esfuerzos para lograr, con el propósito de evitar que Verónica solicite la prescripción de la acción, que se modifique el tipo penal de hurto simple a hurto agravado, pero hasta la fecha no lo ha conseguido. El expediente contiene un dictamen fiscal desfavorable en cuanto al pedido de modificación del tipo penal, además de resaltar la prescripción del supuesto delito.

Por otra parte, los delitos de violación sexual y de abuso de autoridad así como la falta por lesiones cometidos en agravio de Verónica, no han sido materia de ningún proceso penal por diversos motivos, entre ellos, porque ella tiene miedo a represalias.

- Voces de las mujeres: propuestas de las organizaciones de trabajadoras del hogar frente al Convenio 189 de la OIT

Con ocasión de la aprobación del Convenio 189 de la OIT, se han abierto diversos espacios en los que las trabajadoras del hogar han podido plantear y debatir los aspectos débiles que, desde su punto de vista y

experiencia, tiene la Ley de Trabajadoras del Hogar vigente, así como exponer los graves abusos de los que son víctimas y sus propuestas para revertir la situación y mejorar su calidad de vida.

Entre los graves abusos y problemas planteados por ellas, se pueden mencionar:

- a. La discriminación por ser originarias de provincia.
- b. La mala alimentación que les ofrecen en los hogares donde trabajan.
- c. No cumplen con inscribirlas en la seguridad social, de tal manera que no tienen cobertura contra el riesgo de enfermedades ni posibilidad de acceder a jubilación.
- d. El incumplimiento de los pagos por concepto de compensación por tiempo de servicios que les corresponde.
- e. No les dan permiso para ir a estudiar.
- f. Carecen de un contrato de trabajo en el que se determinen las obligaciones que les corresponden ni las que corresponden a sus empleadores.
- g. No les reconocen las vacaciones que les corresponden.
- h. No les reconocen los días feriados como días de descanso ni se les paga ningún adicional por esos días.
- i. No les reconocen un sueldo mínimo.
- j. No se cumple con la jornada máxima de ocho horas de trabajo; trabajan hasta 14 ó 16 horas diarias<sup>311</sup>.
- k. Los sueldos son ínfimos en provincia, oscilan entre los S/. 30.00 y S/.50.00 mensuales, alegando que ya le están pagando con darles comida y vivienda (en la modalidad de “cama adentro”).
- l. No hay oportunidad para estudiar en las provincias.
- m. No hay oportunidades de capacitación sobre sus derechos en las provincias, las pocas oportunidades se desarrollan en Lima.

<sup>311</sup> Desde el apartado j) hasta el n) son opiniones vertidas por las compañeras de Cusco, Huánuco, Jaén, Arequipa y Piura en la plenaria de los trabajos en grupo realizados en el marco del Foro Regional de Trabajadoras del Hogar organizado por SINTRAHOGARP y llevado a cabo el 27 de agosto de 2011.

- n. No existen registros de los contratos de las trabajadoras del hogar, razón por la cual se ven muchos casos de tráfico de niñas y adolescentes que son trasladadas entre provincias para trabajar como empleadas del hogar, pero en condiciones de esclavitud o para trabajar en bares y prostituirlas.
- ñ. Los trámites para la afiliación al seguro social son excesivamente engorrosos, lo que desalienta a los/as empleadores/as de realizarlos; además, cuando solicitan información para hacer el trámite, los servidores públicos no brindan la información adecuada.

## Trabajadoras de la agro-exportación

*\* Betsey Valdivia (Asociación Aurora Vivar).*

### Recuento histórico

Desde hace más de 20 años, la economía del país se sustenta -además de la exportación tradicional- en nuevos rubros de exportación no tradicional como la agro-exportación, los textiles y la joyería, entre otros<sup>312</sup>.

La agricultura de exportación ha pasado a ser un sector importante, no sólo para la economía del país sino también para las mujeres y hombres que laboran en ella.

<sup>312</sup> Las exportaciones no tradicionales comprenden aquellos productos que tienen mayor valor agregado. Están constituidas por productos agropecuarios, pesqueros, textiles, maderas y papeles y sus manufacturas, químicos, minerales no metálicos, sidero-metalúrgicos y joyería, metal-mecánicos, pieles y cueros, artesanías y otras partidas arancelarias de menor significación económica que en total sumaron US\$ 7,543 millones al 2008, lo que representa un crecimiento de 663% con respecto al volumen registrado en 1990; crecimiento que se explica principalmente por las exportaciones agropecuarias y textiles, las cuales totalizaron US\$ 1,912 millones y US\$ 2,018 millones respectivamente. Estos dos sectores componen alrededor del 50% de las exportaciones no tradicionales. Ver: Asociación Aurora Vivar, *La agroindustria de exportación no tradicional en el Perú frente a la crisis mundial: rentabilidad empresarial, responsabilidad social empresarial y derechos laborales*, Lima, julio 2009.

Ciudades como Ica, Trujillo<sup>313</sup>, Chiclayo y Piura tienen una alta demanda de mano de obra para la producción de espárragos, uvas, plátanos, mangos, alcachofas y otros productos agrícolas de exportación. También se han creado nuevos centros poblados alrededor de las empresas agrícolas como resultado de la migración producida desde ciudades cercanas como Huancavelica, en el caso de Ica, o desde las provincias de la sierra en los casos de Piura y La Libertad y Piura. Esto ha estimulado economías regionales y creado empleo en condiciones comparativamente mejores que las que predominan en la agricultura tradicional que está dirigida al mercado interno.

La agricultura de exportación no tradicional es la que emplea la mayor cantidad de trabajadores asalariados en el marco de la legislación vigente, es decir, en condiciones de formalidad<sup>314</sup>. No obstante, la informalidad laboral no está ausente, siendo la temporalidad de muchas de las actividades agrícolas una circunstancia que la favorece.<sup>315</sup>

Estas condiciones están menos presentes en otras empresas, de dimensiones menores a las agro-exportadoras, generalmente dedicadas a la producción agrícola para el mercado interno. En ellas, la informalidad en las relaciones laborales y la precarización del trabajo suele ser más frecuente, y las condiciones que hacen posible la organización laboral son mucho menores.

Un aspecto relevante de la economía de la agro-exportación, es el empleo de mano de obra femenina, que alcanza a alrededor del 12.6% de la PEA rural. Como señala Eguren, la categoría ocupacional que más creció en términos relativos a nivel de la PEA femenina ocupada rural fue la asalariada, con un notable 54.3%, mientras que la PEA por cuenta propia lo hizo en un 31%<sup>316</sup>.

Existen diversas razones para el empleo femenino en estas actividades, pero las principales estriban en el cuidado que las trabajadoras tienen

en la realización de determinadas tareas manuales que exigen más delicadeza, tanto en las plantas de procesamiento como en el trabajo de campo (en las labores agrícolas de siembra y cosecha).<sup>317</sup> En las plantas, las mujeres son mayoría, y en el campo son alrededor de la mitad de la fuerza laboral, aunque esta proporción varía según las particularidades propias de cada tipo de cultivo.

## Contexto

Desde hace once años, en el sector agrario está vigente la denominada “Ley de Promoción Agraria”, Ley N° 27360, publicada el 30 de octubre del año 2000<sup>318</sup>, que establece un régimen laboral especial -de excepción con respecto al régimen general de trabajo- para el sector agrario, incluyendo al sector agroindustrial.

Bajo la vigencia de esta Ley, se produce un aumento significativo de la mano de obra asalariada rural. Entre los años 2003 y el 2008, según las ENAHO<sup>319</sup> respectivas, el número de asalariados rurales creció 31.9%, tanto en lo que respecta a los hombres (33.0%) como a las mujeres (29.1%). Menor fue el incremento en el sector primario (25%). Es destacable el salto del empleo asalariado femenino rural en el sector primario, que se incrementó en 62% (de 99 mil a 161 mil). Así, para el año 2008, las mujeres ya eran el 27% de los asalariados en el sector primario (20.8% en el 2003). Una explicación es la feminización del trabajo asalariado en la moderna agricultura de exportación de la costa peruana.<sup>320</sup>

Como señala Eguren, en el sector primario están los más pobres: allí se concentra el 83% del total de la PEA ocupada pobre rural (2.5 millones de personas, aproximadamente)<sup>321</sup>. Esto se debe, en parte, al hecho de que comparado con otros sectores la PEA del sector primario es la más numerosa, pero también a que la incidencia de la pobreza al interior del sector primario es muy alta, ya que tres de cada cinco ocupados

<sup>313</sup> En especial la Provincia de Virú, en La Libertad.

<sup>314</sup> Según las planillas electrónicas que las empresas formales envían al Ministerio de Trabajo Y Promoción del Empleo, en aquellas empresas dedicadas a la actividad agraria el 80% de los trabajadores asalariados laboraron en el año 2008 en empresas de más de 500 trabajadores. La mayor parte de ellas, si no la totalidad, son empresas dedicadas a cultivos de exportación, amparadas en legislaciones especiales.

<sup>315</sup> Eguren, Fernando, “Caso de Perú”. En: *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Naciones Unidas, CEPAL, FAO y OIT, 2010, Capítulo VI, p. 269.

Ver: <http://www.rlc.fao.org/es/pubs/pdf/politicas/>

<sup>316</sup> *Ibid.* Pág. 311.

<sup>317</sup> Calisaya, Miguel y Flores, Karim, *La agro-exportación no tradicional en el país de las maravillas*, Aurora Vivar, Lima, 2006.

<sup>318</sup> Ley 27360, “Normas de Promoción del Sector Agrario”

<sup>319</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Nacional de Hogares.

<sup>320</sup> Eguren, Fernando, *ob.cit.*, p. 312.

<sup>321</sup> *Idem.*

(60.5%) están en esta condición. En los demás sectores, la incidencia de la pobreza también es alta, en especial en el sector secundario, pero no se compara con la que se registra en el sector primario. Los menos afectados por la pobreza son los dedicados al sector comercio y a los servicios (37% y 35% respectivamente).

En todos los sectores, el número de mujeres pobres es proporcionalmente mayor que el de los hombres, lo cual sugiere que la retribución que reciben por el trabajo que realizan es, en la mayoría de casos, inferior a la de los varones.

La remuneración en el sector agrario no cubre la canasta básica familiar, valorizada en S/. 1,000.00<sup>322</sup>, y por lo tanto no garantiza condiciones para asegurar una vida digna. El jornal actual es de S/. 21.46, o de S/. 643.87 mensual, el cual incluye la compensación por tiempo de servicios (CTS) y las dos gratificaciones anuales.

Las condiciones de trabajo perjudican la salud y seguridad laboral. Existe un total desconocimiento de sus derechos, en especial de las y los adolescentes y jóvenes que trabajan por temporadas -en las temporadas que hay mayor demanda de fuerza de trabajo-, así como de los mecanismos para su exigibilidad y, cuando sea necesario, su judicialización. Desde el lado empresarial, se siguen negando derechos humanos en el centro de trabajo como la protección de la maternidad, la libertad sindical y el derecho al empleo.

El Estado peruano, a través de la Ley N° 27360, ya mencionada, ha establecido un régimen laboral perjudicial para las y los trabajadores, sustentando el crecimiento agro-exportador en menos derechos laborales. Esta Ley ha permitido, además, la concentración de tierras y ha generado las condiciones de rentabilidad para que ingrese el gran capital a la agricultura orientada hacia el mercado externo.

En relación a las y los trabajadores de la agroindustria de exportación, las empresas agro-exportadoras no tradicionales no están velando por mantener los empleos sino abogando por una mayor flexibilidad laboral y están procediendo a despidos masivos, como de hecho ha

<sup>322</sup> Entrevista a Jorge Bernedo: "Lo que debería ganar un trabajador depende de la canasta mínima. Difícilmente una canasta familiar, aún básica, puede estar debajo de los S/. 2,000, es decir, la RMV debería ser S/. 1,000", publicada en el diario La República el 24/01/2010.

ocurrido en Ica, La Libertad y Piura recientemente. En estas regiones, al amparo de las normas que rigen el sector y bajo el argumento del fuerte impacto de la crisis, es decir de una menor demanda externa de frutas y hortalizas, las empresas agro-exportadoras están despidiendo trabajadoras y trabajadores, muchas de ellas y ellos con más de cinco años de antigüedad.

Esto sucede particularmente en las empresas que son líderes en términos de volumen de inversión, de superficie cosechada y de cantidad de trabajadoras/es empleadas/os. En éstas, se viola el derecho a la libertad sindical, hostilizando a los dirigentes sindicales, se niega el pago de utilidades, se somete a las trabajadoras/es a largas jornadas de trabajo para que puedan alcanzar el mínimo nivel de producción requerido para merecer el jornal, se recurre frecuentemente a la tercerización de servicios para evadir el pago de beneficios sociales y se despide a mujeres embarazadas.

Uno de los principales problemas de la población ocupada es su nivel educativo. Las y los trabajadores de la agroindustria han alcanzado el nivel primaria o, en el mejor de los casos, el nivel secundario.

La Ley N° 27360 estableció una serie de beneficios tributarios para las empresas que desarrollan actividades de cultivo o crianza y agroindustriales, e introdujo modificaciones a la condición laboral de las y los trabajadores agrarios, diferenciándola de la que corresponde a las y los trabajadores sujetos al régimen laboral general o común. Originalmente promulgada para que rija hasta diciembre del año 2010, su plazo de vigencia fue ampliado en el 2006 hasta fines del año 2021. La Ley ha sido objeto de preocupación entre las organizaciones defensoras de los derechos laborales<sup>323</sup>, pues trasgrede derechos adquiridos y reconocidos formalmente. En el año 2006, la Ley fue objeto de una acción de inconstitucionalidad planteada por el Colegio de Abogados de Ica, por considerar que establece menores estándares de derechos para las trabajadoras y los trabajadores que laboran en el sector agro-exportador, y que es contraria a los principios de igualdad ante la ley y no discriminación.

<sup>323</sup> Organizaciones no gubernamentales como la Asociación Aurora Vivar, PLADES, CEPES, RED G, FEPROMU ICA, CODEH ICA, entre otras, y organizaciones sindicales de los propios trabajadores y trabajadoras de Ica, La Libertad y Piura.

El Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda planteada por el Colegio de Abogados de Ica, argumentando que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de diferencias de las personas”, y que “el régimen laboral especial agrario, regulado por la Ley N° 27360, tiene plena validez y vigencia”, pues se sustenta en el artículo 103 de la Constitución, que permite legislar de manera especial por exigencia de la naturaleza de las cosas, lo que es perfectamente compatible con la realidad de nuestro sector agrario”<sup>324</sup>. En consecuencia, para el Tribunal Constitucional el régimen laboral agrario no es discriminatorio ni vulnera el principio de igualdad entre las personas.<sup>325</sup>

Si se comparan los costos laborales con los de los sectores agrarios de otros países, se observa que la situación de la mano de obra -en especial femenina- es la más baja a nivel internacional. Queda claro que los costos laborales en el Perú, comparados con los de otros competidores, son tan bajos que no necesitan ninguna ley de promoción que rebaje más los derechos laborales y haga más precaria las condiciones de vida y de trabajo.

*“El costo de la mano de obra en el Perú, está por debajo del costo de otros países exportadores de uvas y espárragos y dado que ambos cultivos son intensivos en mano de obra, el Perú mantiene ventajas comparativas con respecto a ellos”<sup>326</sup>*

En los últimos años, y como una forma de lograr más ventajas comparativas, la producción agro-exportadora rota la producción, lo que haría que las actividades estacionales sean cada vez más permanentes y no exista la temporalidad en el trabajo, que es uno de los argumentos para la existencia de la ley del régimen especial.

### Cuadro comparativo entre régimen laboral agrario y régimen laboral común

Régimen laboral agrario	Régimen laboral común
Remuneración mínima del sector agrario: S/. 21.46 al día o S/. 643.8 al mes.	Remuneración mínima vital (RMV): S/. 18.33 por día. S/. 550 por mes de trabajo.
CTS: no reciben (incluida en la remuneración diaria)	CTS: Una remuneración por año.
Gratificaciones: no reciben (Incluida en la remuneración diaria)	Gratificaciones legales: dos remuneraciones al año (julio y diciembre)
Indemnización por despido arbitrario: media remuneración por cada año de servicios, con un tope de seis sueldos.	Indemnización por despido arbitrario: una remuneración y media por cada año de servicios. Con un tope de doce remuneraciones.
Quince días de descanso vacacional al año.	Treinta días de descanso vacacional al año.

### Caso emblemático/ Voces de las mujeres

Acoso sexual a una trabajadora de la agroindustria, en el contexto de las relaciones laborales de una empresa y la conformación del sindicato, y criminalización de la protesta y huelga sindical en contra de las y los trabajadores de la agroindustria<sup>327</sup>.

El Sindicato de Trabajadores de la Empresa CAMPOSOL S.A. (SITECASA) se fundó el 11 de agosto de 2007 y se registró el 15 de agosto del mismo año<sup>328</sup>. CAMPOSOL S.A. reporta un total aproximado de 10,000 trabajadoras/es (70% mujeres) a su servicio, entre trabajadores permanentes y temporales, en las localidades de la costa peruana donde opera: Piura y La Libertad<sup>329</sup>. El SITECASA afilia a poco más de 900 trabajadores/as, que trabajan tanto en el campo como en la planta.

No obstante encontrarse arraigada en una de las ramas de la actividad económica más prosperas de la economía peruana contemporánea<sup>330</sup>,

<sup>327</sup> Mujica Petit, Javier, *Libertades sindicales y derechos laborales en la picota durante el boom de la agroindustria: una amenaza latente para el Perú*, Asociación Aurora Vivar, Lima, 2010.

<sup>328</sup> Auto Sub Directorial N° 169-2007-GR-LL-GRDS-DRTPE-DPSC/SDNCRG, recaído en el expediente N° 021-2007-SDNCRG/TRU.

<sup>329</sup> Mujica Petit, Javier, *Informe del Caso CAMPOSOL S.A.*, p. 3. Presentado por la Asociación Aurora Vivar en el Tribunal de los Pueblos a las transnacionales europeas y su actuación en América Latina y El Caribe, Lima, 13 al 16 de mayo de 2008.

<sup>330</sup> Según un reportaje publicado por la revista Caretas del 18 de diciembre de 2008, CAMPOSOL S.A. es la principal industria agroindustrial del país y una de las más importantes del continente. El año 2007, facturó cerca de US\$ 130 millones, casi tres veces la facturación de DROKASA. La empresa tiene proyectado, además, aumentar los sembríos de palta a 4,000 hectáreas a fines del 2010, con lo que se convertiría, largamente, en el principal productor de este fruto en el planeta. En: <http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&idE=807&idS=255>.

<sup>324</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 00027-2006-PI.

<sup>325</sup> Tomado de: <http://www.buenastareas.com/ensayos/Regimen-Laboral-Agrario/1298134.html>.

<sup>326</sup> En: [http://www.aai.com.pe/files/financiamientos\\_estructurados\\_/titulizaciones/co](http://www.aai.com.pe/files/financiamientos_estructurados_/titulizaciones/co)

la actividad sindical en CAMPOSOL S.A. no ha podido desarrollarse como debiera y, como consecuencia de ello, generar las condiciones de fortaleza organizativa y de negociación que permita la mejora de los estándares de vida de sus afiliadas y afiliados.

Al publicitar sus compromisos en el ámbito de la responsabilidad social corporativa, CAMPOSOL S.A. indica públicamente “que para garantizar la sostenibilidad de su negocio es un requisito indispensable el asegurar que los principios éticos, el respeto a las personas y al ambiente, se cumplan actuando según los lineamientos de responsabilidad social de [su] organización y los principios del Pacto Mundial<sup>331</sup>, del cual [es miembro] desde mediados del 2008”<sup>332</sup>.

En su Código de Conducta, CAMPOSOL S.A. reconoce, además, “el derecho de todos los trabajadores de establecer organizaciones de trabajo bajo su propio criterio y de negociar colectivamente sus condiciones laborales”<sup>333</sup>. No obstante, contrariando estos compromisos y propósitos, a lo largo de su corta existencia el SITECASA ha debido enfrentar múltiples situaciones problemáticas que afectan no solo a las y los trabajadores que se afilian a la organización, sino que problematizan el ejercicio de sus funciones más esenciales. Así, su corta historia está configurada por un itinerario constante de relaciones conflictivas con la empresa que tienen en su origen un respeto limitado de los derechos laborales.

En efecto, desde su constitución, el SITECASA ha debido enfrentar una permanente hostilización por parte de la empresa. Así, desde agosto del año 2007, y en forma sistemática, la empresa se ha desprendido de cientos de trabajadoras y trabajadores con más de 6 y 10 años de servicios, la mayoría afiliada al sindicato; acción que suscitó una paralización

<sup>331</sup> El Pacto Mundial es una red cuyo núcleo está formado por la Oficina del Pacto Mundial, el Consejo Asesor y cinco organismos de las Naciones Unidas: la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la OIT, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. El Pacto Mundial incluye un número de compañías en todo el mundo que, al integrarse al Pacto, asumen el compromiso público de llevar los derechos humanos y laborales y las prioridades medioambientales a los lugares donde se toman las decisiones de las empresas, a su personal, a sus proveedores y clientes y al público en general a largo plazo.

<sup>332</sup> CAMPOSOL, “Nuestro compromiso con la responsabilidad social”. En: [http://www.camposol.com.pe/espanol/es\\_responsabilidad\\_social\\_nuestro\\_compromiso.html](http://www.camposol.com.pe/espanol/es_responsabilidad_social_nuestro_compromiso.html)

<sup>333</sup> Código de Conducta de CAMPOSOL, pto. 5. En: [http://www.camposol.com.pe/espanol/en\\_the\\_company\\_codigo\\_de\\_conducta.html](http://www.camposol.com.pe/espanol/en_the_company_codigo_de_conducta.html)

durante la cual se produjo, además, el secuestro y abaleamiento de trabajadores/as por parte de policías que los/as presionaban para que renuncien al sindicato<sup>334</sup>.

El 30 de septiembre de 2008, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo impuso a CAMPOSOL S.A. una multa por incumplir con informar a la autoridad administrativa de trabajo sobre las medidas adoptadas para superar la situación de hostigamiento sexual cometida contra la trabajadora JFL, por no cumplir con llevar a cabo la capacitación preventiva contra este tipo de actos que se le había ordenado administrativamente, haber incumplido con aplicar normas y políticas contra el hostigamiento sexual, y, además, por no haber tomado medidas para que cesaran los actos de hostigamiento sexual contra la referida trabajadora<sup>335</sup>.

En diciembre de ese mismo año, el SITECASA se vio obligado anteponer una acción de amparo contra CAMPOSOL S.A. por la violación de la estabilidad laboral de 318 trabajadoras/es de la empresa que se encontraban sujetas/os a contratos modales por más de cinco (5) años, no obstante que la ley prohíbe la celebración de este tipo de contratos por términos superiores a ese lapso. En efecto, el artículo 74 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Supremo N° 003-97-TR) refiere que, en los casos que corresponda, pueden celebrarse en forma sucesiva y con el mismo trabajador diversos contratos temporales bajo distintas modalidades, en función de las necesidades del empleador, siempre que en conjunto no superen la duración máxima de cinco (5) años. Una limitación que CAMPOSOL S.A. no parece reconocer vinculante.

En agosto de 2009, CAMPOSOL S.A. impuso, a su vez, continuos descansos temporales por más de 60 días, que afectaron fundamentalmente a las y los trabajadores sindicalizados de la empresa. Tampoco renovó los contratos de muchos trabajadores/as que pertenecían al sindicato, como es el caso de Marcos Antonio Carrión Rodríguez, Santos Francisco Chávez Villar, Armida Polo Ipanaguirre, Julián Enrique García Saucedo, Carlidos Emiliano Céspedes López y Rosa Rodríguez.

<sup>334</sup> Mujica Petit, Javier, *ob. cit.*, p. 4.

<sup>335</sup> Resolución Directoral N° 005-09-GR-LL-GGR/GRSTPE-DPSC-SDILSST, de fecha 5 de enero de 2009, y Acta de Infracción por incumplimiento de normas socio laborales, de fecha 30 de septiembre de 2008.

El mismo mes de agosto de 2009, CAMPOSOL S.A. se negó a otorgar permiso para que los trabajadores y trabajadoras sufragaran en las elecciones convocadas por el sindicato. Y un mes más tarde, el 4 de septiembre de 2009, el Ministerio de Trabajo Y Promoción del Empleo impone nuevamente una multa a la empresa por vulneración del ordenamiento socio laboral<sup>336</sup>. Sólo una semana más tarde, excluyó al SITECASA del comité de salud y seguridad ocupacional de la empresa.

Dos meses después, en octubre de 2009, el jefe de seguridad de la empresa, Germán Alberto Iparraguirre Caballero, interpuso una denuncia penal por daños contra los activistas sindicales Walter Obispo Sánchez Palacios, Felipe Arteaga Saavedra y Charo Pérez Rebaza<sup>337</sup>.

En plena negociación colectiva, y sin autorización del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, CAMPOSOL dispuso, además, el cierre de operaciones por dos meses, ofreciendo declaraciones contradictorias acerca de las razones que motivaron el referido cierre<sup>338</sup>.

El 8 de junio de 2010, la empresa despidió al Sr. José del Carmen Bustamante Lázaro, acusándolo de actos de violencia en perjuicio de un trabajador de la misma empresa (Felipe Jesús Polo), basándose exclusivamente en la declaración del agraviado que, circunstancialmente, se desempeñaba también como agente de seguridad de la empresa. Una denuncia penal que se procesa en un contexto problemático. Por ejemplo, según información circulada periódicamente desde el año 2007<sup>339</sup>, la fiscal de Viru (Dra. Teresa Wong Gutiérrez), lugar donde está situada la empresa CAMPOSOL S.A., es cónyuge del jefe de producción de dicha empresa (Ing. Pedro Vergaray).

En dicho contexto, recurrente en acciones de hostilidad contra un sindicato manifiestamente debilitado, el 9 de julio del mismo año las partes suscribieron un convenio colectivo de trabajo, con una vigencia de tres años, en el que sin embargo no se considera incremento alguno de remuneraciones. Cabe señalar que ese fue el tercer convenio colectivo suscrito por CAMPOSOL S.A. ese año, también con una vigencia similar;

<sup>336</sup> Auto Sub Directoral N° 640-2009-GR-LL-GGR/GRSTPE-DPSC-SDILSST, Expediente N° 387-08-PS-SDILSST/TRU.

<sup>337</sup> Expediente N° 2306114500-2009-929-0.

<sup>338</sup> Declaraciones del jefe de recursos humanos al diario "La Industria". Nota de Prensa del 13 de abril de 2010.

<sup>339</sup> Diario Nuevo Norte, 25 de junio de 2007.

siendo el de SITECASA precedido por dos más que la empresa acordó con otros sindicatos minoritarios y fueron empleados para justificar por qué no se podía dar más beneficios laborales al SITECASA que lo que, convenientemente, ya se había pactado antes con los otros.

Asimismo, el convenio colectivo adoptado entre CAMPOSOL S.A. y el SITECASA -fuertemente cuestionado por las y los afiliados de este sindicato- se caracteriza por incluir una gran cantidad de previsiones que se limitan a postular apenas el cumplimiento de la ley. Así, por ejemplo, en materia de pago de horas extras el convenio establece que éste se hará "de acuerdo a ley", y, en materia de vacaciones, que el pago se hará efectivo antes del inicio del goce del descanso vacacional. Es decir, en este último caso, repite o transcribe la norma del Decreto Supremo N° 012-92-TR<sup>340</sup> (reglamento del Decreto Legislativo N° 713, sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada), que señala que "La remuneración vacacional será abonada al trabajador antes del inicio del descanso".

Esta situación deriva en el ejercicio del derecho de huelga y de protesta de las y los trabajadores sindicalizadas/os de dicha empresa, que es contrarrestada con fuerzas policiales convocadas por la propia empresa. De esta manera, las y los trabajadores denuncian que a las trabajadoras Janeth y Lidia Tandaypan fueron golpeadas en el puesto policial de Chao, que la Sra. Lidia Tandaypan sufrió una hemorragia vaginal como consecuencia de una patada recibida en el vientre y que el médico del puesto de salud, sea por miedo o por complicidad, se negó a dejar constancia de los maltratos recibidos, dándole apenas un calmante. No obstante, en el hospital al que fue llevada después de los maltratos, se verificó que tenía lesiones internas, a pesar de lo cual se le dio de alta con riesgo para su vida o salud.

Denuncian, asimismo, que Josefina Espínola y Santos Simón Quispe fueron también fuertemente golpeados por elementos de la policía. Los dos trabajadores heridos de bala que hubo, tuvieron que ser internados en el Hospital Lazarte de Trujillo (en La Libertad): el Sr. Basilio Salinas terminó con la espalda llena de perdigones y a la Sra. Juana Flores Luis le dieron un balazo en la mano y otro en la pierna que podría inhabilitarla para trabajar, entre otros.

<sup>340</sup> De diciembre de 1992.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

### Al Congreso de la República

- Ratificar el Convenio 189 de la OIT. La ratificación de este Convenio proporcionaría a las trabajadoras del hogar estándares mínimos de derechos y daría la cobertura necesaria para plantear y exigir reformas legales orientadas a mejorar sus condiciones laborales y su calidad de vida. Redundaría, además, en la disminución de los niveles de informalidad que existen alrededor del servicio doméstico.
- Sustituir la Ley de Trabajadoras del Hogar, Ley N° 27986, actualmente de régimen especial y de evidente contenido discriminatorio, por una norma que se adecue a los estándares internacionales en materia de derechos laborales y que no contemple menores derechos que los reconocidos para las y los trabajadores sujetos al régimen general o común de trabajo.
- Derogar el régimen laboral especial que contempla la Ley de Promoción Agraria N° 27360, por ser una ley discriminadora y promotora del *dumping* social.

### Al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

- Crear e implementar un registro obligatorio de contratos de trabajadoras del hogar, con el objeto de disminuir la informalidad que existe alrededor del servicio doméstico y contar con una base de información que permita a la autoridad administrativa de trabajo fiscalizar adecuadamente la efectividad de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar.
- Modificar el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, Decreto Supremo N° 020-2001-TR, con el propósito de levantar las barreras que enfrentan las trabajadoras del hogar para acceder a la tutela administrativa efectiva de sus derechos.

- Desarrollar programas de capacitación a nivel nacional para las trabajadoras del hogar, con el objeto de facilitar su acceso al conocimiento integral de sus derechos y de los mecanismos y recursos dispuestos en la legislación para garantizar la tutela de sus derechos.
- Desarrollar los mayores esfuerzos para fortalecer el control y la supervisión de las condiciones de trabajo de las trabajadoras de la agro-exportación por parte de la autoridad administrativa de trabajo. Una de las medidas a tomar debe ser, en consecuencia, la asignación del presupuesto y la dotación del personal requeridos para cumplir de manera oportuna y eficaz el rol tuitivo que le corresponde desempeñar al Estado a través de las inspecciones de trabajo.
- Garantizar la libertad de organización sindical de las y los trabajadores de la agro-exportación, el respeto a los procedimientos establecidos para la negociación colectiva y el cumplimiento de los convenios colectivos de trabajo.
- Garantizar el acceso de las y los trabajadores de la agro-exportación al seguro social y a la jubilación así como el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de protección de la maternidad en el ámbito laboral.

# RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL SECTOR EMPLEO

## Ley General de Trabajo y derogatoria de los regímenes especiales

- Para el ejercicio igualitario y equitativo de los derechos laborales, se requiere que el Congreso de la República apruebe una norma marco de trabajo que contemple y garantice estándares mínimos generales para las trabajadoras y trabajadores, sin importar el rubro, el oficio o la profesión que desempeñen, y que derogue, en consecuencia, todas las normas que regulan los regímenes especiales de trabajo en tanto que amparan un tratamiento laboral discriminatorio.

## Inspecciones de trabajo anuales en todos los centros labores

- Se requiere que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con los gobiernos regionales, apruebe y lleve a la práctica cronogramas anuales para realizar las visitas de inspección a todos los establecimientos de trabajo a nivel nacional, sin necesidad de que medie una queja que las impulse.

## Centros de cuidado diurno

- Se requiere que en todos los centros de trabajo, públicos y privados, se retome e implemente el servicio de cuidado diurno, en beneficio de las madres y padres trabajadoras/es que tienen hijos e hijas pequeñas.

## PARTE III: ARTÍCULO 12

Obligaciones de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera de la atención médica y de asegurarles, en igualdad de condiciones con los hombres, el acceso a servicios apropiados de planificación de la familia y en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto

# I. ABORTO LEGAL

*\* Cynthia Silva (DEMUS)*

## Estado de la cuestión

El aborto terapéutico<sup>341</sup> no está penalizado en el Perú desde el año 1924. Sin embargo, el Estado peruano no ha tomado las medidas necesarias para garantizar que las mujeres accedan a la atención médica del aborto terapéutico, generando una situación injusta y discriminatoria para ellas<sup>342</sup>.

Uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder al aborto terapéutico, consiste en la ausencia de una norma técnica de alcance nacional que protocolice su atención en los servicios de salud. En efecto, como resultado de la inexistencia de una norma nacional, los cuadros clínicos o de enfermedades que ameritan un aborto terapéutico, el procedimiento a seguir por las mujeres para acceder a éste, el procedimiento a aplicar por los operadores de los servicios para el manejo de los casos y, finalmente, la decisión de atender o no la interrupción del embarazo, quedan librados a la absoluta discrecionalidad de los servicios de salud.

Distintas organizaciones de la sociedad civil, principalmente de mujeres, han demandado al Estado la aprobación de un protocolo nacional, y a pesar de existir una propuesta desde el año 2006, que en su oportunidad fue revisada por las instancias competentes del Ministerio de Salud y consultada con el Colegio Médico, no ha sido aún aprobada. En el año 2010, el Ministro de Salud anunció su inminente aprobación por lo menos en dos oportunidades pero hasta la fecha en la que dejó el cargo

<sup>341</sup> Artículo 119 del Código Penal: "No es punible el aborto practicado por un médico con el consentimiento de la mujer embarazada o de su representante legal, si lo tuviere, cuando es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave y permanente".

<sup>342</sup> En su Recomendación General N° 24: La mujer y la salud (sobre el artículo 12 de la Convención), el Comité CEDAW señala con relación a las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica que "...La negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria..." (párrafo 11).

no cumplió con lo ofrecido<sup>343</sup>. La negativa a adoptar el protocolo tiene su explicación más inmediata en la opinión técnica emitida por las oficinas de asesoría jurídica del propio Ministerio de Salud, del Ministerio de Justicia y de la Presidencia del Consejo de Ministros y su explicación más mediata en la presión ejercida por la jerarquía de la Iglesia Católica y otros grupos conservadores. En los informes emitidos por el Ministerio de Justicia y la Presidencia de Consejo de Ministros, se llega a señalar que la propuesta contraviene la Constitución y las leyes, que la mujer no tiene derecho al aborto terapéutico ni es deber de los médicos practicarlo, y que la necesidad de evitar un daño a la salud mental de la mujer gestante no lo justifica.

Ante la necesidad de contar con un marco para la atención del aborto terapéutico, algunos hospitales aprobaron protocolos internos para el manejo de los casos. Hasta el año 2010, catorce hospitales -cuatro de ellos ubicados en Lima<sup>344</sup>- habían desarrollado y adoptado estos protocolos.

En marzo del año 2007, el Instituto Nacional Materno Perinatal aprobó un protocolo para el manejo integral de la interrupción terapéutica de la gestación menor de 22 semanas<sup>345</sup> pero el Ministro de Salud lo dejó sin efecto<sup>346</sup>, anunciando la conformación de una comisión multisectorial que estudiaría el tema y adoptaría una decisión por consenso: “Siendo un tema tan discutible, porque hay posiciones que están a favor y en contra, es importante que se reúnan y discutan hasta agotar el tema y finalmente se tomará una decisión por consenso”<sup>347</sup>. Asimismo, anunció que se investigaría si en los hospitales se estaban realizando abortos terapéuticos<sup>348</sup>. Esto trajo como consecuencia que aquellos servicios que contaban con una norma interna para atender el aborto terapéutico

<sup>343</sup> Ver en: <http://minerva.lamula.pe/2010/05/28/ministro-de-salud-anuncia-aprobacion-de-protocolo-para-el-aborto-terapeutico/>

<sup>344</sup> El Instituto Materno Perinatal (ex Maternidad de Lima) y los hospitales María Auxiliadora, Hipólito Unanue y San Bartolomé. Ver en: <http://peru21.pe/noticia/714513/abortos-terapeuticos-no-tienen-protocolos>.

<sup>345</sup> “Manejo integral de la interrupción terapéutica de la gestación menor de 22 semanas en el Instituto Nacional Materno Perinatal”.

<sup>346</sup> Pese a ello, en las “Guías Clínicas y de Procedimiento en Obstetricia y Perinatología” que el Instituto Nacional Materno Perinatal aprueba en el año 2010, por Resolución Directoral N° 152-DG-INMP-10, se incluye un procedimiento para la atención del aborto terapéutico.

<sup>347</sup> Tomado de: <http://www.terra.com.pe/mujer/noticias/hof54346/comision-multisectorial-analizara-tema-aborto-terapeutico-anuncia-ministro-salud.html>

<sup>348</sup> *Idem*.

dejaran de realizarlo o que, en el mejor de los casos, dejaran de reportarlos. Por ejemplo, el Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé reportó 10 abortos terapéuticos en el período 2005-2006 y en el año 2007 no reportó ninguno. Por otro lado, en el año 2008 solo se tuvo noticia de un caso de aborto terapéutico, aunque se reportaron 12 casos de fetos anencefálicos<sup>349</sup>.

Igualmente, la Gerencia Regional de Salud del Gobierno Regional de Arequipa que, en el año 2007, había aprobado un protocolo para la práctica del aborto terapéutico en los servicios de salud de su jurisdicción<sup>350</sup>, suspendió temporalmente su aplicación<sup>351</sup> amparándose en el informe emitido por la Presidencia del Consejo de Ministros. En la Resolución que suspendió su aplicación se reconocía que el protocolo era un documento legal en su concepción y técnicamente solvente, pero señalaba que debido a los debates originados era necesario someterlo a la consulta de dos instituciones involucradas en el tema: la Defensoría del Pueblo y la Organización Panamericana de Salud. Esta decisión cobró la vida de la ciudadana Benedicta Choque<sup>352</sup>.

La importancia de la protocolización ha sido puesta de manifiesto tanto en el dictamen del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expedido en el caso *KL vs. Perú* en octubre de 2005, como en el emitido por el Comité CEDAW en el caso *LC vs. Perú* en octubre de 2011. *KL* era una adolescente de 17 años a la que se le negó el servicio de aborto terapéutico pese a que su embarazo –al ser de un feto anencefálico<sup>353</sup>– implicaba un grave riesgo para su salud física y mental. Por su parte, *LC* es una niña de 13 años a la que también se le negó el acceso al aborto terapéutico que requería para la realización de un procedimiento quirúrgico a la columna, prescrito con el fin de evitar la consolidación de los daños sufridos a raíz de un intento de suicidio. *LC* tenía como

<sup>349</sup> Llaja Villena, Jeannette, *Informes al Comité de Derechos Humanos en el caso KL vs. Perú*, DEMUS, 2009.

<sup>350</sup> “Protocolo para el Manejo de Casos de Interrupción Legal del Embarazo”, aprobado por Resolución de la Gerencia Regional de Salud N° 751-2007-GRA/GOB/GR.D6 el 26 de diciembre de 2007.

<sup>351</sup> Resolución de la Gerencia Regional de Salud N° 109-2008-GRA/GRS/GR-OAJ, del 21 de febrero de 2008.

<sup>352</sup> A Benedicta, de 36 años de edad, los médicos del Hospital Honorio Delgado de Arequipa le detectaron una afección cardíaca que ponía en riesgo su vida en el caso de que continuara con su embarazo. Pese a ello, no le practicaron un aborto terapéutico y Benedicta murió el 7 de abril de 2008. Tomado de: [http://www.diariolaprimeraperu.com/online/actualidad/sigue-debate-por-el-aborto-terapeutico\\_63254.html#](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/actualidad/sigue-debate-por-el-aborto-terapeutico_63254.html#)

<sup>353</sup> El feto anencefálico carece de hemisferios cerebrales y bóveda craneana y muere durante el embarazo, el parto o al poco tiempo de nacer, además de colocar en grave riesgo su salud física y mental.

diagnóstico “traumatismo vertebromedular cervical, luxación cervical y sección medular completa”, con “riesgo de discapacidad permanente” y “riesgo de deterioro de la integridad cutánea resultante de la inmovilidad física”.

En ambos dictámenes, el Estado peruano fue encontrado responsable por la violación de derechos humanos derivada de su negativa a brindar el servicio de aborto terapéutico. En el primer caso, el Comité de Derechos Humanos exhorta al Estado a adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro<sup>354</sup>, y en el segundo, el Comité CEDAW le recomienda revisar su normatividad con el objeto de establecer un mecanismo para el acceso efectivo al aborto terapéutico, revisar la interpretación restringida que hace con respecto al aborto terapéutico, adoptar directrices o protocolos que garanticen la disponibilidad de servicios de salud y el acceso a los mismos así como adoptar medidas para que los derechos reproductivos sean conocidos y respetados en todos los centros sanitarios<sup>355</sup>.

Asimismo, cabe precisar que con ocasión de la revisión del Sexto Informe periódico del Perú, el Comité CEDAW señaló en sus observaciones y recomendaciones finales al Estado peruano lo siguiente: “El Comité observa con preocupación que el aborto ilegal sigue siendo una de las principales causas de la elevada tasa de mortalidad materna y que la interpretación restringida que hace el Estado Parte del aborto terapéutico, que es legal, puede inducir a las mujeres a hacer que se practiquen abortos ilegales en condiciones de riesgo. Al Comité le preocupa además que el Estado Parte no aplicó las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos formuladas en relación con el caso KL contra el Perú”<sup>356</sup>.

Si el Estado peruano hubiera cumplido con adoptar las medidas recomendadas por el Comité de Derechos Humanos y el Comité CEDAW para asegurar el acceso al aborto legal, el dictamen en el caso LC no se habría producido y las 121 mujeres que, según cifras del Ministerio de

Salud, tuvieron embarazos de fetos anencefálicos entre los años 2005 y 2008 no habrían sido forzadas a pasar por una situación similar a la de KL<sup>357</sup>.

## RECOMENDACIÓN

### Al Ministerio de Salud

- Aprobar un protocolo nacional para la atención del aborto terapéutico en los servicios de salud, que garantice el derecho de las mujeres a acceder a la realización de un aborto terapéutico sin restricción alguna. Se requiere, asimismo, dictar medidas para asegurar la disponibilidad y accesibilidad a servicios para la interrupción del embarazo debidamente equipados y financiados, la disponibilidad de personal profesional entrenado para realizar este tipo de procedimientos y un sistema de información al público.

<sup>354</sup> Se puede acceder al texto del dictamen del Comité de Derechos Humanos de la ONU en <http://reproductiverights.org/sites/crr.civicaactions.net/files/documents/KL%20HRC%20final%20decision.pdf>

<sup>355</sup> Comunicación 22/2009.

<sup>356</sup> Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Sexto Informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/CO/6, párrafo 24).

<sup>357</sup> Se estima, en además, que anualmente se produce el nacimiento de aproximadamente 945 niños y niñas con malformaciones graves incompatibles con la vida. Ver: Chávez Alvarado, Susana (editora), *Apuntes para la acción: El derecho de las mujeres a un aborto legal*, PROMSEX, Lima, 2007, p. 49.

## II. ABORTO ILEGAL

\* *Cynthia Silva (DEMUS)*

El Comité CEDAW ha observado con preocupación que el aborto ilegal sigue siendo una de las principales causas de la elevada tasa de mortalidad materna. En ese contexto y en reiteradas oportunidades, ha instado al Estado peruano a revisar su legislación para eliminar las provisiones punitivas impuestas a las mujeres que se someten a un aborto<sup>358</sup>. En un sentido similar se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos<sup>359</sup> y el Comité contra la Tortura<sup>360</sup>.

### Contexto

- Marco normativo nacional

La legislación peruana establece que las mujeres que abortan voluntariamente deben ser sancionadas penalmente, salvo que la interrupción del embarazo se realice para salvar su vida o evitarle un mal grave y permanente en su salud. Como se puede observar en el cuadro siguiente, existe una pena atenuada para el “aborto eugenésico” y el mal llamado “aborto sentimental”, aunque en el último de estos supuestos se prescribe un tratamiento discriminatorio para las mujeres casadas, quienes reciben mayor sanción que las que no lo están.

Tipificación del Código Penal de 1991	Descripción del tipo penal	Sanción
Autoaborto	La mujer que causa su aborto o consiente que otro se lo practique.	Pena privativa de la libertad no mayor de dos años o con prestación de servicio comunitario de cincuentos a ciento cuatro jornadas.
Aborto sentimental y eugenésico	Cuando el embarazo sea consecuencia de violación sexual fuera de matrimonio o de inseminación artificial no consentida y ocurrida fuera de matrimonio, siempre que los hechos hubieren sido denunciados o investigados al menos policialmente.	Pena privativa de la libertad no mayor de tres meses.
	Cuando es probable que el ser en formación conlleve al momento de su nacimiento graves taras físicas o psíquicas, siempre que exista diagnóstico médico.	Pena privativa de la libertad no mayor de tres meses.

La Ley General de Salud, Ley N° 26842 de 1997, obliga al médico tratante que encuentra “indicios de aborto criminal” a poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente (artículo 30). Según el Comité de Derechos Humanos, este tipo de normas constituye una violación de los derechos reconocidos en los artículos 6, 7 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (derecho a la vida, derecho a no ser sometido a tortura ni a tratos crueles, inhumanos y degradantes y derecho a la privacidad)<sup>361</sup>.

En octubre de 2011, en el contexto del dictamen emitido en el caso *LC vs. Perú*, el Comité CEDAW recomendó al Estado peruano la despenalización del aborto por violación<sup>362</sup>.

<sup>358</sup> Observaciones finales al Sexto Informe periódico del Perú de 2006 (CEDAW/C/PER/CO/6); Observaciones finales al Quinto Informe periódico del Perú (CEDAW/2002/EXC/CRP3/Add7); y Observaciones finales al Cuarto Informe periódico del Perú de 1998.

<sup>359</sup> El Comité de Derechos Humanos ha establecido que la penalización del aborto en el Perú contradice el reconocimiento del derecho a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a torturas, por lo que muestra su inquietud con respecto a que el aborto continúe sujeto a sanciones penales, incluso cuando el embarazo sea producto de una violación. (Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Perú, CCPR/C/79/Add.72 del 8 de noviembre de 1996 y Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Perú, CCPR/CO/70/PER del 15 de noviembre de 2000).

<sup>360</sup> El Comité contra la Tortura ha señalado que la legislación peruana restringe severamente el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, inclusive en casos de violación, lo que ha resultado en graves daños y en la muerte innecesaria de mujeres (Conclusiones y Recomendaciones del Comité contra la Tortura, PERÚ CAT/C/PER/CO/4, del 25 de julio de 2006).

<sup>361</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación General N° 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3)*, párrafo 20.

<sup>362</sup> Comunicación 22/2009.

- **Dimensión del aborto y consecuencias en la salud de la mujeres**

La penalización del aborto no ha tenido un impacto verificable en la disminución del número de abortos que se practican en el Perú y no existen investigaciones oficiales sobre su prevalencia. Las cifras oficiales se construyen a partir de los casos notificados por los servicios de salud a nivel nacional. Existe, por lo tanto, un alto nivel de subregistro, ya que como consecuencia de su penalización el aborto se realiza en condiciones de clandestinidad. Por ello, si bien el Estado reconoce que el aborto es la tercera causa directa de la muerte materna<sup>363</sup>, es probable que su impacto sea significativamente mayor, ya que muchas de las muertes maternas registradas como “hemorragias” e “infecciones” se deberían a complicaciones (aborto incompleto y sepsis post-aborto) resultantes del aborto ilegal.

Desde la sociedad civil se han hecho algunas investigaciones que permiten tener una aproximación sobre la magnitud del aborto en el país. La más reciente -del año 2006- indica que en el Perú abortan anualmente aproximadamente 371,420 mujeres<sup>364</sup> y señala que “Esta cifra sería superior si no fuera por la expansión del uso de la anticoncepción oral de emergencia que, desde su lanzamiento en el 2002 hasta diciembre de 2006, habría evitado, solo bajo su forma de Postinor2, alrededor de 32 mil abortos”<sup>365</sup>. Si se toma en cuenta las conclusiones de este estudio así como la prohibición de la distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud del Estado -dictaminada por el Tribunal Constitucional en el año 2009<sup>366</sup>-, es muy probable que el número de abortos clandestinos haya aumentado considerablemente.

<sup>363</sup> Las direcciones regionales de salud reportaron en el año 2009 que en los últimos cinco años las hemorragias y la hipertensión inducida por el embarazo fueron las dos primeras causas de muerte materna (41% y 19%, respectivamente), seguidas por el aborto y las infecciones (6% en ambos casos). En: Dirección General de Salud de las Personas - Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, *Plan Estratégico Nacional para La Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015*, Ministerio de Salud, Lima, 2009, p. 27.

<sup>364</sup> Ferrando, Delicia, *Aborto Clandestino en el Perú. Revisión*, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Lima, 2006, p. 29.

<sup>365</sup> APPRENDE, nota de prensa del 17 de julio de 2006 (citada por Ferrando Delicia, *ob. cit.*, p. 29).

<sup>366</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 02005-2009-PA/TC, del 16 de octubre de 2009.

La penalización del aborto obliga a las mujeres a interrumpir el embarazo en condiciones de clandestinidad, lo que implica grave riesgo para su vida y salud. Es importante considerar, sin embargo, que las mujeres pobres, comparadas con las mujeres de los sectores altos y medios, están más expuestas a riesgos para su vida y su salud debido a que no cuentan con los recursos necesarios para practicarse un aborto en condiciones de relativa seguridad.

### Cambios en el período

Desde el año 2002, se han instalado en el Congreso de la República tres comisiones especiales para revisar el Código Penal de 1991. La tercera comisión se creó mediante Ley N° 29153 de diciembre del año 2007, en la que se señaló un plazo de dos años para culminar la revisión del Código. Este plazo fue ampliado hasta en dos oportunidades, mediante leyes N° 29295 y N° 29435, de manera que la comisión culminó su trabajo recién en octubre de 2009, dos años y medio después de que fuera creada.

En el anteproyecto de nuevo Código Penal aprobado por la comisión revisora, se contempla la despenalización del aborto en dos supuestos, además del aborto terapéutico que es legal en el Perú desde 1924: el aborto que se realice cuando el embarazo sea consecuencia de violación sexual fuera de matrimonio o de inseminación artificial no consentida, siempre que los hechos hubieren sido denunciados o investigados cuando menos policialmente, y el aborto practicado cuando es probable que el ser en formación conlleve al momento de su nacimiento graves taras físicas o psíquicas, siempre que exista diagnóstico médico<sup>367</sup>. La propuesta de nuevo Código Penal no llegó a ser discutida en el Pleno del Congreso.

<sup>367</sup> En el año 1990, en el marco de la reforma del Código Penal de 1924, el Congreso de la República también había aprobado la despenalización del aborto por violación y el aborto eugenésico. En esa oportunidad, el Presidente de la República decidió no promulgar la ley.

## RECOMENDACIONES

### Al Congreso de la República

Despenalizar el aborto. Se requiere suprimir del Código Penal todos los supuestos que penalizan el aborto consentido por las mujeres.

### Al Ministerio de Salud

Tomar las medidas necesarias para que los servicios de salud pública brinden atención para la interrupción del embarazo sin restricción alguna. Entre las medidas a adoptar, debe contemplarse la asignación de los recursos presupuestales necesarios para implementar estos servicios a nivel nacional, la aprobación de protocolos de atención médica y la disponibilidad de personal médico en todos los servicios de salud que no estén limitados por consideraciones relativas a la “objeción de conciencia” para realizar el aborto.

## III. ANTICONCEPCIÓN

\* Beatriz Ramirez (PROMSEX)

### Anticoncepción en general

La Defensoría del Pueblo ha reportado, en más de una oportunidad<sup>368</sup>, dos problemas recurrentes en los servicios de planificación familiar: el desabastecimiento de anticonceptivos<sup>369</sup>, y los cobros indebidos. Aún ahora, algunos servicios exigen pagos no obstante que la normatividad vigente estipula la gratuidad de los servicios, incluyendo la administración de métodos<sup>370</sup>.

La mayor crisis de desabastecimiento de métodos anticonceptivos ocurrió entre los años 2001 y 2003, bajo la gestión de dos ministros de salud que por sus convicciones religiosas obstruyeron intencionalmente la compra y la distribución de métodos modernos a los servicios de salud<sup>371</sup>. El desabastecimiento de métodos se reflejó en los resultados negativos que muestra la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDES). Con respecto al año 2000, se aprecia un aumento en la brecha de cobertura: una disminución en el porcentaje de la población femenina en edad fértil cubierta con métodos modernos. Según la ENDES Continua 2004-2005, el 30,6% de las mujeres usaba algún método moderno<sup>372</sup>, mientras que la ENDES 2000 registra un valor de 32%<sup>373</sup>.

Pese a que las gestiones ministeriales posteriores no tuvieron objeciones de tipo religioso para bloquear la distribución de métodos anticonceptivos, el desabastecimiento no deja de ser recurrente, debido sobre todo a fallas en el sistema de distribución. Las ENDES

<sup>368</sup> La Defensoría del Pueblo tiene tres informes de supervisión a los servicios de planificación familiar: el Informe Defensorial N° 90 (2005), el Informe Defensorial N° 111 (2007) y el Informe de Adjuntía N° 001-2009-DP/ADM (2009).

<sup>369</sup> En especial: el inyectable y las píldoras.

<sup>370</sup> Defensoría del Pueblo, *Segundo Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Informe de Adjuntía N° 001-2009-DP/ADDM, Lima, 2009, pp. 166-192.

<sup>371</sup> Gonzáles Ruiz, Edgar, *Cruces y sombras. Perfiles del conservadurismo en América Latina*, PROMSEX, Lima, 2005, pp. 32-33 y 76-77.

<sup>372</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES Continua 2004-2005. Informe principal*, Lima, 2006, p. 63.

<sup>373</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000*, Lima, 2001, p. 63.

2000, 2004 y 2010 indican un aumento progresivo del uso de métodos tradicionales (de 11.4% en el año 2000<sup>374</sup> a 15.4% en el año 2010<sup>375</sup>), que no necesariamente se explica por las preferencias de las mujeres. Por otro lado, al comparar los resultados de las ENDES 2000 y 2010, se aprecia que si bien los servicios públicos de salud, junto con los servicios de la seguridad social (ESSALUD), continúan siendo las principales fuentes de suministro de métodos modernos, la participación del sector público se ha ido reduciendo paulatinamente (desde 79.8% en el año 2000<sup>376</sup> hasta el 66% en el período 2010<sup>377</sup>), mientras que el porcentaje de mujeres que se abastece en las farmacias se ha triplicado (de 8.1% en el 2000<sup>378</sup> a 27.8% en el año 2010<sup>379</sup>).

También se registra un retraso en la modernización de la oferta pública de anticonceptivos. La gama de métodos que se ofrecen en los servicios de salud del Estado es limitada, si se la compara con la oferta disponible en las farmacias y en los servicios de salud privados. Es más, el listado de métodos disponibles ha cambiado poco en los últimos 30 años. No se ha incorporado aún ninguno de los compuestos que corresponden a las nuevas generaciones de anticonceptivos hormonales, que sí existen en los servicios privados, y cuya importancia radica en que brindan mayores opciones de protección anticonceptiva en caso de efectos colaterales con algún método<sup>380</sup>.

### Anticoncepción oral de emergencia (AOE)

La distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud del Estado se encuentra actualmente prohibida por mandato de una sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de octubre de 2009<sup>381</sup>. La sentencia fue expedida en el marco de la demanda

<sup>374</sup> *Idem.*

<sup>375</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 104.

<sup>376</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 69.

<sup>377</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 113.

<sup>378</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 69.

<sup>379</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 113.

<sup>380</sup> Chávez Alvarado, Susana y Távora Orozco, Luis, *El derecho a la planificación familiar, una agenda inconclusa en el Perú*, PROMSEX, Lima, noviembre 2010, pp. 46 y 47. Disponible en: <http://www.promsex.org/docs/Publicaciones/PlanificacionFamiliarDocumentoNacional.pdf>

<sup>381</sup> Sentencia expedida en el Expediente N° 02005-2009-PA/TC, de fecha 16 de octubre de 2009.

de amparo interpuesta el 29 de octubre de 2004 por una organización no gubernamental de filiación religiosa católica contra el Ministerio de Salud, con el objeto de impedir que la anticoncepción oral de emergencia se distribuyera en los servicios de salud. El argumento principal consistía en que la anticoncepción oral de emergencia era abortiva y que por lo tanto su distribución contravenía la Constitución.

El Tribunal Constitucional ordenó al Ministerio de Salud que se abstuviese de desarrollar como política la distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud y dispuso que los laboratorios farmacéuticos que la producen, comercializan y distribuyen debían incluir en la posología la advertencia de que dicho producto podría inhibir la implantación del óvulo fecundado. En la sentencia, el Tribunal fundamentó su decisión con el argumento de que ante la incertidumbre que había con respecto a los posibles efectos anti-implantatorios de la anticoncepción oral de emergencia se debía suspender su distribución gratuita.

Sin embargo, en un proceso constitucional previo, en el que se resolvió una acción de cumplimiento interpuesta contra el Ministerio de Salud por activistas de varias organizaciones no gubernamentales para que éste cumpliera con la entrega de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud<sup>382</sup>, el Tribunal Constitucional señaló que con los *amicus curiae* recibidos había podido determinar, en el estado actual de la medicina y de la investigación científica (año 2006), que los efectos de la anticoncepción oral de emergencia eran anticonceptivos y no abortivos.

La sentencia emitida posteriormente en el año 2009 no explica el cambio de criterio, sobre todo teniendo en cuenta que entre su primer y segundo pronunciamiento solo habían transcurrido tres años. En otras palabras, nada había cambiado en el estado de la medicina y de la investigación científica que lo sustentara. La supuesta incertidumbre científica que existía con respecto a los efectos de la anticoncepción oral de emergencia, se sostuvo en la sentencia al margen de la opinión especializada de organismos como la Organización Panamericana de la Salud, el Colegio Médico del Perú y la Academia Peruana de la Salud.

<sup>382</sup> Sentencia expedida en el Expediente N° 7435-2006-PC/TC, de fecha 13 de noviembre de 2006.

En marzo del año 2010, el Ministerio de Salud emitió la Resolución Ministerial N° 167-2010/MINSA, por la que dispuso distribuir nuevamente la anticoncepción oral de emergencia de forma gratuita en todos los establecimientos de salud, basándose en la evidencia científica proporcionada por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana. Los informes técnico científicos que estos organismos remitieron al Ministerio de Salud, señalaban que “levonorgestrel” (principio activo de la anticoncepción oral de emergencia) no era abortivo y no que producía efectos secundarios mortales o dañinos. A estos informes, se agregaron los emitidos por la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud, que se pronunciaron en el mismo sentido.

Un recurso judicial interpuesto por la organización que promovió el proceso para impedir que el Ministerio de Salud distribuyera la anticoncepción oral de emergencia paralizó nuevamente su distribución, pues el juez a cargo del mismo ordenó al Ministerio que cumpliera con la obligación impuesta por el Tribunal Constitucional de no repartir la anticoncepción oral de emergencia. Por esta orden judicial, el Ministerio de Salud emitió la Resolución Ministerial N° 652-2010/MINSA, de fecha 19 de agosto de 2010, en la que se dispone que la Dirección General de Salud de las Personas y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas se abstengan de realizar cualquier actividad relacionada al uso del “levonorgestrel” como anticonceptivo oral de emergencia. De esta manera, mientras que la distribución de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios públicos de salud está prohibida, se permite su venta en las farmacias bajo receta médica, generando así un trato discriminatorio entre quienes cuentan con los recursos para adquirirla y quienes solo tienen la alternativa de los anticonceptivos ofertados por el Estado.

El impacto negativo de esta medida puede avizorarse si se consideran los altos índices de violencia sexual que existen en el país, que la falla del método no es infrecuente<sup>383</sup>, que el embarazo no deseado da lugar

<sup>383</sup> Por ejemplo, según la ENDES Continua 2010, la falla del condón masculino ocurre dentro de los 12 meses siguientes de haber empezado a usarlo con una frecuencia de 5.6%. De otro lado, en los cinco años anteriores a la encuesta la discontinuación del uso condón masculino por “haber quedado embarazada mientras lo usaba” tiene una frecuencia de 11.5%.

a su interrupción clandestina en condiciones de alto riesgo para la vida y la salud de las mujeres, y que los servicios de salud del Estado son los principales proveedores de métodos anticonceptivos para las mujeres de escasos recursos.

## RECOMENDACIONES

### Al Ministerio de Salud

- Asegurar la disponibilidad de los métodos anticonceptivos modernos a nivel nacional de modo que se resguarde realmente el derecho a la libre elección de las mujeres.
- Ampliar la oferta de anticonceptivos en los servicios públicos de salud, de modo que se acorte la brecha que existe con respecto a la gama de métodos disponibles en el sector privado.
- Asegurar la distribución del método YUZPE de anticoncepción oral de emergencia a nivel nacional, especialmente en los servicios integrales de atención a mujeres víctimas de violencia sexual.

## IV. ESTERILIZACIONES FORZADAS

\* Rossy Salazar (DEMUS)

### Contexto

En 1995<sup>384</sup>, al inicio de su segundo mandato, el presidente Alberto Fujimori había declarado, durante su participación en la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Beijing, que las mujeres serían “dueñas de su destino”, anunciando medidas orientadas a “democratizar” los servicios de planificación familiar a fin de asegurar el acceso de la población más pobre.<sup>385</sup>

Ese mismo año, se modificó, mediante la Ley N° 26530, la Ley de Política Nacional de Población que fuera promulgada en 1986. Esta Ley, modificó el texto del artículo VI de la Ley de Política Nacional de Población que excluía a la anticoncepción quirúrgica voluntaria –que hasta entonces solamente estaba disponible en las clínicas privadas– de la gama de métodos de planificación familiar a ofrecer en los servicios de salud del Estado<sup>386</sup>. A partir de dicha modificación, la exclusión solo aplicaría al aborto.

En 1996, por Resolución Ministerial N° 071-96 SA/DM, se crea el Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000 (PNSRPF), que contemplaba como una de sus metas “lograr que el 100% de las pacientes con atención institucional de parto o aborto egresen iniciando algún método anticonceptivo seguro luego de haber tenido consejería individual”. Resulta bastante obvio que el cumplimiento una meta como esa suponía que los servicios de salud pusieran en práctica mecanismos que les permitieran coaccionar a las mujeres, ya que de otro modo no se podría asegurar que todas ellas egresasen del servicio con algún método de planificación familiar.

Este contexto da cuenta de la preocupación del gobierno del ex presidente Fujimori por el control de la natalidad como una forma de reducir la pobreza. Vale la pena recordar lo que señaló en la intervención que tuvo en la conferencia inaugural de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing: “(...) en el mundo no desarrollado se repotencia el círculo vicioso pobreza-hijo no deseado-pobreza. Tenemos que romper definitivamente este círculo, apelando a políticas económicas realistas, (...), y, paralelamente, con políticas demográficas racionales”<sup>387</sup>.

Los hechos revelarían luego que las esterilizaciones forzadas no fueron eventos aislados sino parte de una política estatal. En otras palabras, la sistemática violación de los derechos a la autonomía reproductiva y a la libre elección de las mujeres, ocurrida sobre todo entre los años 1996 y 1998, pone en duda que la anticoncepción quirúrgica compulsiva no haya sido parte medular de la política gubernamental de control de la natalidad, ya que como método definitivo daba la seguridad de que contribuiría eficazmente a quebrar el círculo “pobreza-hijo no deseado-pobreza”.

### Recuento histórico

Los casos investigados por la Defensoría del Pueblo en 1998, documentan por primera vez desde una institución del Estado la violación de los derechos reproductivos de las mujeres en el contexto de la implementación del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar. Para entonces, se habían acumulado cientos de denuncias y las organizaciones feministas ya habían investigado, documentado y denunciado por su lado la existencia de una política masiva, compulsiva y sistemática de esterilización cuyas víctimas eran en su mayoría mujeres pobres, indígenas y de zonas rurales.

La investigación realizada por la Defensoría del Pueblo en el año 1998 da cuenta de un conjunto de problemas relacionados con el contenido y la aplicación de las normas y manuales de procedimientos del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, y concluye que no se había asegurado el derecho de las mujeres al consentimiento informado ni a la libertad de elección. Sus observaciones más importantes fueron: falta de garantías para la libre elección, campañas destinadas exclusivamente

<sup>384</sup> Portal, Diana, *Esterilización Forzada de Mamérita Mestanza: 10 años de largo camino por Justicia y Reparación*, En: Sistematización de Experiencias en Litigio Internacional, CLADEM, Lima, 2009, p.122.

<sup>385</sup> Ver en: [www.un.org/popin/unpopcom/32ndsess/gass/state/peru.pdf](http://www.un.org/popin/unpopcom/32ndsess/gass/state/peru.pdf).

<sup>386</sup> El Tribunal Constitucional, mediante sentencia de fecha 28 de abril de 1997, declaró improcedente la demanda de inconstitucionalidad presentada por 30 congresistas contra la Ley N° 26530.

<sup>387</sup> Tomado de: [www.un.org/popin/unpopcom/32ndsess/gass/state/peru.pdf](http://www.un.org/popin/unpopcom/32ndsess/gass/state/peru.pdf)

a la ligadura de trompas, metas establecidas en cuanto al número de mujeres que necesariamente deben utilizar determinados métodos anticonceptivos, falta de seguimiento posterior a la intervención quirúrgica y tendencia compulsiva en la aplicación del Programa<sup>388</sup>.

En 1998, el Ministerio de Salud expide las resoluciones ministeriales N° 076-98-SA/DM y N° 089-98-SA/DM y la Resolución Directoral N° 001-98-DGSP, mediante las cuales se incorporan algunas de las recomendaciones formuladas en la Resolución Defensorial N° 01-98, del 26 de enero de 1998. En este contexto, se prohíben las campañas y ferias de ligaduras de trompas, se modifica la meta relacionada con la cantidad de mujeres que deben egresar de los servicios de salud con algún método de planificación familiar, se modifica el procedimiento de consejería y el procedimiento para obtener el consentimiento libre e informado de las usuarias y se toman disposiciones para asegurar el seguimiento postquirúrgico de las pacientes intervenidas.

El 15 de junio de 1999, tres organizaciones no gubernamentales (CLADEM, DEMUS y APRODEH) denunciaron al Estado peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el caso de María Mamérita Mestanza, mujer que murió luego de haber sido sometida a una esterilización forzada. Cuatro años después, el Estado peruano firmó un acuerdo de solución amistosa ante la Comisión, donde, además de reconocer su responsabilidad sobre los hechos y la violación de sus obligaciones internacionales, se comprometió a reparar material y moralmente a la familia de Mamérita por los daños ocasionados, así como a investigar los hechos y sancionar a los responsables. Se comprometió, asimismo, a tomar las medidas necesarias a fin de que la situación no se volviese a repetir en el futuro.

Sobre la base de los informes de la investigación realizada por el Congreso de la República<sup>389</sup>, la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos inicia en el año 2002 una investigación (N° 18-2002) por los delitos de “genocidio y otros” en agravio de 2,074 mujeres que habían sido víctimas

<sup>388</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 7. Anticoncepción quirúrgica voluntaria I. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo*, Lima, 1998. La Defensoría continuaría con la investigación y supervisión del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar. Ver: *Informe Defensorial N° 27. La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos II. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo*, Lima, 1999, e *Informe Defensorial N° 69. La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos II. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo*, Lima, 2002.

<sup>389</sup> Congresistas Héctor Chávez Chuchón y Dora Núñez Dávila.

de las esterilizaciones forzadas, entre las que se encontraban 18 mujeres fallecidas. El 26 de mayo de 2009, el Ministerio Público decide archivar la investigación concluyendo que no hay mérito a la acción penal. En la resolución, la fiscalía señala que los hechos denunciados no configuran delito de genocidio ni de tortura y que los delitos enmarcados en el Código Penal no se habrían configurado o habían prescrito<sup>390</sup>.

El 29 de mayo de 2009, la organización no gubernamental DEMUS presentó un recurso de queja contra la resolución del Ministerio Público que archivó la investigación. A éste, se sumaron los recursos que presentaron la Procuraduría Pública del Ministerio de Justicia y el Instituto de Defensa Legal. El 11 de diciembre de ese mismo año, la Primera Fiscalía Superior Anticorrupción declaró infundados los recursos de queja presentados.

El 11 de junio de 2010, DEMUS presenta una nueva petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por los casos de CERD y LVCH, para que las víctimas de esterilizaciones forzadas tengan acceso a justicia y reparación.

A más de dos años de haber archivado la investigación, la Fiscalía de la Nación emitió, con fecha 21 de octubre de 2011, la Resolución N° 2073-2011-MP-FN, por la cual se dispone reabrir la investigación del caso “*María Mamérita Mestanza Chávez y las esterilizaciones forzadas*”, señalando como fundamentos que los anteriores pronunciamientos fiscales no tienen efecto de cosa juzgada, que en éstos los hechos materia de investigación habían sido considerados como delitos comunes y no como ilícitos vinculados a casos de violaciones de derechos humanos y que los hechos habían sido investigados de manera genérica, sin precisarse el grado de participación que habría tenido cada uno de los presuntos autores. Se abre así la posibilidad de justicia y reparación para las miles de mujeres que fueron víctimas de la política de esterilizaciones forzadas en los años noventa.

## Estado de la cuestión

Ocho años después de haber firmado el Acuerdo de Solución Amistosa en el caso de María Mamérita Mestanza, el Estado no ha cumplido con

<sup>390</sup> DEMUS, “Sexualidades y reproducción”. En: *Los Derechos Humanos de las Mujeres en el Perú 2010*, Lima, DEMUS, 2011, p. 181.

la totalidad de las reparaciones que se acordaron ni con su compromiso de investigar los hechos y de sancionar a los responsables. De otro lado, las mujeres comprendidas en los 2,074 casos de esterilización forzada que fueron denunciados, todavía no han recibido del Estado ninguna reparación por el daño que les ocasionaron<sup>391</sup>, sus casos no han sido debidamente investigados y los responsables no han sido hasta la fecha sancionados. Tampoco se ha realizado ningún esfuerzo para identificar y registrar a las víctimas que no llegaron a denunciar los hechos.

Se espera, sin embargo, que el “*Caso María Mamérita Mestanza Chávez y las esterilizaciones forzadas*”, recientemente reabierto por la Fiscalía de la Nación, concluya en el juzgamiento de los casos y en la sanción de los responsables.

Finalmente, el Estado no ha cumplido con adecuar el Código Penal al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que reconoce a la esterilización forzada como un delito de lesa humanidad cuando ésta parte o resultado de una política, plan o práctica estatal sistemática y generalizada.

### **Caso emblemático**<sup>392</sup>

María Mamérita Mestanza Chávez, mujer campesina de aproximadamente 33 años de edad y madre de 7 hijos, fue acosada desde 1996 por el personal de salud del Centro de Salud del Distrito de La Encañada en Cajamarca, para que se esterilizara. Ella y su esposo Jacinto fueron objeto de distintas formas de hostigamiento. Fueron incluso visitados varias veces por el personal de salud. Con ocasión de esas visitas, fueron amenazados con ser denunciados a la policía; incluso les mintieron acerca de la existencia de una ley que habría dado el gobierno, por la cual la persona que tuviera más de cinco hijos debería pagar una multa y sería llevada a la cárcel.

Bajo coacción, se logró el consentimiento de Mamérita para que se sometiera a una intervención quirúrgica de ligadura de trompas. El procedimiento fue realizado el 27 de marzo de 1998 en el Hospital

<sup>391</sup> El Estado se ha limitado a darles cobertura para la atención de su salud a través del Seguro Integral de Salud.

<sup>392</sup> Extraído del Informe N° 71/03 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Petición 12.191. Acuerdo de Solución Amistosa en el caso de María Mamérita Mestanza Chávez vs. Perú, del 10 de octubre de 2003.

Regional de Cajamarca, sin haberse efectuado previamente ningún examen médico y fue dada de alta al día siguiente a pesar de que presentaba serias anomalías, como vómitos e intensos dolores de cabeza. Durante los días siguientes, su esposo Jacinto fue varias veces al Centro de Salud para informar al personal sobre el estado de salud de Mamérita, que iba empeorando cada día, recibiendo como respuesta que se trataba de los efectos post operatorios de la anestesia.

Mamérita falleció en su casa el 5 de abril de 1998, y en el certificado de defunción se consignó que su muerte se había producido debido a una “sepsis” como causa directa, y por un bloqueo tubárico bilateral como causa antecedente. Días después, un doctor del Centro de Salud le ofreció a Jacinto una suma de dinero con el fin de dar por terminado el problema.

El 15 de abril de 1998, Jacinto denunció a Martín Ormeño Gutiérrez, Jefe del Centro de Salud de La Encañada, ante la Fiscal Provisional Mixta de Baños del Inca por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, en la figura de homicidio culposo. El 15 de mayo del mismo año, la fiscalía formalizó la denuncia penal ante la jueza provincial, quien el 4 de junio de 1998 declaró que no había lugar a la apertura de instrucción. Tal decisión fue confirmada el 1° de julio de 1998 por la Sala Especializada en lo Penal, en virtud de lo cual, el 16 de diciembre de 1998, la fiscal provincial ordenó el archivo definitivo del caso.

El 15 de junio de 1999, el caso de Mamérita fue llevado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por las siguientes organizaciones no gubernamentales: el Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (DEMUS), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH).

Se denunció al Estado por la violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1, 4, 5 y 24), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículos 3, 4, 7, 8 y 9), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 3 y 10) y de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 12 y 14, numeral 2).

El 26 de agosto de 2003, se suscribió en la ciudad de Lima un acuerdo de solución amistosa, el mismo que fue aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre del mismo año<sup>393</sup>. En éste, el Estado peruano reconoció su responsabilidad internacional en la violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana (artículos 1.1, 4, 5 y 24) y de la de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículo 7), en agravio de María Mamérita Mestanza Chávez.

## RECOMENDACIONES

### Al Congreso de la República

- Adecuar el Código Penal al Estatuto de Roma, que reconoce la esterilización forzada como delito de lesa humanidad cuando ésta es parte o resultado de una política, plan o práctica estatal sistemática y generalizada.

### A la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Justicia

- Tomar las medidas que sean necesarias para identificar a las mujeres que fueron víctimas de las esterilizaciones forzadas, inscribirlas y brindarles una reparación integral por los daños sufridos, asegurando los recursos y medios para ello.

### Al Ministerio de Educación

- Cumplir con la cláusula novena del Acuerdo de Solución Amistosa suscrito en el caso de María Mamérita Mestanza Chávez, por la cual el Estado peruano se comprometió a brindar a los hijos de Mamérita educación gratuita en el nivel primario y secundario.

<sup>393</sup> Véase el contenido completo del Acuerdo de Solución Amistosa en el caso de María Mamérita Mestanza Chávez vs. Perú, en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/Peru.12191.htm>.

## V. MORTALIDAD MATERNA

\* Beatriz Ramirez (PROMSEX)

Mejorar la salud materna es uno de los objetivos del milenio y reducir la mortalidad materna es una meta. De acuerdo con los compromisos asumidos por el Perú en este marco, en el país se deberá reducir la muerte materna en tres cuartas partes en el período 1990-2015. Esto significa que en el año 2015 la muerte materna en el Perú no deberá ser superior a 66 por cada 100 mil nacidos vivos<sup>394</sup>. Según información oficial publicada en mayo de 2009, el Perú era el segundo país en la región Sudamérica y México con mayor tasa de mortalidad materna después de Bolivia<sup>395</sup>.

En el año 2009, el Ministerio de Salud indicó que “las DIRESA reportaron como principales causas de muerte en los últimos cinco años las mismas que para el año 2007: hemorragias (41%), hipertensión inducida por el embarazo (19%), aborto (6%) e infecciones (6%); la mayoría de muertes ocurren durante el trabajo de parto (retención de placenta) y post parto (atonía uterina)”<sup>396</sup>. A éstas, que son causas directas de la muerte materna, se suman las causas indirectas, que corresponden a enfermedades -preexistentes o que evolucionan durante la gestación- que complican el embarazo o que son agravadas por él.

Según las estadísticas del Ministerio de Salud, en el 2009 el 71% de las muertes maternas se debió a causas directas y el 29% a causas indirectas<sup>397</sup>. Estas causas de muerte materna son consistentes con las que se presentan en la mayoría de países en desarrollo y, como sostiene la Organización Mundial de la Salud, son por lo general de fácil tratamiento o prevenibles con atención médica adecuada y

<sup>394</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú: Evolución de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2008, Lima, 2009, pp. 183-186.

<sup>395</sup> Dirección General de Salud de las Personas - Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, *ob. cit.* p. 23.

<sup>396</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>397</sup> Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Situación de la mortalidad materna [diapositivas], Ministerio de Salud.

oportuna<sup>398</sup>. Las causas indirectas se relacionan estrechamente con la falta de acceso al aborto terapéutico que, en el Perú, pese a ser legal, es de acceso restringido, debido a que se carece de un protocolo nacional que estandarice su prestación y garantice atención a las mujeres que lo requieran.

Para el año 2010, el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha estimado 93 muertes maternas por cada 100,000 nacimientos para los siete años anteriores<sup>399</sup>.

Según la información de la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud, la mayor parte de las muertes maternas ocurre en los departamentos de alta ruralidad y exclusión social<sup>400</sup>. En el año 2011, se reporta un alarmante incremento en el número de muertes maternas en algunos de estos departamentos. Entre enero y mayo de 2011, el número de muertes maternas ocurridas en el Cusco alcanzó el 100% de las muertes reportadas en todo el año 2010, en Puno y La Libertad se reportó casi el triple del número de muertes notificadas en el mes de mayo del año 2010, y en Cajamarca y Loreto el número de muertes maternas reportadas fue igualmente significativo<sup>401</sup>.

El Ministerio de Salud, como parte de su compromiso de reducir la muerte materna, ha desarrollado el Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015. Es de observancia obligatoria en los gobiernos regionales, gobiernos locales, redes, microrredes y establecimientos de salud del Estado. Se trata, sin embargo, de un plan marco que requiere ser aterrizado a través de planes multisectoriales y planes regionales y locales debidamente financiados. La creación del Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal en el año 2008 (Ley N° 29142) también constituye un avance. Uno de sus objetivos es reducir la muerte materna. Se basa en el enfoque de la gestión por resultados y su

presupuesto está protegido, de tal manera que no puede ser objeto de recortes presupuestales.

Sin embargo, aún existen problemas que limitan el logro de las metas de reducción de la mortalidad materna: i) acceso desigual y limitado a la planificación familiar (servicios e insumos); ii) la falta de acceso a atención obstétrica de calidad y oportuna para el embarazo y el parto, lo que tiene un impacto más severo en la población más pobre; iii) el embarazo en niñas y adolescentes que tiene más riesgo de complicaciones; y, iv) la penalización del aborto que lleva a las mujeres a interrumpir el embarazo en condiciones inseguras que pueden resultar en hemorragias e infecciones (la primera y la tercera causa directa de la muerte materna).

## RECOMENDACIONES

### Al Ministerio de Salud

- Enfocar la atención en las causas indirectas de mortalidad materna, para lo cual es relevante garantizar el acceso al aborto terapéutico.
- Garantizar la prevención del embarazo no deseado, que deriva frecuentemente en la realización de abortos en condiciones inseguras, mediante el acceso oportuno a servicios e insumos de planificación familiar.
- Intensificar esfuerzos para focalizar las políticas de reducción de la mortalidad materna en aquellas zonas que concentran población rural y dispersa, garantizando la disponibilidad y accesibilidad física y económica a servicios para la atención del parto y post parto debidamente financiados y equipados, atendidos por personal profesional especializado y adecuados interculturalmente, así como un sistema de referencia y contrarreferencia eficiente.

<sup>398</sup> Organización Mundial de la Salud, Temas de Salud: Mortalidad Materna. Disponible en: [http://www.who.int/making\\_pregnancy\\_safer/topics/maternal\\_mortality/es/index.html](http://www.who.int/making_pregnancy_safer/topics/maternal_mortality/es/index.html)

<sup>399</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 178.

<sup>400</sup> Dirección General de Salud de las Personas - Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, *ob. cit.*, p. 26.

<sup>401</sup> Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, *Informe con relación a la Alerta N° 01-2011-SC/PSMN sobre incremento de muertes maternas en cinco regiones del país*, Lima, 6 de octubre de 2011, p. 2. En: [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc\\_01594.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01594.pdf)

# VI. ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO: EL CASO DEL PROGRAMA SALUD MATERNO NEONATAL

*\* Cecilia Olea (CMP Flora Tristán)*

## Contexto

La Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, aprobada por Ley N° 28927, incorpora los elementos básicos para la introducción del Presupuesto por Resultados en la gestión pública, estableciendo una ruta para su progresiva implementación en todas las entidades de la administración pública y en todos los niveles de gobierno.

En concordancia con lo dispuesto por la Ley N° 28927, la Dirección Nacional de Presupuesto Público desarrolló la metodología para la Programación Presupuestaria Estratégica, la misma que se aplica a las once actividades prioritarias indicadas en el artículo 11 de la Ley.

En el listado de actividades prioritarias se contempla la “Atención de la mujer gestante” y es en el marco de esta actividad que se crea, por Ley N° 29142, el Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal, que tiene entre sus objetivos disminuir la tasa de mortalidad materna.

## Asignación presupuestal: equilibrio entre componentes<sup>402</sup>

Según los reportes de seguimiento concertado<sup>403</sup> a la implementación del Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal, el presupuesto asignado al Programa ha venido incrementando su participación relativa en el presupuesto público. En el año 2008, su presupuesto

<sup>402</sup> Tomado de: Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, *Programa de Salud Materno Neonatal. Reporte de seguimiento concertado al primer cuatrimestre del año 2010*, Lima, 2010, pp. 3, 6 y 8. Ver en: [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc\\_01497.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01497.pdf)

<sup>403</sup> La Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza realiza desde el año 2008 el seguimiento concertado (Estado y sociedad civil) de la ejecución del Programa Estratégico Materno Neonatal.

de apertura<sup>404</sup> representó el 0.48% del presupuesto público total, en el período 2009 el 0.50% y en el año 2010 el 0.55%. En este último período, la asignación inicial es mayor que la del año anterior en más de 9 millones de soles.

Con relación a la asignación por componentes de la estructura funcional programática, el reporte de seguimiento concertado al primer cuatrimestre del año 2010 señala lo siguiente:

- Los componentes relacionados con la salud materna “Acceso de gestantes a servicios de atención prenatal de calidad y de las complicaciones según capacidad resolutive” y “Acceso de gestantes a servicios de atención del parto calificado y puerperio, normal y complicado según capacidad resolutive”, tienen un peso importante, ya que representan el 55.4 % del presupuesto asignado al Programa.
- El 8.4% del presupuesto ha sido asignado al componente “Acceso a métodos de planificación familiar y a servicios de consejería en salud sexual y reproductiva”.
- Al componente “Población informada en salud sexual y reproductiva” solo se le ha asignado el 1.8% del presupuesto, pese a que tiene gran importancia por su carácter preventivo y a que promueve y facilita el acceso a métodos de planificación familiar y consejería.
- El presupuesto asignado al componente “Acceso de gestantes a sangre segura y sus componentes”, representa escasamente el 0.5% del presupuesto total del Programa, lo que parece notoriamente insuficiente si se tiene en cuenta que la hemorragia es la primera causa directa de la muerte materna.
- El componente “Acceso de gestantes a referencia y contrarreferencia materna y/o neonatal según capacidad resolutive” representa el 3% del presupuesto del Programa, no obstante que es vital para el traslado de las gestantes complicadas y el manejo oportuno de las emergencias obstétricas en establecimientos que cuentan con capacidad para ello.
- Los componentes “Infraestructura de salud” y “Banco de sangre”, que fueron incluidos en el Programa en el año 2009, no tienen presupuesto asignado para el período 2010. Llama la atención que

<sup>404</sup> Presupuesto inicial.

no se haya asignado presupuesto a la construcción de bancos de sangre, de centros de hemoterapia y/o de servicios de sangre, dada la importancia que tienen para la atención oportuna y segura de las emergencias obstétricas.

### Inequidad en la distribución departamental de los recursos asignados al Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal<sup>405</sup>

Para el análisis de la equidad en la asignación presupuestal, se compara la razón de la mortalidad materna registrada a nivel de cada uno de los departamentos con la asignación presupuestal *per cápita* por departamento. A partir de este análisis, el reporte de seguimiento concertado al primer cuatrimestre del año 2010 concluye que la asignación del presupuesto del Programa por departamento no guarda relación con la razón de muerte materna. Es más, en la mayoría de los casos la desproporción que existe entre los recursos asignados y la razón de muerte materna y es llamativa; la brecha de recursos es en muchos de ellos significativa.

Según el mismo reporte, 18 de 25 departamentos tienen un presupuesto de apertura *per cápita* menor que el promedio nacional. Señala, además, que departamentos como San Martín, Puno, Loreto, Amazonas, Junín, y Ucayali, que tienen una razón de mortalidad materna superior al promedio nacional, tienen una asignación presupuestal *per cápita* menor. Paradójicamente, los departamentos de Lima, Tacna y Arequipa se encuentran entre los que tienen una mayor asignación presupuestal *per cápita*, no obstante que la razón de mortalidad materna es menor, siendo importante destacar que en los casos de Lima y Tacna la asignación presupuestal es absolutamente desproporcionada si se la compara con la razón de muerte materna que registran.

Perú: indicadores de la mortalidad materna según departamento, 2007<sup>406</sup>

Regiones/Departamentos	Mujeres en edad fértil (a)	Nacimientos (a)	Mujeres en edad fértil expuestas al riesgo de muerte materna	Muertes maternas (b)	Riesgo de morir por causas maternas (por mil)	Tasa de mortalidad materna (por 100,000)	Relación de muerte por causa materna (por 100,000)
Perú	7 604, 547	630,114	217,273	1,093	5,03	14,4	173,5
Amazonas	106,108	12,136	3,032	33	1,88	31,1	271,9
Ancash	288,741	25,688	8,250	52	6,30	18	202,4
Apurímac	107,951	11,459	3,084	20	6,49	18,5	174,5
Arequipa	319,313	23,277	9,123	31	3,40	9,7	133,2
Áyacucho	136,605	12,998	3,903	41	10,50	30	315,4
Cajamarca	371,734	39,895	10,621	108	10,17	29,1	270,7
Callao	247,368	15,657	7,068	17	2,41	6,9	108,6
Cusco	314,060	30,355	8,973	60	6,69	19,1	197,7
Huancavelica	108,385	12,525	3,097	34	10,98	31,4	271,5
Huanuco	211,429	21,755	6,041	60	9,93	28,4	275,8
Ica	201,618	14,557	5,761	12	2,08	6	82,4
Junín	338,832	30,641	9,681	64	6,61	18,9	208,9
La Libertad	431,753	35,456	12,336	70	5,67	16,2	197,4
Lambayeque	370,272	26,522	9,149	45	4,92	14,1	169,7
Lima	2 465,388	150,811	70,440	108	1,53	4,4	71,6
Loreto	227,482	29,952	6,499	61	9,39	26,8	203,7
Madre de Dios	28,142	2,582	804	7	8,71	24,9	271,1
Moquegua	48,663	2,837	1,390	5	3,60	10,3	176,2
Pasco	73,281	6,134	2,094	17	8,12	23,2	277,1
Piura	450,794	39,534	12,880	69	5,36	15,3	174,5
Puno	332,645	33,049	9,504	99	10,42	29,8	299,6
San Martín	194,572	26,484	5,559	44	7,92	22,6	166,1
Tacna	97,683	6,372	2,781	5	1,79	5,1	79,1
Tumbes	60,591	4,756	1,731	9	5,20	14,9	189,2
Ucayali	121,187	14,732	3,462	22	6,35	18,2	149,3

**Fuente:** INEI - ENDES 2007. (a) Fuente: INEI - Proyecciones de Población. (b) Estimadas en base a las ENDES 1991 - 92, 1996, 2000 y 2004 - 07 y Registros Continuos de la OGE - Ministerio de Salud.

<sup>406</sup> Cuadro tomado de: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Cobertura y calidad de los servicios de salud reproductiva y otras variables y su relación con el nivel de mortalidad materna: 2007*, Lima, 2007.

<sup>405</sup> Tomado de: Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, *ob. cit.*, p. 8.

## RECOMENDACIONES

- Incrementar el presupuesto del Programa Estratégico Materno Neonatal, dado que se observa que los recursos asignados son insuficientes para lograr el objetivo de reducir significativamente la tasa de mortalidad materna.
- Aumentar la asignación presupuestal para el componente “Población informada en salud sexual y reproductiva”, considerando que la información oportuna, adecuada y completa es vital para prevenir riesgos y daños en la salud de las mujeres.
- Asignar mayor presupuesto al componente “Acceso de gestantes a sangre pura y sus componentes” y asignar presupuesto al componente “Bancos de Sangre”. Se requiere tomar muy en cuenta que la primera causa directa de la muerte materna son las hemorragias.
- Incrementar el presupuesto del componente “Acceso de gestantes a referencia y contrarreferencia materna y/o neonatal según capacidad resolutive”, teniendo en cuenta que una de las estrategias para disminuir la mortalidad materna es el parto institucionalizado y la atención por personal capacitado.
- Revisar los criterios que se aplican para determinar la distribución territorial del presupuesto del Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal con el objeto de superar la inequidad que se observa en su asignación. En la distribución de los recursos debe atenderse a dos criterios principales: descentralización y razón de muerte materna, de tal manera que los departamentos con más alta razón de mortalidad materna reciban proporcionalmente más recursos que los demás. En suma, la asignación presupuestal por departamento debería guardar una estrecha relación con el esfuerzo que se tendría que hacer en cada uno de ellos para disminuir sensiblemente la mortalidad materna.

## VII. ADOLESCENTES: SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

\* Beatriz Ramirez (PROMSEX)

### Las estadísticas

En los últimos diez años, no se aprecian cambios significativos en la fecundidad adolescente. La proporción de mujeres entre los 15 y los 19 años de edad que registran embarazos ha tendido a mantenerse en niveles cercanos o superiores al 13%.

Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2010 (ENDES Continua), el 13.5% de las mujeres de 15 a 19 años de edad estuvo alguna vez embarazada: el 10.7% ya era madre y el 2.7% estaba gestando por primera vez<sup>407</sup>. Los mayores porcentajes corresponden al área rural (19.3%), a la zona de selva (26.2%), a los dos quintiles inferiores de riqueza (22.4% en el quintil inferior y 19% en el segundo quintil) y a aquellas adolescentes que solo cuentan con educación primaria (33.7%). Las cifras muestran, asimismo, que la proporción de adolescentes alguna vez embarazadas crece de manera significativa a medida que aumenta la edad (2.4% de las mujeres de 15 años de edad y 33.5% de las mujeres de 19 años)<sup>408</sup>.

Pese a que la iniciación sexual se produce a edad temprana, sólo el 12.7% de las adolescentes mujeres usa algún método anticonceptivo<sup>409</sup>. Entre las adolescentes unidas y entre las sexualmente activas, el 36.4% y el 12.3%, respectivamente, no usa ningún método<sup>410</sup>. Existe, además, un 13.5% de adolescentes unidas de 15 a 19 años de edad con necesidades insatisfechas de planificación familiar, siendo importante destacar que esta proporción es notablemente superior a la que se registra entre las mujeres unidas de mayor edad<sup>411</sup>. Por último, del total de mujeres menores de 20 años que tuvieron hijos en los cinco años anteriores a la encuesta, incluyendo a las que estaban embarazadas al momento de realizarla, el 68.2% se embarazó sin haberlo planeado: lo querían más tarde (58.7%) o simplemente no lo querían (9.5%)<sup>412</sup>.

<sup>407</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 98.

<sup>408</sup> *Idem.*

<sup>409</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>410</sup> *Idem.*

<sup>411</sup> *Ibid.*, p. 151-152.

<sup>412</sup> *Ibid.*, p. 159.

La proporción de adolescentes mujeres que ha padecido alguna infección de transmisión sexual (ITS) ha aumentado ligeramente con respecto al nivel registrado hace poco más de una década<sup>413</sup>. De acuerdo con la ENDES Continua 2010, el 0.5% de las adolescentes de 15 a 19 años de edad que declaró haber mantenido relaciones sexuales en los doce meses previos a la encuesta, reportó haber tenido alguna ITS. Entre las mujeres entrevistadas, el mayor porcentaje de las que declararon tener una ITS, flujo vaginal, llagas genitales o granos corresponde a las mujeres de 15 a 19 años de edad (17.5%)<sup>414</sup>.

Las complicaciones del embarazo y el aborto figuran entre las cinco causas principales de muerte entre las mujeres de 15 a 19 años<sup>415</sup>.

**Barreras legales para el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva**

El 6 de abril de 2006 entró en vigencia la Ley N° 28704, que modificó el artículo 173 del Código Penal, referido a la violación sexual contra menores de edad. Desde esa fecha y hasta la actualidad, toda relación sexual entre o con adolescentes entre 14 y menos de 18 años, sea o no consentida, configura el delito de violación sexual de menores<sup>416</sup>.

Esta norma ha tenido un impacto negativo en el acceso de las/los adolescentes a los servicios de salud sexual y reproductiva. Así lo documentan distintos estudios<sup>417</sup>. Al tipificar como delito toda relación

<sup>413</sup> Según la ENDES 2000, la proporción de adolescentes que habían padecido alguna infección de transmisión sexual ascendía al 0.3%. En: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 199.

<sup>414</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 295.

<sup>415</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>416</sup> Esta reforma colisiona con otras normas legales vigentes. Por ejemplo, el Código Civil peruano reconoce capacidad a las/los adolescentes desde los 14 años para actos relacionados con la sexualidad y la reproducción: pueden reconocer a sus hijos/as, demandar los gastos del embarazo y el parto, demandar y ser parte en los procesos de reconocimiento judicial de filiación extramatrimonial, tenencia y alimentos de sus hijas/os, así como casarse desde los 16 años (artículos 46, 241 y 244 respectivamente). Asimismo, el 15 de octubre de 2010, se promulgó la Ley N° 29600, Ley que fomenta la reinserción escolar por embarazo, que reconoce la realidad del embarazo en mujeres adolescentes y establece la obligación de adecuar para ellas los servicios educativos. En resumen, otras leyes peruanas reconocen la realidad del inicio de las relaciones sexuales consentidas durante la adolescencia; sin embargo, la actual redacción del artículo 173 del Código Penal entra en abierto conflicto con ellas.

<sup>417</sup> Ver, por ejemplo: Nagle, Jennifer y Chávez, Susana, *De la protección a la amenaza: consecuencia de una ley que ignora los derechos sexuales y derechos reproductivos de las y los adolescentes. El caso de la modificatoria del Código Penal, Ley N° 28704*, PROMSEX, Lima, 2007; Barletta, María Consuelo, *Marco normativo de la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad*. CARE, Lima, marzo de 2008; RED SIDA PERÚ, *Análisis del marco normativo para el acceso de los/las adolescentes a los servicios de salud sexual y reproductiva con énfasis en VIH/ SIDA*, Lima, 2009, pp. 10, 11 y 27; Ministerio de Salud y Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Balance político normativo sobre el acceso de las y los adolescentes a los servicios de salud sexual, salud reproductiva y prevención del VIH-SIDA*, IES, Lima, 2009; Ministerio de Salud y Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Los establecimientos de salud como escenarios de la vida y la salud sexual de las y los adolescentes: agrégame a tus contactos, hazte fan y apoya la causa para superar las barreras que nos distancian*, MINSa, Lima, 2010.

sexual sostenida con o entre adolescentes, sea consentida o no, la política y los servicios dispuestos para atender la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes se tornan inoperantes. La penalización de las relaciones consentidas disuade a este sector de la población a recurrir a los servicios de salud, incluso cuando se trata de llevar a término el embarazo resultante de una relación consentida y su atención posterior, ya que el embarazo constituye la prueba del delito de violación sexual.

El propio Ministerio de Salud reconoce, explícitamente, que la modificación del artículo 173 del Código Penal en el año 2006 constituye una barrera implícita para el acceso de las adolescentes a los servicios de salud sexual y reproductiva. Específicamente, señala que la norma del Código Penal, además de limitar el acceso de las y los adolescentes a los servicios de planificación también limita la capacidad resolutoria de los/as profesionales de salud “ que se encuentran confundidos en cuanto a la actitud que deben tomar frente a esa situación incongruente entre lo que fundamenta la normativa nacional y lo que se acordó en la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo en 1994, sobre garantizar los derechos sexuales y reproductivos de la población, en especial de la población adolescente”<sup>418</sup>. La penalización de las relaciones sexuales consentidas con y entre adolescentes se conjuga con otra normativa que abona a intensificar sus efectos negativos, como la que obliga a los/as profesionales de salud a denunciar los casos de adolescentes en estado de gestación que atiendan<sup>419</sup>.

Por la relevancia del problema, se han presentado diferentes proyectos de ley para modificar el artículo 173 del Código Penal, incluyendo una iniciativa del Poder Ejecutivo presentada en septiembre de 2010 por gestiones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia. La Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República aprobó el 9 de noviembre de 2010 un dictamen acumulativo de los tres últimos proyectos de ley

<sup>418</sup> Ministerio de Salud, *Documento Técnico: Análisis de situación de salud de las y los adolescentes. Ubicándolos y ubicándonos 2009*, Lima, 2009, p. 63. Este documento fue aprobado por Resolución Ministerial N° 636-2009/MINSa.

<sup>419</sup> El artículo 30 de La Ley General de Salud de 1997 señala que los/las médicos/as tienen la obligación de denunciar los casos de pacientes que atiendan por causa de violencia que constituya delito. En similar sentido se pronuncia el artículo 326°, inciso 2, numeral a) del Nuevo Código Procesal Penal, pero con alcances a todos los profesionales de la salud. Por ejemplo, en atención a las normas precitadas, el Distrito Judicial de Lima del Ministerio Público emitió la Resolución N° 257-2007-DSDJL-MP-FN de fecha 24 de enero de 2007 por la que se aprueba la Directiva N° 001-2007-DSDJL-MP-FN. En este documento, se recuerda la obligación de las/los responsables de los establecimientos de salud privados y públicos de comunicar a las fiscalías la atención o el ingreso al nosocomio de niñas y adolescentes menores de dieciocho años en estado de gestación.

presentados. En el dictamen, se proponía despenalizar las relaciones sexuales consentidas entre y con adolescentes y mejorar el marco legal aplicable a la violación sexual<sup>420</sup>. Instituciones como el Colegio Médico del Perú se pronunciaron favorablemente a esta reforma. Lamentablemente, los Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social y de Justicia variaron su posición con el cambio de gestión ministerial a fines de 2010. Este cambio, se plasmó en el retiro del apoyo al dictamen aprobado<sup>421</sup> y en la formulación de un nuevo proyecto de ley que omitía la reforma previamente promovida desde los mismos sectores<sup>422</sup>. Con el inicio de un nuevo período legislativo todos los proyectos de ley han quedado archivados y el camino para la reforma legal deberá iniciarse nuevamente.

Desde la aprobación de la Ley General de Salud en 1997, existe un debate con respecto al alcance de los servicios de salud sexual y reproductiva a los que pueden acceder las y los adolescentes sin el consentimiento previo de su padre, madre o tutor/a legal, considerando que esta norma establece que para cualquier tratamiento médico o quirúrgico y para la aplicación de cualquier método anticonceptivo se requiere el consentimiento previo del/la paciente (artículos 4° y 6°)<sup>423</sup>. El Ministerio de Salud cuenta con normas sectoriales que regulan una atención en salud diferenciada para adolescentes en planificación familiar y VIH/SIDA. Sin embargo, este marco sectorial no conjuga con la actual redacción de la Ley General de Salud ni con la forma como se ha venido interpretando sus alcances en lo que respecta a las y los adolescentes, pues son considerados como incapaces en el ordenamiento civil peruano<sup>424</sup>. En la práctica, las disposiciones sobre el consentimiento previo para la aplicación de tratamientos médicos, en general, y de métodos anticonceptivos, en particular, se han entendido como aplicables a los servicios de salud sexual y reproductiva para las y

<sup>420</sup> Se pueden consultar las siguientes notas periodísticas acerca del dictamen aprobado y las reacciones suscitadas: <http://elcomercio.pe/lima/667539/noticia-aprueban-proyecto-que-despenaliza-relaciones-sexuales-entre-adolescentes>; <http://peru21.pe/noticia/666689/despenalizan-sexo-consentido-adolescentes>; <http://www.elperuano.pe/Edicion/Noticia.aspx?key=ioTOGy19JW4=>; <http://rppc.lamula.pe/2010/11/17/sexo-entre-adolescentes-%C2%BFdebe-aprobarse/>; <http://www.larepublica.pe/09-11-2010/proponen-despenalizar-relaciones-sexuales-consentidas-con-adolescentes>; <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20101117/22/node/302915/todos/13>

<sup>421</sup> Ver: <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20101203/25/node/307429/todos/13>

<sup>422</sup> Se trata del Proyecto de Ley N° 4686/2010-PE presentado al Congreso el 2 de marzo de 2011. Disponible en <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

<sup>423</sup> Artículo 4° de la Ley General de Salud establece que “Ninguna persona puede ser sometida a tratamiento médico o quirúrgico, sin su consentimiento previo o el de la persona llamada legalmente a darlo, si correspondiere o estuviere impedida de hacerlo. (...)”; y el artículo 6° dispone que “(...) Para la aplicación de cualquier método anticonceptivo se requiere del consentimiento previo del paciente. (...)”

<sup>424</sup> El numeral 1 del artículo 44 del Código Civil señala que son relativamente incapaces “Los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años de edad”.

los adolescentes, convirtiéndose, en esta medida, en una barrera legal más para el acceso de esta población a los servicios. Se requiere, por ello, legislar explícitamente acerca de la capacidad de las y los adolescentes para recibir atención en salud sexual y reproductiva sin la autorización de sus padres.

# RECOMENDACIONES

## Al Congreso de la República

- Suprimir las barreras legales de acceso de las/los adolescentes a los servicios de salud sexual y reproductiva. Para el efecto, se deberá dar prioridad a la reforma del artículo 173, numeral 3 del Código Penal que penaliza las relaciones sexuales consentidas entre y con adolescentes, y a la modificación de la Ley General de Salud. En este último caso, se deberá adoptar una formulación normativa que permita a las y los adolescentes acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo el acceso a métodos anticonceptivos, sin el consentimiento previo de sus padres, madres o representantes legales.

## Al Ministerio de Salud

- Implementar a nivel nacional servicios de salud sexual y reproductiva para las y los adolescentes que incluyan consejería adecuada y acceso a insumos, respetando la confidencialidad.

**Informe Alternativo al Séptimo y Octavo Informe Combinado  
del Estado Peruano al Comité de la CEDAW**

se terminó de imprimir en los talleres gráficos de  
Ymagino Publicidad S.A.C.  
Lima, mayo de 2012

## Ediciones Flora Tristán

### Últimas publicaciones

Manual de formación política en género y desarrollo local en procesos de reconstrucción y situaciones de riesgo.  
*Diana Miloslavich Túpac, Diana Párraga,* 2009

Vigilancia desde las mujeres: atención de aborto y acceso al aborto terapéutico.  
2010

Entre luces y sombras, caminos para acceder a la justicia: estudio de la Comisaría de Villa El Salvador – Perú.  
*Ivonne Macassi, Liz Melendez, Claudia Rosas, Giña Yañez,* 2010

Manual derechos indígenas de las mujeres, adolescentes, niñas y niños ashaninkas, nomatsiguengas y kakintes.  
*María Elizabeth Vargas Valente,* 2011

Manual de capacitación de los derechos humanos de las mujeres indígenas.  
*Julia Vicuña Yacarine, Zedith Vega Torres, Clea Guerra Romero,* 2011

Cedaw, Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, contribuyendo a su conocimiento y aplicación.  
*Julia Vicuña Yacarine,* 2011

Sitematización: Acciones para promover el ejercicio de los Derechos Humanos de las Mujeres Indígenas Amazónicas en la Provincia de Satipo (Junín).  
*Clea Guerra Romero,* 2011

