

**INFORME ALTERNATIVO  
AL SEXTO INFORME PERIÓDICO DEL ESTADO PERUANO  
AL COMITÉ DE LA CEDAW**

**Lima, noviembre de 2006**

## CONTENIDO

### PRESENTACIÓN

### RESUMEN EJECUTIVO

#### I. **Obligación de desarrollar una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer (Art. 2).**

- ✓ Fortalecimiento del Ente Rector.
  - *Cambios administrativos para debilitar la perspectiva de género*
  - *Poca proyección regional*
  - *Reducción de meta y ampliación de plazo para la igualdad de oportunidades*
  
- ✓ Plan y Ley de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres.
  
- ✓ Acceso a la justicia.
  - *Juicios por alimentos*
  - *Divorcio por causal*
  - *Derecho al debido proceso*
  - *Filiación judicial de paternidad extramatrimonial*

#### II. **Obligación de garantizarle a la mujer el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (Art. 3).**

- ✓ Violencia de género.
  - *Normas insuficientes y/o inadecuadas para la atención de la violencia hacia la mujer*
  - *Incumplimiento en la aplicación de las normas*
  - *Debilidad del sistema de atención de justicia*
  - *Violación sexual y derechos sexuales de los adolescentes*
  - *Insuficientes campañas de sensibilización a funcionarios públicos*
  - *La conciliación como medio de exculpar a los perpetradores*

- *Reparación y protección de las víctimas de violencia*
- *Centros de Emergencia Mujer (CEM)*
- *Incesto y acoso sexual*
- *Recopilación sistemática de información sobre tipos de violencia contra la mujer*
- *Limitadas políticas y programas*
  1. Implementación del Programa Nacional contra la Violencia hacia la Mujer.
  2. Implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007.

- ✓ Plan Nacional de derechos humanos.
  - *Las mujeres tienen sólo 7 de los 80 resultados propuestos en el Plan*
- ✓ Violación sexual post conflicto.
  - *El Estado rehuye sus responsabilidades*
  - *Un PIR sin enfoque de género y con efectos discriminatorios*
- ✓ Derechos de las niñas.
  - *Edad mínima temprana para casarse*
  - *Preocupantes deficiencias en la educación de las niñas rurales*
  - *Las niñas y la pobreza*
  - *La salud de las niñas*
    1. Una de cada tres niñas/os sufre de desnutrición y una de cada dos de anemia.
    2. Aumenta el VIH/SIDA en niñas y niños
    3. Salud sexual y reproductiva.
  - *La violencia familiar y sexual contra niñas/os*
    1. Dos denuncias de maltrato infantil por hora.
    2. Pena de muerte y violación sexual.
    3. Explotación sexual infantil.
  - *El trabajo de las niñas*
  - *Derechos civiles de las niñas*
  - *Políticas públicas para la mejora de la situación de la niña*

**III. Adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer (Art. 4).**

- ✓ Pobreza.
  - *Políticas de superación de la pobreza*
  - *El trabajo voluntario de las mujeres*

**IV. Obligación de adoptar medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer (Art. 6).**

- ✓ Industria del sexo.
  - *Trata de mujeres, niñas/os y adolescentes*
  - *Leyes que sancionan y prohíben la prostitución*
  - *Escasas medidas de prevención*
  - *Pocas medidas de rehabilitación y reinserción de las víctimas*

**V. Obligación de eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública (Art. 7).**

- ✓ Participación política.
  - *Indocumentación*
  - *Cuota de género y alternancia*
  - *Diversidad y discriminación*
  - *Participación en otras instancias de poder locales*
  
- ✓ Medios de comunicación.
  - *Responsabilidad del INDECOPI*
  - *Responsabilidad del Poder Judicial*

**VI. Obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer y asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación (Art. 10).**

- ✓ Derecho a la educación.
  - *Persistencia del analfabetismo*

**VII. Obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo (Art. 11).**

- ✓ Discriminación en el ámbito laboral.
  - *Acceso al empleo*
  - *Nivel de desempleo y empleo adecuado*
  - *Participación de las mujeres en los diferentes sectores del mercado*
  - *Mujeres y sector informal*
  - *Remuneración*
  - *Protección a la maternidad*
  - *Acoso sexual en el trabajo*

**VIII. Obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica: planificación de la familia y servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto (Art. 12).**

- ✓ Despenalización del aborto.
  - *Implementación del aborto terapéutico como figura de aborto legal en el Perú: el caso de Karen Llantoy*
  - *Responsabilidad del MINSA*
  - *Responsabilidad del Ministerio de Justicia*
  - *Responsabilidad del Congreso de la República*
  
- ✓ Derechos sexuales y reproductivos.
  - *Distribución de la AOE por los establecimientos de salud públicos*
  - *Falta de sanción a esterilizaciones forzadas entre 1995 y 2000*

**IX. Obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para las mujeres especiales en riesgo.**

- ✓ Mujeres Indígenas Amazónicas (MIA).
  - *Programas estatales no contemplan perspectiva de género*
  - *Estudios paralelos revelan demandas y necesidades específicas de las MIA*
  
- ✓ Discriminación por orientación sexual.
  - *Legislación peruana*
    1. *Constitución política.*
    2. *Sentencias del Tribunal Constitucional.*
  - *Garantía constitucional de la acción de amparo en el Código Procesal Constitucional*
  - *Problemas para su aplicación*
  - *Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*
  
- ✓ Laicidad del Estado.
  - *La Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE)*
  - *Aborto*
  - *Plan Nacional de Apoyo a la Familia*
  - *La Ley de Fortalecimiento de la Familia*

## **PRESENTACIÓN**

La situación de subordinación de las mujeres en el hogar y fuera de él, la violencia que se ejerce contra ellas y la situación de marginalidad por razones adicionales de raza, idioma, opción sexual o ubicación geográfica están siendo cada vez más presentes en la agenda pública y reconocidas por el Estado, el mundo académico y la sociedad peruanas. Por otra parte, los avances logrados por las mujeres en el ámbito político y profesional, su creciente incorporación y participación en el mercado de trabajo y su presencia en los medios de comunicación dan la impresión de que efectivamente se están verificando avances en la condición de la mujer.

Sin embargo, un análisis detallado de los compromisos asumidos por el Estado peruano con relación a la vigencia de los derechos de las mujeres revela más bien un estancamiento y hasta retrocesos; independientemente de los logros alcanzados en áreas específicas. El instrumento para medir tales avances es la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (cuyas siglas en inglés son CEDAW), el más relevante instrumento internacional sobre los derechos humanos de la mujer. Esta Convención fue adoptada en 1979 y aprobada y ratificada por Perú en 1982.

El gobierno peruano sustentará su Sexto Informe Periódico al Comité CEDAW, integrado por 23 expertas en derechos de la mujer, en su 37 Periodo de Sesiones programada del 15 de enero al 2 de febrero de 2007, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos. El Sexto Informe Oficial del Perú fue entregado a la Secretaría del Comité CEDAW el 3 de febrero de 2004.

El presente documento es un Informe independiente sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano con la CEDAW. La importancia de tener el punto de vista de organizaciones de la sociedad civil es fundamental, ya que permite conocer las opiniones de aquello/as depositarias de derechos que el Estado dice mantener o defender, así como las metas que se traza para ello. No se trata solamente de usuarias o beneficiarias, sino también de actores y protagonistas de cambios y acciones necesarias para lograr, como lo enuncia la propia CEDAW, “la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. En tal sentido, este documento plantea los

problemas de discriminación contra la mujer que son de preocupación prioritaria en el Perú, brindando a las expertas que integran el Comité de la CEDAW la información y propuestas que les permitan plantear preguntas a las representantes del Estado peruano, así como formular Observaciones y Recomendaciones. Asimismo, brinda a la población e instituciones nacionales e internacionales información actualizada sobre los temas más controversiales de actualidad relacionados con la discriminación contra las mujeres en el Perú, evaluando el accionar del Estado y evidenciando avances, retrocesos y objetivos pendientes.

En este marco destaca el tema de la violencia de género como uno de los problemas más graves que aqueja a las mujeres peruanas. No sólo es un problema de leyes y procedimientos insuficientes o inadecuados, sino incluso de la misma aplicación (o, mejor dicho, la no aplicación) de aquellas normas que sancionan la violencia contra la mujer y el desempeño de los operadores de justicia. Junto a ello tenemos la debilidad del Ente Rector –el Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social, MIMDES- que debería liderar los esfuerzos por reducir y eliminar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres; actuación hoy limitada y debilitada por el abandono de la perspectiva de género y su reemplazo por una concepción tradicional y excluyente de fortalecimiento de la familia que coloca sobre los hombros de las mujeres responsabilidades que corresponden al conjunto del Estado. Otro aspecto que impacta directamente en los derechos de las mujeres es la creciente presencia en la actuación estatal de posiciones fundamentalistas principalmente de la Iglesia Católica y de sus representantes políticos conservadores que bajo dogmas de fe pretenden reorientar las políticas públicas a favor de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres.

La estructura del presente Informe sigue el orden de los artículos correspondientes a las recomendaciones hechas por la CEDAW al V Informe Periódico del Estado peruano a dicho Comité; y que no han sido respondidas ni absueltas por el VI Informe Periódico del Estado peruano. Para ello, cada capítulo del documento presenta los artículos y recomendaciones del caso, luego de lo cual sigue el enunciado del problema o problemas pendientes en cada caso, seguido de la información sustentatoria correspondiente.

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe sombrea revisa y discute dieciocho temas de la CEDAW, siguiendo el orden correlativo de las recomendaciones hechas por el Comité al V Informe Periódico del Estado peruano y en los cuales el Estado no viene cumpliendo debidamente los compromisos adquiridos al adherir a este instrumento internacional.

### *Fortalecimiento del Ente Rector*

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, MIMDES, no ha cumplido con fortalecer su rol rector en materia de equidad de género y avance de las mujeres. Para empezar, se ha modificado su estructura orgánica creando junto al Viceministerio de la Mujer un segundo Viceministerio de Desarrollo Social, teniendo este último un mayor peso político y económico. Ello ha debilitado al Viceministerio de la Mujer para influir mediante la perspectiva de género en el trabajo sectorial en su conjunto.

De otro lado, siguiendo patrones estereotipados, la estructura del MIMDES coloca entre las Direcciones a cargo del Viceministerio de la Mujer temas como el fortalecimiento de la familia y de sectores tradicionalmente a cargo de las mujeres, como niños/as, familia y adultos mayores, así como problemas de familias vulnerables; tareas que debieran ser consideradas también como parte de las acciones de promoción del desarrollo. Además, se ha creado una Dirección General de la Familia del mismo nivel que la Dirección General de la Mujer y se ha aprobado un Plan Nacional de la Familia, otorgándole al MIMDES la capacidad rectora y estableciendo su aplicación prioritaria. Dicho plan, pese a su importancia, no recoge la perspectiva de género y más bien impulsa un enfoque de familia que debe ser cumplido por el Estado en su conjunto.

Esto es coherente con el hecho de que, desde 2003, los términos “género” y “equidad de género” han comenzado lentamente a ser postergados de los documentos oficiales y de las políticas públicas. Antes se usaba el marco conceptual del enfoque de género y se capacitaba a los funcionarios públicos para su aplicación adecuada; ahora se habla de igualdad de oportunidades como equiparable a la equidad de género cuando ambas expresiones son conceptualmente diferentes.

### *Plan y ley de igualdad de oportunidades*

Existe un Plan de Igualdad de Oportunidades, PIO, cuyo contenido detallado se desconoce y que no ha sido formalmente consultado con la sociedad civil. Sólo se ha publicado un folleto que resume sus mandatos, pero que no da cuenta de manera específica, detallada y oficial de cuáles son los mandatos que de él derivan y que podrían exigirse.

Asimismo se ha reducido la meta de 100% a 50% para que el total de planes de gobierno regionales y locales incorporen la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en 2006 y, encima, se ha ampliado el plazo de cumplimiento hasta 2010. Esto supone una pérdida de la importancia y prioridad de esta meta entre 2002 y 2005.

Por otra parte, el Perú no tiene una ley para la igualdad de hombres y mujeres con equidad de género. Los cambios de enfoque sobre este tema en el Poder Ejecutivo antes de 2006 revelan que el Estado carece una postura clara acerca de la equidad de género, de modo tal que el mismo Ente Rector, al cambiar de titular, varía su marco conceptual y sus prioridades políticas en relación con el avance de las mujeres. De igual forma, la meta para tener una Ley de Igualdad de Oportunidades ha sido fijada en el año 2010 en el PIO vigente, lo que es un plazo muy largo para el logro de este propósito.

### *Acceso a la justicia*

En relación a este tema, el documento presenta varios temas donde se advierten severas restricciones para el acceso a la justicia para las mujeres y especialmente para las de menores ingresos. Los que se refieren a continuación.

En el caso de los divorcios por causal el proceso sigue siendo muy largo, demorando de dos a tres años; sin contar que en la legislación la causal es muy difícil de probar. De otro lado, si ésta fuera violencia física o psicológica se requeriría una sentencia fundada del juicio por violencia familiar. Ello requeriría otros dos años o más, con lo cual la víctima tendría que vivir con el agresor cuatro años como mínimo antes de lograr disolver el vínculo matrimonial; sin poder –mientras tanto– ejercer libremente varios de sus derechos, como adquirir bienes, contraer nuevo matrimonio, o incluso ser madre.

En relación con los juicios por alimentos, se buscó facilitarlos mediante un formulario que no requiriera la firma de un abogado, pero el formato resultó tan complejo que hace imposible que pueda ser llenado de forma que se garantice un proceso exitoso. En todos estos casos, resulta prácticamente imposible hablar de mujeres que pueden acceder a un recurso efectivo por parte de la administración de justicia.

Respecto al debido proceso, observamos que si bien los juicios por violencia familiar son gratuitos, las mujeres pobres no cuentan con recursos para contratar los servicios profesionales de un abogado, ni el Estado dispone de suficientes abogados de oficio para cubrir esta demanda. Esta misma limitación económica afecta las posibilidades de pagar las pruebas de ADN requeridas para los procesos de reconocimiento de hijos.

#### *Plan Nacional de Derechos Humanos*

Los postulados del Plan Nacional de Derechos Humanos no han considerado de manera suficiente los derechos humanos de las mujeres. Pese a constituir más de la mitad de la población, la situación particular de vulnerabilidad de las mujeres sólo se ve reflejada en siete de los 80 resultados propuestos. Esta realidad evidencia el recorte dramático de las propuestas y preocupaciones presentadas, en la medida que se plantean resultados mínimos por debajo de la legislación nacional vigente y de los compromisos asumidos por el Estado peruano con instancias internacionales.

#### *Violencia de género*

Existen altos índices de violencia de pareja y violencia sexual a nivel nacional que no han disminuido en los últimos años. Fuentes oficiales revelan que el 40.9% de mujeres reconoce haber sido agredida, mientras que cada dos horas y media se registra una denuncia por violencia sexual en el país (pudiendo ser mayor esta proporción ya que la mayoría de mujeres afectadas no denuncia el hecho). Por otra parte, no existen índices de violencia oficiales sobre otras formas de violencia hacia las mujeres como feminicidio, acoso sexual y trata; pese a que su prevalencia ha sido confirmada por estudios independientes.

No existen normas específicas que sancionen todas las formas de violencia hacia la mujer ni recursos eficaces para la atención de la violencia, mientras que el Estado incumple el deber de debida diligencia. El Código Penal peruano contiene limitaciones para sancionar la violencia hacia las mujeres, de tal forma que la mayoría de los casos no llegan a ser delitos sino faltas; como ocurre con la violencia, que en el ámbito familiar no está tipificada como un delito. La ENDES 2004 señala que un importante número de mujeres sufren este tipo de violencia psicológica expresada en situaciones de control (69%), violencia verbal (24%) y amenazas (32.2%); sin embargo, estos porcentajes no tienen correlato con una sanción penal porque no hay un criterio apropiado que las califique como faltas o como delitos de violencia.

El resultado es que la mayoría de denuncias de violencia familiar presentadas por mujeres (89%), se tramitan como faltas y no terminan siendo sancionados los actos. Un estudio de la Defensoría del Pueblo demostró que sólo el 6% de las denuncias presentadas por faltas terminan en sentencias condenatorias, el 12 % por prescripción de la acción penal, 14% por conciliación y 21% con desistimiento de la víctima.

En consecuencia, el Estado peruano no ha cumplido tampoco con garantizar que la violencia contra la mujer sea perseguida y sancionada con la debida celeridad y severidad, de tal forma que las mujeres víctimas de violencia reciban reparación y protección inmediata. El Informe presenta cifras y casos en los que pese a la ocurrencia probada de severas lesiones a las víctimas, el agresor no es debidamente sancionado.

Esto vulnera los derechos humanos y no considera el enfoque de género, ya que una mujer –por los efectos de la violencia– buscará terminar el conflicto a través del desistimiento o la conciliación, sin ninguna garantía de protección. Por tanto, terminan en la impunidad. Además, las faltas tienen un año de plazo de caducidad, por lo que si no concluye el proceso son archivadas; situación a la que se llega en un 12% de las denuncias.

Asimismo, el Estado peruano no ha cumplido con reforzar medidas para garantizar la sensibilización de los funcionarios públicos sobre todo tipo de violencia contra la mujer, en particular a los del Poder Judicial, a los trabajadores del sector salud, a los trabajadores sociales y al personal policial.

Esto influye en la persistencia de aplicación de la conciliación por operadores judiciales en procesos por violencia familiar, lo que no está contemplado en la norma. Lo mismo ocurre en los procesos de faltas contra las personas en los cuales está presente la violencia familiar, donde según la Defensoría del Pueblo tampoco cabe la conciliación. Por tanto, en nuestro país la conciliación es un medio de resolver situaciones de violencia hacia la mujer, sin sancionar a los agresores por los actos cometidos. De otro lado, los operadores de justicia no dictan las medidas de protección señaladas en la Ley para fines de reparación y protección de las víctimas de violencia. Por otra parte, durante la gestión de la ministra Ana María Romero se redujo el personal de los Centros de Emergencia Mujer, CEM, cuya función es la de brindar servicios especializados y gratuitos de atención en el área legal, psicológica y social a mujeres víctimas de la violencia.

Asimismo, el Estado no ha tipificado el incesto como figura autónoma sino como agravante de la violación sexual, según el Código Penal. Adicionalmente, una modificación del Código Penal sanciona como violación todo acto sexual realizado con un o una adolescente (menor de 18 años), sin tomar en cuenta el consentimiento de los o las adolescentes; lo que vulnera sus derechos sexuales y reproductivos.

Otro punto es que el Estado tampoco ha cumplido con elaborar un sistema de información sobre todos los tipos de violencia hacia la mujer. Existen iniciativas que aportan a la formación del sistema, como la ENDES que informa sobre la situación de violencia de pareja a nivel nacional; pero no se han elaborado datos oficiales de otros tipos de violencia.

En este orden de ideas, tampoco existen programas y políticas públicas adecuadas para la atención de la violencia hacia la mujer. Los programas existentes presentan serias debilidades, especialmente en áreas tales como presupuesto, contenido y estructura. El Estado no ha cumplido con implementar un Programa Nacional específico contra la violencia hacia la Mujer. Actualmente funciona el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, PNCVFS, en el MIMDES. Su enfoque está orientado a la problemática de la familia, con énfasis en la atención de la violencia familiar y sexual, especialmente hacia niñas y niños. Por consiguiente, el PNCVFS no comprende la

atención y prevención del acoso sexual, el feminicidio, la trata de personas y la prostitución que son también manifestaciones de la violencia contra las mujeres. Sus actividades básicamente se han desarrollado en el área urbana con aislados esfuerzos en el ámbito rural. Por si fuera poco, se han dictado normas y políticas que han debilitado la función del PNCVFS modificando su jerarquía y presupuesto; las que responden a tendencias conservadoras y “familistas” que consideran la violencia como un problema de familia y no como una expresión de la violencia de género. Desde esta perspectiva se dejan de proteger los derechos individuales de las mujeres y no se analizan las causas sociales y estructurales que sustentan y legitiman la existencia de la violencia. Similares características tiene el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007.

Adicionalmente, el Estado no ha desarrollado las campañas nacionales sostenidas que establece el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. No se han articulado acciones conjuntas de los sectores a nivel nacional ni se han desarrollado campañas específicas para el ámbito rural.

#### *Violencia sexual post conflicto armado*

En este tema el Estado no ha garantizado ni promovido la justicia para las víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado interno peruano. Pese a la gravedad de los hechos, el Estado no menciona en su Sexto Informe ninguna medida concreta ni política pública enfocada a las mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado interno. Luego de tres años de la presentación de casos documentados al respecto, el Ministerio Público no cumple con denunciarlos.

Asimismo, el proceso penal de la violencia sexual en conflicto armado adolece de muchos problemas que desalientan a las mujeres a denunciar, entre ellos: 1) la lejanía de los juzgados y fiscalías de las zonas rurales, 2) la aplicación de exámenes médicos a mujeres que sufrieron vejaciones entre 1984 y 1992, lo que resulta totalmente inadecuado y 3) aplicación de pericias psicológicas orientadas a determinar cuáles son los efectos psicológicos actuales de la víctima, sin hacer una conexión con el pasado traumático de violencia sexual en el conflicto armado.

Por otra parte, el Congreso no aprueba la reforma del Código Penal, adecuándolo al Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, ratificado por el Perú en noviembre de 2001; mientras que los jueces y fiscales no aplican el derecho internacional en sus fallos, ya sea por ignorancia o por temor a represalias.

En cambio, el Estado peruano decidió garantizar la defensa de los efectivos militares y policiales denunciados, al mismo tiempo que no ha emprendido las mismas acciones para con las víctimas, especialmente las de violencia sexual.

Otro aspecto preocupante es que el Plan Integral de Reparaciones, PIR, del Estado carece de una perspectiva de género y tiene efectos discriminatorios respecto a las víctimas de otras violaciones de derechos humanos y respecto de otras mujeres víctimas. De todas las formas de violencia sexual encontradas en el Informe Final de la CVR, sólo la violación sexual es incluida dentro del PIR. Esto significa que otros crímenes como la esclavitud sexual, los embarazos forzados, la prostitución forzada o las uniones forzadas, quedarían excluidas de la reparación. Adicionalmente, se excluye del derecho a las reparaciones a quienes hayan participado voluntariamente o no en los movimientos subversivos.

Finalmente, no existen disposiciones específicas de género para la inscripción de las víctimas en el Registro Único de Víctimas, RUV, en particular no se especifica cómo se aplicará el principio de confidencialidad de los datos allí inscritos, lo que es esencial en el caso de las víctimas de violencia sexual. Igualmente, los requisitos básicos establecidos para la inscripción en el RUV no fueron pensados en la víctima de violencia sexual durante el conflicto armado interno.

### *Derechos de las niñas*

El Estado peruano no ha modificado su legislación civil respecto a la edad para contraer matrimonio. A la fecha se ha establecido que para las mujeres sea a los 16 años de edad (equiparándolas con los varones), cuando la recomendación del Comité es que dicha edad sea al menos a los 18 años.

De otro lado, la educación de la niña rural continúa mostrando claras deficiencias de cobertura, permanencia y calidad. Los niños presentan una mayor asistencia a la escuela que las niñas en todos los niveles de pobreza. Asimismo, en las áreas rurales las niñas tienen dificultades serias para culminar la primaria –una de cada tres niñas que asiste a la escuela primaria la abandona sin haber aprendido a leer–, siendo así que el 25% de las que estudian se retrasan o no logran culminar. La consecuencia práctica es que devienen en analfabetas funcionales.

También son problemas serios la discriminación en el acceso a salud contra niñas y niños rurales, indígenas y pobres, así como la violencia contra ellas; no existiendo en el primer caso estadísticas oficiales desglosadas por sexo y, en el segundo, un sistema público de registro e información, presentándose más bien un marcado subregistro. Otros aspectos que desarrolla este Informe son la situación de pobreza de las niñas y su explotación laboral e indocumentación, entre otros temas.

### *Pobreza*

En el Perú pese a contar con una política específica –Política X del Acuerdo Nacional– y las Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza, la pobreza y pobreza extrema que involucra a millones de personas sigue siendo un problema que afecta mayoritariamente a la población de zonas rurales y urbano marginales y, en especial, a las mujeres de zonas rurales.

La asignación de los recursos para la inversión social no responde necesariamente a la situación de pobreza de la población y menos a una perspectiva de género. El Fondo de Compensación y Desarrollo Social, FONCODES, asigna mayores recursos en zonas con menores niveles de pobreza. Así, por ejemplo, la inversión por persona en el departamento de Ica fue de US\$ 68, cuando su nivel de pobreza es de 32.5%, frente a los US\$ 18 por persona que asignó para el departamento de Cajamarca que tiene un nivel de pobreza de 62.6%, además de un alto componente de población rural.

Mientras que el Programa PRONAMACHS, que debe atender preferentemente a la población rural campesina en situación de pobreza y pobreza extrema, destina el 47.7% de su presupuesto al pago de subvenciones y servicios no personales.

Sobre los hombros de las mujeres reposa la distribución de alimentos a las familias de menores recursos. Se trata de 5'538,394 personas que se benefician de las raciones alimenticias preparadas y distribuidas por las mujeres.

Todo esto ocurre en un contexto donde el 43.3% de la población femenina de la zona rural vive en pobreza extrema.

Por otra parte, las políticas de superación de la pobreza privilegian el rol de madre y trasladan a las mujeres la responsabilidad del cuidado de los hijos y de la familia. La atención de las mujeres en su condición de sujetos de derechos, no está presente en los instrumentos de gestión de las diferentes medidas establecidas en tales políticas. Igualmente, los programas de apoyo alimentario y de alivio de la pobreza se apoyan en el trabajo voluntario de las mujeres bajo el supuesto de su disponibilidad de tiempo libre. Su aporte no es valorizado, ni valorado.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el hecho de que más de 6,600 familias (mujeres) fueron retiradas temporalmente del programa Juntos por no cumplir con vacunar a sus hijos o no matricularlos en la escuela.

### *La industria del sexo*

El Estado no ha recogido información sobre la situación de la trata de personas y la prostitución. Lo investigado oficialmente ha sido muy escaso. Tampoco ha cumplido con adecuar la normatividad interna con los instrumentos internacionales vigentes en esta materia; en consecuencia, hay un vacío legal y un desconocimiento generalizado sobre esta problemática. Sin embargo, en los últimos años se ha incrementado el número de mujeres, niños/as y adolescentes en situación de trata y explotados sexualmente; tal como lo demuestran los estudios realizados por instituciones de la sociedad civil.

En cambio, son pocas las medidas que el Estado ha implementado para prevenir la trata de mujeres y de niñas, así como la prostitución; las cuales han estado dirigidas

básicamente a combatir la explotación de niñas, niños y adolescentes. Igualmente son escasas las acciones del Estado para la rehabilitación y reinserción de las víctimas.

### *Participación política*

Pese a los avances registrados en la participación política de las mujeres gracias a la adopción de la cuota de género en las listas congresales, regionales y municipales, así como en las elecciones internas de los partidos políticos, persisten varias dificultades que se traducen en discriminación contra las mujeres en el ámbito político. Entre ellas se puede mencionar la indocumentación que afecta a más de 300 mil mujeres principalmente de las zonas rurales que no pueden ejercer su derecho a elegir y ser elegidas, por lo que no tienen existencia legal. Un segundo punto es el de la alternancia en la confección de listas de candidatos cuando la elección es por lista cerrada y bloqueada (como las elecciones municipales y regionales). Si bien se aplica la cuota, no hay garantía de que las mujeres sean ubicadas en posiciones con posibilidades de resultar elegidas.

Otro aspecto a seguir vigilando es el referido al accionar del Jurado Nacional de Elecciones, JNE, en el cumplimiento de las disposiciones electorales referidas a las cuotas. Por ejemplo, en las elecciones al Parlamento Andino, el JNE modificó la forma de aplicación de la cuota cuando ya habían vencido los plazos para la inscripción de las listas, convalidando así a una lista que había incumplido con las disposiciones iniciales. Además, en las elecciones municipales y regionales del 19 de noviembre de 2006, el JNE validó la inscripción de más de 90 listas a nivel nacional que habían incumplido con la cuota de género equivalente al 30%. No existe una política institucional en el JNE que garantice el cumplimiento de las disposiciones electorales en materia de derechos de las mujeres.

### *Medios de comunicación*

El Estado peruano no cumple con instar a los medios de comunicación para que promuevan cambios culturales en la publicidad y en los programas de entretenimiento con relación a los roles y responsabilidades de los hombres y mujeres. El INDECOPI, organismo público encargado de supervisar que la publicidad no sea discriminatoria ha

denegado desde hace 12 años diversas denuncias sobre publicidad sexista e incluso han sido algunas empresas anunciantes las más proclives a reconocer mensajes denigrantes contra las mujeres, antes que el mismo órgano público. En un caso la Corte Suprema revocó una decisión del INDECOPI en esta materia, pero luego de un proceso que duró ocho años.

### *Derecho a la educación*

En este punto el Informe constata la persistencia de población analfabeta. 1'465,320 personas son analfabetas y de este total las mujeres constituyen el 74.6%, lo que significa que 1'093,250 mujeres mayores de 15 años no saben leer ni escribir. La atención a esta situación es una tarea y deuda pendiente del Estado. Esta población se concentra en los departamentos de Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Cajamarca. Otros datos preocupantes refieren que el 12.2% de los niños y niñas entre los tres y 16 años de edad no asiste al colegio.

Frente a esta situación, la creación de una instancia multisectorial –el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, PRONAMA– para la atención del analfabetismo requiere de un protagonismo y monitoreo permanente del MIMDES en tanto ente rector, ya que este fenómeno se concentra mayoritariamente en mujeres; sin embargo, este ministerio es sólo un integrante más de dicha instancia y al mismo nivel que el Ministerio de Defensa que también integra el Consejo Directivo del programa. Por otro lado, la participación de la sociedad civil en este nivel no es mandatoria sino sólo una posibilidad que depende del Ministerio de Educación.

### *Acceso al empleo*

El Estado peruano no ha cumplido con asegurar que las mujeres peruanas gocen de un acceso equitativo al empleo, pese a que son la mayor parte de la población en edad de trabajar. Del porcentaje total de mujeres en edad de trabajar sólo poco más de la mitad se encuentra empleada, mientras que en el caso de los hombres en similar condición más de las dos terceras partes tiene trabajo.

En consecuencia, las mujeres tienen menores tasas de participación laboral y, con ello, tasas más altas de desocupación. Por otro lado, el empleo adecuado es esquivo para la mayoría de mujeres del Perú y su participación laboral se concentra en el sector informal, donde los derechos laborales mínimos no son respetados. Asimismo, la remuneración entre mujeres y hombres es dispar sin que medien factores justificados, mientras que las mujeres rurales están postergadas en todos los ámbitos.

La discriminación por sexo se presenta también y especialmente por motivo de maternidad. Al respecto, el Estado peruano sólo ha dado avances legislativos que en modo alguno garantizan el goce efectivo de los derechos de las mujeres ya que su nivel de fiscalización es mínimo. Además, en materia de acoso sexual se han dado avances de orden legislativo pero el nivel de seguimiento a las normas implementadas es aún precario.

#### *Despenalización del aborto*

El Estado peruano no ha tomado ninguna medida ni para despenalizar el aborto, ni para ampliar el número de supuestos de aborto legal en el país, incluyendo el aborto por violación.

Pero, además, el Estado peruano no ha implementado el derecho al aborto terapéutico como única forma de aborto legal, no pudiendo ejercerse este derecho en la práctica por los prejuicios e interpretaciones restrictivas de los funcionarios públicos.

Un caso aleccionador fue el de Karen Llantoy, en ese momento todavía una adolescente de 17 años, a la que se le negó un aborto terapéutico legal, pese a que el tener en su vientre un feto que carecía de cerebro significaba un grave riesgo a su salud. La joven fue obligada a llevar a término un embarazo cuyo desenlace fatal se conocía de antemano. Durante ese periodo su salud mental se deterioró gravemente lo que desencadenó un cuadro depresivo con severas repercusiones para el desarrollo de una adolescente.

En noviembre de 2005, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se pronunció en su caso estableciendo que negarle el acceso al aborto legal violaba los

derechos humanos básicos de las mujeres, puntualizando que el derecho a la salud no solo hace referencia al dolor físico sino también al sufrimiento moral. Esta es la primera vez que un organismo internacional de derechos humanos hace responsable a un gobierno de asegurar el acceso a servicios para aborto legal.

Pese a ello el Estado peruano decidió no cumplir con el dictamen argumentando que no fue un caso de aborto terapéutico, sino eugenésico; para ello encarpétó un memorándum del Ministerio de Salud, MINSA, donde se establecía que el embarazo por feto anencefálico no solo constituye un riesgo para la salud física de la madre, sino que ocasiona también un daño moral y psicológico. Asimismo, el citado documento afirmaba que el aborto terapéutico hubiera evitado el grave daño psicológico que sufrió Karen, quien llevó tratamiento psiquiátrico posterior al parto. De esta forma obstaculizó el cumplimiento de esta obligación legal.

Asimismo, el Estado arguye que mujeres en su situación deben recurrir a un hábeas corpus en el Poder Judicial, lo cual es totalmente inadecuado, al tomar demasiado tiempo la tramitación de este recurso y no dar una solución oportuna a la situación. Con la negativa a aceptar su responsabilidad, el Estado está legitimando las violaciones a los derechos humanos sufridas por Karen Llantoy. Peor aún, de esta manera el Estado manifiesta su voluntad de dejar en la desprotección a miles de mujeres que, en sus condiciones, no son informadas o les es negado el derecho al aborto legal.

### *Derechos sexuales y reproductivos*

El Estado peruano no ha cumplido con adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la atención médica referida a planificación de la familia, embarazo y atención pre y post natal. En tal sentido, no cumple con repartir la anticoncepción oral de emergencia, AOE, a los centros de salud públicos del país.

Actualmente existen dos acciones judiciales vinculadas al reparto de la AOE. La primera fue una acción de cumplimiento interpuesta en 2001 por diversas organizaciones de derechos de las mujeres contra el Ministro de Salud de entonces, Fernando Carbone, para que reparta la AOE en las postas públicas de salud, de modo

que esté al alcance de todas las mujeres que acuden a esos servicios. La negativa del Ministerio estaba basada en el supuesto carácter abortivo de la píldora, dado que el ordenamiento legal peruano extiende protección al concebido. Sin embargo, ello no impidió que el Ministerio autorice su venta en las farmacias del país, estando al alcance de las mujeres con mayores recursos económicos. Esta acción se ganó en primera instancia, pero luego fue revertida en segunda instancia y ahora está ante el Tribunal Constitucional, que se ha pronunciado a favor de la distribución de la AOE recién el 20 de noviembre de este año.

La segunda acción consistió en una acción de amparo interpuesta en 2004 por un grupo denominado Acción de Lucha Anticorrupción sin Componenda, que logró evitar que el MINSA, ya bajo la dirección de la Ministra Pilar Mazzetti, distribuyera la AOE en las postas médicas públicas, también argumentando su supuesto carácter abortivo. Al igual que la primera acción, la distribución de la AOE también depende de la respuesta final de ambas acciones.

Esto revela, entre otros temas, la persistencia de graves problemas en el Poder Judicial, tales como: a) la inseguridad jurídica generada con relación a los derechos de las mujeres y hombres de acceder a la más amplia gama de métodos anticonceptivos, ya que por un lado ordena que se cumpla con informar y proveer la AOE y, por otro, que el MINSA se abstenga de ejecutar la distribución de este método anticonceptivo, b) el desconocimiento del Poder Judicial de las evidencias científicas que prueban que la AOE no es abortiva y c) la lentitud del Poder Judicial en la resolución de casos donde están de por medio derechos humanos en esta materia.

Por otra parte, el Estado peruano tampoco impulsa la investigación, sanción y reparación a los casos de esterilizaciones forzadas presentados entre 1995 y 2000. Luego de más de dos años el Fiscal Especializado en Derechos Humanos no ha realizado la denuncia respectiva. Las fiscalías tampoco cuentan con recursos ni apoyo estatal para realizar las investigaciones de estas esterilizaciones que constituyeron no solo un acto de violencia sexual contra las mujeres, con características de crimen de lesa humanidad en algunas provincias (por lo sistemático y planificado de los hechos), sino que también constituyeron actos que encubrieron una discriminación permanente de las mujeres rurales y pobres del Perú.

### *Mujeres indígenas amazónicas*

En este punto, el Estado no ha cumplido con implementar programas específicos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las mujeres indígenas amazónicas. La intervención estatal en materia indígena no contempla un enfoque de género que responda a la realidad específica de las mujeres y, por tanto, es indiferente a las desigualdades existentes que se evidencian en un acceso diferenciado a los derechos de educación y salud.

La violencia familiar y la violencia sexual son expresiones de discriminación que sufren actualmente las mujeres indígenas amazónicas y que no reciben sanción ni en el ámbito del derecho consuetudinario de sus comunidades ni en el derecho estatal. La falta de articulación entre el derecho nacional y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas amazónicos afecta principalmente a las mujeres pues son los ilícitos cometidos contra ellas los que quedan impunes.

### *Discriminación por orientación sexual. Situación de las mujeres lesbianas*

Se requiere de leyes específicas que condenen la discriminación, entre otras razones, por orientación sexual, a través de innovadoras interpretaciones del derecho a la igualdad y no discriminación de parte de sus tribunales constitucionales. El Estado tiene la obligación de garantizar la vigencia del derecho a desterrar la discriminación por orientación sexual.

El Estado peruano reconoce que existe un derecho constitucional a la no discriminación por orientación sexual. Ello se estableció en el nuevo y recientemente promulgado Código Procesal Constitucional, CPC, el mismo que incluye la discriminación por orientación sexual como una de las causales para poder interponer el Proceso de Acción de Amparo.

No obstante ello, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 en ningún momento reconoce la existencia de la discriminación por orientación sexual (prescrita

en el ordenamiento jurídico peruano por el citado CPC); por lo tanto se desconoce la necesidad de realizar acciones en contra de este fenómeno.

### *Laicidad del Estado*

El Estado pone trabas al desarrollo de políticas dirigidas a eliminar la discriminación contra la mujer; principalmente porque el texto constitucional peruano tiende a limitar el carácter laico del Estado debido al reconocimiento y colaboración que allí se ofrece a la Iglesia Católica. Estas trabas se han manifestado en temas como la aplicación de la AOE y la formulación de normas y planes nacionales sobre la familia, los derechos humanos y la necesidad de una ley de igualdad de oportunidades con equidad de género.

Esto ha traído como consecuencias que la distribución de la AOE por parte del Estado se encuentre bloqueada por una decisión judicial, mientras que el aborto terapéutico – legal en el Perú– no se pueda aplicar por la presión de legisladores y grupos católicos conservadores.

**INFORME ALTERNATIVO**  
**AL SEXTO INFORME PERIÓDICO DEL ESTADO PERUANO**  
**AL COMITÉ DE LA CEDAW**

**I. OBLIGACIÓN DE DESARROLLAR UNA POLÍTICA ENCAMINADA A ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (ART. 2)**

**ARTÍCULO 2**

**LOS ESTADOS PARTES CONDENAN LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN TODAS SUS FORMAS, CONVIENEN EN SEGUIR, POR TODOS LOS MEDIOS APROPIADOS Y SIN DILACIONES, UNA POLÍTICA ENCAMINADA A ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER Y, CON TAL OBJETO, SE COMPROMETEN A:**

**A) CONSAGRAR, SI AÚN NO LO HAN HECHO, EN SUS CONSTITUCIONES NACIONALES Y EN CUALQUIER OTRA LEGISLACIÓN APROPIADA EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD DEL HOMBRE Y DE LA MUJER Y ASEGURAR POR LEY U OTROS MEDIOS APROPIADOS LA REALIZACIÓN PRÁCTICA DE ESE PRINCIPIO;**

**B) ADOPTAR MEDIDAS ADECUADAS, LEGISLATIVAS Y DE OTRO CARÁCTER, CON LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES, QUE PROHÍBAN TODA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER;**

**C) ESTABLECER LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER SOBRE UNA BASE DE IGUALDAD CON LOS DEL HOMBRE Y GARANTIZAR, POR CONDUCTO DE LOS TRIBUNALES NACIONALES COMPETENTES Y DE OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS, LA PROTECCIÓN EFECTIVA DE LA MUJER CONTRA TODO ACTO DE DISCRIMINACIÓN;**

**D) ABSTENERSE DE INCURRIR EN TODO ACTO O PRÁCTICA DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER Y VELAR POR QUE LAS AUTORIDADES E INSTITUCIONES PÚBLICAS ACTÚEN DE CONFORMIDAD CON ESTA OBLIGACIÓN;**

**E) TOMAR TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER PRACTICADA POR CUALESQUIERA PERSONAS, ORGANIZACIONES O EMPRESAS;**

**F) ADOPTAR TODAS LAS MEDIDAS ADECUADAS, INCLUSO DE CARÁCTER LEGISLATIVO, PARA MODIFICAR O DEROGAR LEYES, REGLAMENTOS, USOS Y PRÁCTICAS QUE CONSTITUYAN DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER;**

**G) DEROGAR TODAS LAS DISPOSICIONES PENALES NACIONALES QUE CONSTITUYAN DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER.**

## **FORTALECIMIENTO DEL ENTE RECTOR**

### **Recomendación “J” al V Informe Periódico del Estado peruano al Comité CEDAW:**

**“El Comité alienta al Estado parte a continuar fortaleciendo el papel del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social como organismo rector y normativo, dotarlo de presupuesto suficiente y asignarle los recursos financieros necesarios para la formulación y desarrollo de políticas y programas dirigidos a la igualdad de género. El Comité recomienda asimismo que asigne al Ministerio mayor autoridad en el marco de las instituciones del Estado para velar por la promoción de la igualdad de género y por la incorporación efectiva de la perspectiva de género en todos los sectores de gobierno”.**

**Problema: El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) no ha cumplido con fortalecer su rol rector en materia de equidad de género y avance de las mujeres, lo que constituye una tarea pendiente.**

El Estado peruano creó el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH) por Decreto Legislativo N° 866/1996 en 1996, encargándole el afianzamiento del rol de la mujer en la sociedad, así como los programas orientados a la lucha contra la pobreza. Posteriormente, en el marco de la reforma del Estado, por Ley N° 27779 fue modificada su organización y funciones convirtiéndose en el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, MIMDES, cuyo mandato es “diseñar, proponer y ejecutar la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer...”. Esta tarea fue precisada en la Ley de creación del MIMDES N° 27793, que le encarga la formulación, aprobación, ejecución y supervisión de las políticas de mujer y desarrollo social, promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

### *Cambios administrativos para debilitar la perspectiva de género*

La estructura del MIMDES tiene dos Viceministerios: el Viceministerio la Mujer y el Viceministerio de Desarrollo Social. Este último tiene un mayor peso político y económico en el sector. Anteriormente el PROMUDEH tenía sólo el Viceministerio de la mujer, el mismo que tenía atribuciones que le permitían intervenir en todos los programas sociales. La estructura actual ha debilitado el peso de este Viceministerio para influir mediante la perspectiva de género en el trabajo sectorial en su conjunto. De otro lado, siguiendo patrones estereotipados, la estructura del MIMDES coloca entre las Direcciones a cargo del Viceministerio de la Mujer temas como el fortalecimiento de la familia y de sectores tradicionalmente a cargo de las mujeres como niños/as, familia y adultos mayores, así como problemas de familias vulnerables; tareas que debieran ser consideradas también como parte de las acciones de promoción del desarrollo. Esta distribución se consolida también con el hecho de que el Viceministerio de la Mujer es encargado a mujeres y el Viceministerio de Desarrollo Social a varones. Además, un intento por incorporar a la Dirección General de la Mujer como órgano de la Dirección General de la Familia, en una de las modificaciones recientes del Reglamento de Organizaciones y Funciones, ROF, del MIMDES, retrocedió por presión de las organizaciones de mujeres.

A pesar de que la Ley de creación del MIMDES no menciona en ningún momento que su función es fortalecer a la familia, se ha creado una Dirección General de la Familia

del mismo nivel que la Dirección General de la Mujer y se ha aprobado un Plan Nacional de la Familia, otorgándole al MIMDES la capacidad rectora y estableciendo su aplicación prioritaria. Dicho plan, pese a su importancia, no recoge la perspectiva de género y más bien impulsa un enfoque de familia que debe ser cumplido por el Estado en su conjunto. Tampoco menciona temas claves relacionados con la violación de los derechos de las mujeres en el escenario familiar, como es el del incesto. La importancia que se ha dado al Plan Nacional de la Familia se evidencia en que pese a ser nuevo, una versión del mismo se encuentra en la sitio web del MIMDES e incluye informes de avances y otros documentos, mientras que el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres sólo aparece en una versión amigable (muy general) y del Plan contra la Violencia hacia la Mujer sólo se presenta una exposición, hechos que obstaculizan su difusión y conocimiento por parte de la ciudadanía.

A nivel del discurso hay retrocesos: antes se usaba el marco conceptual del enfoque de género y se capacitaba a los funcionarios públicos para su adecuado uso, ahora se habla de igualdad de oportunidades como equiparable a la equidad de género cuando conceptualmente son diferentes. Eso se remarca en todos los discursos, documentos y pautas que salen del MIMDES, en los que se enuncia “Igualdad de oportunidades, es decir, equidad de género”, afianzándose una distorsión desde los documentos oficiales del mismo MIMDES.

Desde 2003, los términos “género” y “equidad de género” han comenzado lentamente a ser postergados de los documentos oficiales y de las políticas públicas. La anterior ministra había declarado desde años anteriores que “... ya se ha trabajado muy a fondo el concepto de mujer... cosa que hizo que se tomara conciencia de la desigualdad de oportunidades y logró su objetivo (...) Ahora intentamos fortalecer otro núcleo importante, que es aglutinar a la mujer en torno del niño, del varón... Nuestro primer lineamiento es fortalecer la familia como unidad básica de la sociedad”<sup>1</sup>.

En muchos espacios importantes donde el MIMDES participa, lo hace mediante representantes del Viceministerio de Desarrollo Social o de órganos que dependen de ese Viceministerio, lo que no garantiza necesariamente el trabajo con perspectiva de

---

<sup>1</sup> Entrevista a Ana María Romero, Ministra del MIMDES, diario “El Comercio”, Lima 7 de abril de 2003.

género, que no ha conseguido calar en todos los funcionarios del sector MIMDES. En tal sentido, debe enfatizarse la necesidad de que la Dirección General de la Mujer participe en representación del MIMDES en instancias como la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales, CIAS, la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural y la Comisión Multisectorial de las Metas del Milenio liderada por la Presidencia el Consejo de Ministros, PCM y el PNUD, además de los otros órganos del área de desarrollo social correspondientes.

El personal de la Dirección General de Promoción de la Mujer es muy reducido para cumplir con su trabajo rector y no se evidencian acciones que den muestras de un incremento presupuestal. En consecuencia, debe fortalecerse específicamente esta instancia, que por su naturaleza y funciones debe estar a cargo del rol rector, toda vez que del Viceministerio de la Mujer, como hemos señalado, dependen instancias que no se ocupan de la mujer ni necesariamente tienen perspectiva de género.

En el Congreso de la República se presentaron hasta tres proyectos de ley para que el Ministerio de la Mujer dejara ese mandato y denominación para pasar a ser el Ministerio de la Familia, lo que nos muestra la fragilidad política del sector y de su mandato.

#### *Poca proyección regional*

La capacidad rectora del MIMDES es también frágil en las regiones. En el marco del proceso de descentralización y la creación de regiones, la responsabilidad rectora del MIMDES debe ir más allá que el trabajo interministerial o con los gobiernos locales, debiendo poner importantes esfuerzos en el desarrollo de mecanismos regionales para la igualdad de oportunidades y la equidad de género. Tales mecanismos, en su mayoría, se han creado como resultado de la incidencia política de los grupos organizados de mujeres y la sensibilidad de los gobiernos regionales frente a ésta problemática. En la medida en que no se han dado pautas rectoras desde el MIMDES, tales mecanismos difieren en nombres, estructura, atribuciones, funciones, mandato, naturaleza jurídica, presupuesto, así como en el peso otorgado a la sociedad civil, particularmente, a las organizaciones de mujeres. Por tanto, las capacidades de tales mecanismos no han sido fortalecidas desde el MIMDES. Debe señalarse que varias de ellas son interesantes experiencias pero su sostenibilidad no está garantizada porque la legislación sobre

gobiernos regionales no las contempla y no existe ninguna iniciativa del MIMDES al respecto. Algo similar sucede con los mecanismos locales, ya que un importante número de municipios cuenta con instancias denominadas Comisiones de la Mujer o de la equidad de género cuya existencia se sustenta en la voluntad política del Alcalde o de algunas regidoras y no en la legislación, como debiera. En consecuencia, el MIMDES no ha cumplido con su función rectora porque en el proceso de descentralización del país no ha garantizado la existencia de mecanismos para la transversalización de la perspectiva de género ni asegurado eficazmente la participación de las mujeres.

### *Reducción de meta y ampliación de plazo para la igualdad e oportunidades*

Finalmente, el débil liderazgo del MIMDES ha afectado también los compromisos en esta materia establecidos en el Acuerdo Nacional. Así, en la Décimo Primera Política concertada en esa instancia se prioriza la “Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación” y agrega que “Con este objetivo, el Estado: (...) (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género”. Esto no se ha cumplido. En efecto, las matrices elaboradas para el seguimiento del cumplimiento de este acuerdo establecieron como Meta al 2006 que el 100% de los sectores debía contar con unidades orgánicas o responsabilidades de alto nivel especializadas en promover la igualdad de oportunidades y eso está muy lejos de ser realidad. Destaca como avance la creación de la Unidad de Equidad de Género, Derechos Humanos e Interculturalidad en el MINSA. En general, el MIMDES participa de diversas mesas de trabajo y otras instancias que son de tipo consultivo pero no orgánico y, por tanto, no tienen presupuesto asignado. Además, su funcionamiento es irregular y dependiente de la voluntad política de la Ministra de turno.

Esta renuencia del Ente Rector para asumir un compromiso claro con la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en nuestro país se manifiesta también en una posición ambigua en el tema del PIO y en la consiguiente carencia de una ley al respecto; asuntos que se examinan a continuación.

**Recomendación “L”, inciso “1” al V Informe Periódico  
del Estado peruano al Comité CEDAW:**

**“El Comité recomienda que se continúe el proceso de revisión y consultas para la elaboración de un nuevo plan, incluyendo a la sociedad civil y en particular a las organizaciones de mujeres, a los efectos de su pronta aprobación”.**

**Problemas: Existe un Plan de Igualdad de Oportunidades, PIO, cuyo contenido detallado se desconoce. Además, el Perú no tiene una ley para la igualdad de hombres y mujeres con equidad de género; los proyectos existentes se modifican de acuerdo a los cambios de la titular del sector y se debaten en medio de una indefinición respecto a la igualdad de oportunidades con perspectiva de género.**

En 2005, mediante el Decreto Supremo N° 009-2005, se aprobó el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2006 al 2010, PIO, sin que su versión final haya sido consultada formalmente con la sociedad civil. Su contenido preciso NO SE CONOCE porque no ha sido publicado en su versión completa. Lo que se conoce es un folleto que resume sus mandatos, pero que no da cuenta de manera específica, detallada y oficial de cuáles son en efecto los mandatos que de él derivan y que podrían exigirse. Aunque dicho folleto menciona con frecuencia la equidad de género, lo cierto es que días antes de su aprobación circuló vía electrónica un documento en el que cada vez que se mencionaba la equidad de género, inmediatamente se precisaba “es decir, igualdad de oportunidades”; con lo que –como se ha indicado– se equiparan dos conceptos distintos y se genera confusión, dejando a la libertad de los/as funcionarios/as el usar el marco conceptual de la igualdad de oportunidades y dejar de lado los reclamos de equidad de género. Si bien se convocó selectivamente a algunas organizaciones, la sociedad civil no ha sido consultada formal ni suficientemente luego de la aprobación del PIO para instalar mecanismos de diálogo a partir de los lineamientos y acciones propuestas.

En el marco del proceso de descentralización, diversos gobiernos regionales y locales han elaborado planes de igualdad de oportunidades y políticas para la equidad de género, la mayor parte de ellas con apoyo de la sociedad civil. El asesoramiento técnico del MIMDES a estas instancias del Estado ha sido restringido a pocos lugares. Sin embargo, es importante resaltar como avance que en varias de las regiones existen políticas y marcos normativos más avanzados que en Lima; por ejemplo, normas para el uso obligatorio del lenguaje inclusivo en la documentación oficial, lo que también nos muestra la escasa sensibilidad a la perspectiva de género en el Poder Ejecutivo central.

Por otra parte, la Matriz de la Décimo Primera Política del Acuerdo Nacional sobre Igualdad de Oportunidades sin discriminación, señala como meta para 2006 que el 100% de planes regionales y locales incorporen la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Esta meta ha sido reducida por el PIO al 50% y, además, el plazo se amplía a 2010; lo que supone una pérdida de la importancia y prioridad de esta meta entre 2002 y 2005. Es decir, dentro de la misma gestión gubernamental, un sector como el MIMDES se da la atribución de modificar consensos del Acuerdo Nacional en el que participan diversos partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

El 10 de junio de 2002, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso un Proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades con equidad de género, promovida por el entonces PROMUDEH, hoy MIMDES, considerándolo prioritario para el Estado. En el curso de ese año se presentaron un total de siete proyectos de igualdad de oportunidades. En 2003, a iniciativa del MIMDES, el Ejecutivo retiró su propuesta anterior e introdujo un nuevo proyecto sobre el mismo tema que retiraba toda mención a la equidad de género, así como aspectos importantes relacionados con la educación sexual, la educación laica, los derechos sexuales y reproductivos, entre otros. Esto constituye una muestra de cómo desde el Estado no se tiene una postura clara acerca de la equidad de género, de modo tal que el mismo ente rector, al cambiar de titular, varía su marco conceptual y sus prioridades políticas en relación con el avance de las mujeres. En otras palabras, las políticas públicas están sujetas a la voluntad o postura del titular del sector, como en el caso de la Ley de Igualdad de Oportunidades, donde se elaboraron proyectos

contrapuestos – uno afirmando la equidad de género y el otro desdiciéndose de este enfoque– ambos firmados por igual por el mismo Presidente de la República.

Luego de varios años de debate congresal, en julio de 2006 se aprobó por mayoría un proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades en el que el principal consenso fue retirar toda mención al género o a la equidad de género por tratarse presuntamente de términos confusos. En este proceso, los congresistas de posturas conservadoras y ligadas a confesiones religiosas católicas fundamentalistas, desarrollaron un trabajo orientado a cuestionar la validez del uso de la perspectiva de género. La norma fue observada por el mismo Ejecutivo que la promovió. Al inicio del trabajo del nuevo Congreso se ha reintroducido el proyecto y solicitado su aprobación sin mayor debate. La meta para tener una Ley de Igualdad de Oportunidades ha sido fijada en el año 2010 en el PIO vigente, lo que es un plazo muy largo para el logro de este propósito; que debiera ser de primera prioridad atendiendo a las necesidades del país, pero también para mostrar la voluntad de cumplir con las recomendaciones del Comité de la CEDAW.

Diversas organizaciones de mujeres articuladas en el Movimiento por la Igualdad de Oportunidades, MIO, plantea la aprobación de una Ley de igualdad de Oportunidades que, como mínimo, contenga la obligación del Estado de garantizar y promover: i) Igual acceso a los servicios sociales básicos: educación, salud y justicia. ii) Iguales oportunidades de participación en la adopción de decisiones políticas y en las estructuras de la administración pública. iii) Igual remuneración por trabajo de igual valor. iv) Eliminación de todas las formas de violencia de género. v) Eliminación de toda forma de discriminación fundada en la raza, el sexo, la edad, el género, la religión, la etnia, la orientación sexual, la condición de salud, el nivel socio económico y cualquier otra forma. vi) Responsabilidades familiares compartidas. vii) Educación sexual libre de prejuicios en todos los niveles. viii) Iguales derechos sexuales y derechos reproductivos. ix) Plena vigencia del Estado democrático laico. X) Que el MIMDES se encargue del cumplimiento de esta norma y no una comisión consultiva.

**Problema: El Estado peruano no ha cumplido con garantizar que la violencia contra la mujer sea perseguida y sancionada con la debida celeridad y severidad, limitando su acceso a la justicia –sobre todo a las de menores ingresos– en una serie de aspectos y procesos legales específicos; además de debilitar servicios de defensa legal para las mujeres víctimas de la violencia.**

El Estado debe garantizar el acceso a la justicia a todas las mujeres. Esto se basa en el cumplimiento efectivo del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el cual debe ser garantizado por el Estado. Según Óscar Schiappa-Pietra, por acceso a la justicia debemos entender el conjunto de atribuciones que asisten a toda persona, sin ningún tipo de distinción, a fin de que pueda contar con asesoría legal, asistencia letrada a lo largo de todo el proceso judicial, extrajudicial o administrativo en el que sea parte o en el que tenga legítimo interés, así como a todos los recursos necesarios para lograr una tutela judicial efectiva de sus derechos, además de una defensa justa<sup>2</sup>. Por tanto, un auténtico acceso a la justicia supone la existencia plena del acceso a un recurso efectivo, del respeto al debido proceso, de sentencias que se ajusten a derecho y que incluyan auténticas reparaciones a favor de las víctimas.

Por su parte, el acceso a un recurso efectivo se refiere al derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido ante los jueces, tribunales o instancias administrativas competentes, que la proteja contra todo tipo de actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, la ley o en los tratados y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Estado. Dicha protección debe darse incluso cuando la violación haya sido cometida por personas actuando en el ejercicio de sus funciones oficiales. Esto implica una actuación por parte del Estado que asegure una intervención rápida y efectiva del Poder Judicial y de las instancias administrativas que tengan bajo su competencia la facultad de decisión sobre la protección de los derechos de las personas. En el caso del Estado peruano, la carga procesal que soporta el Poder Judicial y la falta de una adecuada reestructuración del sistema de administración de

---

<sup>2</sup> SCHIAPPA-PIETRA, Óscar, “El problema del acceso a la justicia en el Perú”, en la revista *Acceso a la justicia*, Lima: Poder Judicial, 1997; p. 20.

justicia, está llevándolo a un virtual colapso, lo cual se refleja en procesos judiciales que duran el doble o el triple del tiempo establecido en las normas legales. Entre julio de 2005 y junio de 2006, el Poder Judicial ha reportado el ingreso de 1'044,307 expedientes judiciales, mientras que en el mismo periodo se han resuelto 996,895 expedientes<sup>3</sup>. Tomando en cuenta estos datos, la tendencia se dirige a una mayor acumulación de expedientes judiciales en trámite, lo que aumenta de manera desproporcionada la carga procesal.

### *Juicios por alimentos*

Como parte del Plan de Reforma Integral, se promulgó la Ley N° 28439, que establecía la simplificación de las reglas de los procesos de alimentos. Los cambios más importantes que originó dicha modificación fueron los de eliminar la exigibilidad de firma de abogado para la presentación de la demanda y la de crear un formulario de demanda de alimentos que permitiera que cualquier persona iniciara este tipo de procesos con la sola presentación del formulario lleno con todos los datos.

Sin embargo, dicho formulario ha sido elaborado con un lenguaje técnico que hace prácticamente imposible que la denunciante pueda completarlo de una manera que asegure el éxito del proceso. Finalmente, estas mujeres se ven forzadas a buscar la asesoría de un abogado que les ayude a preparar su demanda de alimentos. Dicha reforma no garantiza el acceso de las mujeres a un recurso rápido y efectivo que les permita garantizar el cumplimiento de su derecho de alimentos, ni el de sus hijos.

### *Divorcio por causal*

Con relación al divorcio, mediante la Ley N° 28384, promovida por el Plan de Reforma Integral, se logró la reducción del plazo de conversión de las sentencias de separación de cuerpo por sentencias de divorcio.

Hasta antes de dicha reforma, todos los cónyuges que querían divorciarse de mutuo acuerdo, debían primero presentar una demanda de separación de cuerpos. Luego de

---

<sup>3</sup> En: <http://www.pj.gob.pe>

seis meses de notificados con la sentencia, cualquiera de los dos cónyuges podía solicitar la conversión de esta primera sentencia, por una sentencia de divorcio. La reforma redujo el plazo de seis meses a dos, con lo cual se logró una reducción en el tiempo que a los cónyuges les costaba obtener el divorcio.

Sin embargo, los procesos que siguen presentando las mayores dificultades son los relacionados a los divorcios por causal. En estos casos no se han introducido las reformas necesarias para asegurar una mayor celeridad. Si bien la Ley N° 28384 implica un avance en la legislación del derecho de familia, dicha norma no logra un real acceso de las mujeres a la justicia.

La gran mayoría de mujeres que en el proceso de salida de una demanda por violencia familiar, ven al divorcio como una herramienta para lograr terminar con dicha situación, deben recurrir a la figura del divorcio por causal. El proceso de separación de cuerpos y divorcio ulterior lleva implícito un acuerdo de partes, elemento que nunca se encuentra presente en una relación violenta.

En promedio, un proceso de divorcio por causal toma aproximadamente entre dos y tres años. A esto debe sumarse que en este tipo de procesos es muy difícil probar la causal alegada; por ejemplo, en el caso de adulterio, es necesario probar el acceso carnal del cónyuge con tercero. Normalmente, esta causal sólo es alegada en caso de que exista un hijo extramatrimonial reconocido.

En el caso de la causal de violencia física o psicológica, la prueba “ideal” es la sentencia fundada del proceso de violencia familiar. Sin embargo, para que la mujer pueda tener acceso a dicha prueba, debe haber iniciado el proceso respectivo y esperar la emisión de la sentencia, lo cual en el Perú tarda aproximadamente dos años o más. Es decir, que para que estas mujeres puedan conseguir disolver el vínculo matrimonial con su agresor, deben esperar cuatro años como mínimo. Esta mujer que busca escapar de una relación violenta, tendrá que vivir esos años o más vinculada legalmente con su agresor, tiempo durante el cual no podrá ejercer libremente varios de sus derechos, como adquirir bienes, contraer nuevo matrimonio o incluso ser madre. En esta situación, resulta prácticamente imposible hablar de mujeres que pueden acceder a un recurso efectivo por parte de la administración de justicia. El acceso a un recurso efectivo se vería

reflejado en procesos de divorcio simplificados que permitan obtener la disolución del vínculo matrimonial dentro de un plazo razonable.

### *Derecho al debido proceso*

El derecho al debido proceso es definido como el conjunto de condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa todo aquel cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial. Esto quiere decir que a fin de acceder a un debido proceso, todo aquel que acuda al sistema de justicia debe contar con las garantías de ser oído por un juez o tribunal competente e imparcial, una jurisdicción predeterminada por la ley, el ejercicio de su derecho de defensa, el derecho a la gratuidad de la justicia, la pluralidad de instancias y que las decisiones a las que se lleguen puedan tener la calidad de cosa juzgada. La falta de cualquiera de estos elementos es una violación al derecho al debido proceso. Cuando el Estado crea jurisdicciones especiales para determinado tipo de delitos, o cuando los magistrados o los funcionarios administrativos del Estado con facultad para tomar decisiones relacionadas a los derechos fundamentales de la persona no cuentan con la preparación y/o capacitación adecuada para la garantía y respeto pleno de los derechos, estamos ante una violación al derecho al debido proceso.

En el caso de violencia familiar, la legislación establece la gratuidad de este tipo de procesos; sin embargo, las mujeres de escasos recursos no pueden acceder a una verdadera justicia ya que no cuentan con los medios económicos necesarios para contratar los servicios profesionales de un abogado. Si bien el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial cuentan con abogados de oficio, la demanda de este servicio y la escasez de recursos humanos se ven reflejadas en la falta del ejercicio pleno del derecho de defensa. En estos casos, nuevamente la teoría no se ve reflejada en la práctica, ya que las mujeres de los niveles socioeconómicos más bajos y víctimas de violencia, no reciben sentencias que se ajustan a derecho, ni indemnizaciones adecuadas que de alguna manera les permitan reparar el daño cometido. De otro lado, la gratuidad de los procesos establecida en la Ley de Violencia Familiar no es aplicable para los procesos de faltas contra la persona, por lo que en estos casos no puede hablarse de una auténtica protección de los derechos de las víctimas.

### *Filiación judicial de paternidad extramatrimonial*

Una de las modificaciones promovidas por el Plan de Reforma Integral, fue la simplificación del proceso de filiación judicial de paternidad extramatrimonial (Ley N° 28457). Este cambio permite que la presentación de la demanda sea ante los Jueces de Paz Letrados, estableciéndose además que la falta de oposición del demandado o la negativa del mismo a realizarse la prueba biológica de ADN, faculta al magistrado a declarar de plano la paternidad del mismo.

Si bien la norma permite que el proceso se haga mas ágil, protegiendo de esta manera al menor que será beneficiado mediante el establecimiento de la filiación y a la madre que busca el reconocimiento de su hijo/a, la norma falla al no contemplar otro tipo de variables que efectivamente pueden impedir que las mujeres accedan a un recurso efectivo.

El artículo 2 de la Ley N° 28457 establece que el costo de la prueba de ADN que se ordena en caso de oposición del demandado debe ser abonado por la parte demandante al momento de la toma de las muestras. En caso de no contar con los medios económicos suficientes, la demandante podrá solicitar el auxilio judicial establecido en el Código Procesal Civil<sup>4</sup>.

Actualmente, en Perú, el costo de la prueba de ADN bordea los 500 dólares si hablamos de un solo hijo; en caso de que haya un mayor número de hijos no reconocidos, aumenta el costo de la prueba. En un país donde la remuneración mínima vital es de 500 nuevos soles<sup>5</sup> o 160 dólares, y en donde las tasas de desempleo y subempleo a 2004<sup>6</sup> llegaban al 10.5% y 34.6% respectivamente<sup>7</sup>, es prácticamente imposible acceder a un debido proceso.

## **II. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLE A LA MUJER EL EJERCICIO Y EL GOCE DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES**

---

<sup>4</sup> Art. 179 y siguientes del Código Procesal Civil.

<sup>5</sup> Monto de remuneración mínima vital de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En: <http://www.inei.gob.pe>

<sup>6</sup> INEI, *Perú: Compendio Estadístico 2005*, Lima: Sistema Nacional de Estadística, 2005.

<sup>7</sup> En ambos casos, el porcentaje de mujeres desempleadas o subempleadas es mayor a la cantidad de hombres en similares condiciones.

**FUNDAMENTALES EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON EL HOMBRE. (ART. 3).**

**ARTÍCULO 3**

**LOS ESTADOS PARTES TOMARÁN EN TODAS LAS ESFERAS, Y EN PARTICULAR EN LAS ESFERAS POLÍTICA, SOCIAL, ECONÓMICA Y CULTURAL, TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS, INCLUSO DE CARÁCTER LEGISLATIVO, PARA ASEGURAR EL PLENO DESARROLLO Y ADELANTO DE LA MUJER, CON EL OBJETO DE GARANTIZARLE EL EJERCICIO Y EL GOCE DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON EL HOMBRE.**

**VIOLENCIA DE GÉNERO**

*“(...) entonces al lado del Fiscal había llorado mi esposo, ‘no he hecho nada desde hoy me voy a comportarme bien’. Bueno bonitas palabras le ha engañado (...) cuando hemos llegado a la comunidad (...) peor se ha puesto, porque peor me ha maltratado. ‘¿Dónde esta juececito, dónde está fiscal, dónde está ese vicario, dónde está? Ahora que estemos, ahora tú me has denunciado, ¿dónde están ellos? ¿Dónde están?’ ”*

–Mujer de 45 años, pobladora de la Provincia de Canas, Región Cusco.<sup>8</sup>

**PROBLEMAS: Los altos índices nacionales de violencia de pareja y violencia sexual no han disminuido, ni se han elaborado estudios oficiales ni un sistema de información sobre otras formas de violencia hacia las mujeres, tales como feminicidio, acoso sexual y trata.**

**Desde el punto de vista legal, no se han producido normas específicas que sancionen todas las formas de violencia hacia la mujer, por lo cual la mayoría de**

<sup>8</sup> EQUIPO DE JUSTICIA DE PAZ Y COMUNITARIA DEL INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL. Acceso a la Justicia en el mundo rural: ¿una agenda para construir? Lima: IDL, 2005. p. 23.

**los actos de violencia no son considerados delitos. Además, el Estado no cumple el deber de debida diligencia y en los procesos de violencia no se dictan las medidas de protección establecidas en las normas.**

**Por otra parte, el Estado no ha tipificado el incesto como figura autónoma sino como agravante de la violación sexual.**

**Asimismo, los programas y políticas para la atención de la violencia hacia la mujer son inexistentes o inadecuados; y los que existen presentan serias debilidades en áreas tales como presupuesto, contenido y estructura.**

La violencia contra las mujeres tiene varias manifestaciones, las que no están apropiadamente atendidas por el Estado. Así, en los últimos años los índices de violencia hacia las mujeres en relación de pareja no han disminuido. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, ENDES, en 2002 el 41.2% de mujeres reportó haber sido agredidas alguna vez físicamente por su compañero o pareja, mientras que en 2004 este porcentaje se eleva al 42% de mujeres<sup>9</sup>. La ENDES continua 2004-2005 refiere que el 40.9% señala haber sido agredida. A diferencia de la prevalencia de la violencia hacia los hombres que para 2004 fue del 11%. Esta violencia afecta especialmente a las mujeres mayores de 18 años, que viven en ámbito rural y que tienen menores niveles de educación conforme la ENDES 2004<sup>10</sup>.

Sobre la violencia sexual, un 22.5% de mujeres en Lima y un 46.6% en Cusco reconocieron haber sufrido violencia sexual, según un estudio de 2002<sup>11</sup>. Mientras que las denuncias sobre violencia sexual han aumentado notablemente; así, el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público reportó haber realizado 14,469 exámenes relacionados a la integridad sexual en 2002 y en 2004 la cifra se elevó a 23,635 exámenes, lo que equivale a que cada 2 horas y media se registra una denuncia por violencia sexual. El índice es alto a pesar que sólo se limita a las situaciones

---

<sup>9</sup> INEI, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2004, Informe preliminar*, Lima: INEI, 2004. (En adelante, ENDES 2004).

<sup>10</sup> ENDES 2004. El cuadro 7.1 muestra que las mujeres sin educación, con educación primaria y las que tienen educación secundaria sufren más violencia que las mujeres que han accedido a la educación superior.

<sup>11</sup> GÜEZMEZ, Ana, Nancy PALOMINO y Miguel RAMOS, *Violencia Física y Sexual contra las Mujeres en el Perú. Estudio Multicéntrico de la OMS sobre violencia de pareja y la salud de las mujeres*, Lima: CMP Flora Tristán, Universidad Peruana Cayetano Heredia, OMS, 2002.

denunciadas. Sabemos que muchas mujeres no denuncian situaciones de violencia. Sólo el 21% de mujeres acude a una institución a buscar ayuda mientras que el 79% no informa de la situación de violencia<sup>12</sup>.

No hay estudios ni fuentes oficiales que recojan cifras de la violencia sexual, acoso sexual, feminicidio, prostitución, entre otras manifestaciones de la violencia.

En el caso del feminicidio, las investigaciones realizadas por instituciones de la sociedad civil demuestran su alta incidencia. El estudio de DEMUS del año 2003 reportó 143 casos de muerte de mujeres, lo que equivale a una muerte femenina cada dos días y fracción<sup>13</sup>. El mismo estudio señala que una de cada cinco mujeres asesinadas habría sido previamente violentada por parte de su homicida<sup>14</sup>. La investigación realizada por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán demostró que en el 88% de los casos la muerte fue ocasionada por una persona conocida de la víctima (esposos, parejas sentimentales, convivientes, ex convivientes y familiares)<sup>15</sup>. El Código Penal tipifica el parricidio (artículo 107) como la muerte de la cónyuge o conviviente, pero no comprende a las personas que tienen la calidad de ex cónyuges o ex convivientes. Por otra parte, el homicidio simple (artículo 106) no considera como agravante la cercanía del homicida con la víctima.

#### *Normas insuficientes y/o inadecuadas para la atención de la violencia hacia la mujer*

El Estado no ha promulgado leyes específicas que sancionen todos los actos de violencia y no ha establecido procesos judiciales eficaces que persigan y sancionen con celeridad y severidad los actos de violencia. No cumple tampoco con el deber de debida diligencia, ni existe un procedimiento adecuado que sancione la violencia hacia la mujer, ni instancias de la administración de justicia especializadas para atender estos casos. Sin embargo, desde 1996 el Estado peruano ha suscrito la Convención para

---

<sup>12</sup> INEI, *Encuesta Demográfica y Salud Familiar 2004. Informe preliminar ENDES acumulada 2004-2005*, Lima: INEI, 2005. (En adelante ENDES continua 2004-2005.)

<sup>13</sup> DEMUS, *Informe sobre feminicidio en el Perú, octubre 2005*, Audiencia temática sobre el feminicidio en América Latina ante la Comisión de Derechos Humanos-CIDH, Lima: DEMUS, 2006; p. 10.

<sup>14</sup> DEMUS, Conferencia de Prensa del 8 de marzo de 2005, citado en DADOR TOZZINI, Ma. Jennie, "Construyendo la equidad de género: Propuestas de Políticas", en: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), *Aportes para el gobierno peruano 2006-2011*, Lima: CIES, 2006; p. 35.

<sup>15</sup> CMP Flora Tristán y Amnistía Internacional, *La violencia contra la mujer: feminicidio en el Perú*, Lima: CMP Flora Tristán, 2005; p.23.

Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia hacia las Mujeres (Belem Do Pará) comprometiéndose a la adecuación de normas, a cumplir con la debida diligencia y garantizar un recurso eficaz que garantice la atención y sanción de la violencia hacia la mujer. Pese a ello, actualmente existen normas que permiten la violencia hacia las mujeres.

La Ley de Protección frente a la Violencia Familiar considera algunas formas de violencia de género, sobre todo las producidas en el ámbito doméstico; pero omite pronunciarse sobre otras manifestaciones, como las que se producen en el ámbito público. La naturaleza tuitiva le impide establecer sanciones penales, porque deriva los procedimientos al Código Penal que establece las faltas o delitos según corresponda.

El Código Penal peruano, por su parte, contiene limitaciones para sancionar la violencia hacia las mujeres. Así, por ejemplo, el criterio para diferenciar un delito de una falta en el Perú son los días de inhabilitación o descanso médico dados a la víctima. Este método no es adecuado para medir la violencia psicológica y contribuye a su invisibilización. En consecuencia, la mayoría de los casos no llegan a ser delitos sino faltas. Sin embargo, la violencia psicológica es un fenómeno relativamente extendido en el país, tal como lo revelan las propias fuentes oficiales. En tal sentido, la ENDES 2004 señala que un importante número de mujeres sufre este tipo de violencia psicológica expresada en situaciones de control (69%), violencia verbal (24%) y amenazas (32.2%); sin embargo, estos porcentajes no tienen correlato con una sanción penal porque no hay un criterio que las califique como faltas o como delitos de violencia. Además, la violencia en el ámbito familiar no está tipificada como un delito, aunque actualmente en el Congreso de la República se debate un proyecto ley en este sentido, que presenta debilidades, como por ejemplo no comprender a las ex cónyuges, ni ex convivientes<sup>16</sup>.

En el caso de la violencia física, al ser el término de referencia 10 días de inhabilitación, la gran mayoría de casos se califica como falta, pese a que se producen daños importantes a la integridad física de las víctimas. Estos procesos son encausados mediante el proceso tutelar de la Ley de Protección para la Violencia Familiar para que

---

<sup>16</sup> Existe un proyecto de ley, el N° 156-2006-CR, que pretende tipificar este delito.

cesen los actos de violencia, pero no se sancionan a nivel penal. Ello implica un grave problema para las mujeres y genera impunidad.

Según un estudio de la Defensoría del Pueblo, la mayoría de denuncias de violencia familiar presentadas por mujeres (89%) se tramitan como faltas y no terminan siendo sancionados los actos; ello porque los procesos de falta **no son de interés público, dado que los derechos se vuelven disponibles**. Es decir, la denunciante puede desistirse en cualquier estado del proceso, conciliar y, por tanto, es ella quien da inicio e impulsa (o no) el proceso. En tal sentido, el citado estudio demostró que sólo el 6% de las denuncias presentadas por faltas terminan en sentencias condenatorias, el 12 % por prescripción de la acción penal, 14% por conciliación y 21% con desistimiento de la víctima<sup>17</sup>. Esto vulnera los derechos humanos y no considera el enfoque de género, ya que una mujer –por los efectos de la violencia– buscará terminar el conflicto mediante el desistimiento o la conciliación, sin ninguna garantía de protección. Por tanto, esta agresión contra la mujer termina en la impunidad. Además, las faltas tienen un año de plazo de caducidad de la acción, lo que significa que si no termina el proceso son archivadas. Un 12% de las denuncias son archivadas por esta causa lo que nos conduce nuevamente a la impunidad<sup>18</sup>.

#### *Incumplimiento en la aplicación de las normas*

En materia de violencia familiar, no se considera el agravante por este concepto en los procesos sobre faltas contra la persona y se aplican montos muy pequeños como reparación a la víctima. En otros casos, se imponen penas inferiores a las establecidas en la norma legal.

En efecto, el artículo 441 del Código Penal sobre faltas contra la persona establece como elemento agravante el tipo de relación entre las partes, de acuerdo al artículo 2 de la Ley N° 26260, Ley de Protección contra la Violencia Familiar. Por tanto, en todos aquellos procesos de faltas que ocurran en un contexto de violencia familiar, debe aplicarse la agravante establecida, aumentado de esta manera el límite de la pena de

---

<sup>17</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú*, Lima: Defensoría del Pueblo, 2005; p.139.

<sup>18</sup> Así lo ha establecido la Defensoría del Pueblo en el estudio citado en la nota anterior.

prestación de servicios comunitarios de 60 a 80 jornadas. Por una simple operación lógica, el mismo criterio debería ser aplicado al momento de fijar los montos por concepto de reparación civil a favor de la víctima. En ambos casos, muchas veces ello no ocurre; es decir, no se considera el agravante y se aplican montos irrisorios como reparación a la víctima.

Por otro lado, en la práctica, la mayoría de procesos de faltas contra la persona relacionados a la violencia familiar no culminan con una sentencia condenatoria. De acuerdo al estudio realizado por la Defensoría del Pueblo<sup>19</sup>, de 186 expedientes analizados a nivel nacional, sólo en el 26% se dieron sentencias condenatorias. De este porcentaje, únicamente el 6% contempló la pena de prestación de servicios comunitarios establecida en la norma legal. El 94% restante dictó otro tipo de medidas como la reserva del fallo condenatorio, donde no existe pronunciamiento alguno sobre la sanción al agresor, desprotegiendo de esta manera el derecho de las mujeres que son víctimas de violencia.

En otros casos, se imponen penas inferiores a las establecidas en la norma legal, como en el proceso de faltas seguido ante el Segundo Juzgado de Paz Letrado de San Miguel<sup>20</sup>, donde se estableció: "FALLO: CONDENANDO a XXXXXX por Faltas contra la persona en agravio de H.Y. a la pena de **40 jornadas de prestación de servicios comunitarios** y **FUJO**: En la suma de **CINCUENTA NUEVOS SOLES**<sup>21</sup> el monto de la reparación civil que deberá abonar al sentenciado a la agraviada". En este caso, el magistrado fijó como pena el mínimo legal contemplado por la norma, ignorando de esta manera las agravantes establecidas en la misma ley. La misma lógica fue utilizada al momento de fijar el monto correspondiente al concepto de reparación civil; pese a que la sentencia señala "[q]ue, de la valoración conjunta de los medios probatorios citados en el considerando anterior, así como del resultado contenido en el certificado médico legal N° 020148-VFL... perteneciente a la agraviada que indica: 'Tumefacciones y excoriaciones en región frontal izquierda, región malar derecha, región dorso nasal y labio superior, erosión en labio superior, tumefacción en región cervical y excoriaciones y equimosis en región del hombro derecho' se acredita que el

---

<sup>19</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *ibíd.*

<sup>20</sup> Expediente 290-2004 del Segundo Juzgado de Paz Letrado de San Miguel.

<sup>21</sup> Equivalente a unos 15 dólares americanos, aproximadamente.

17 de abril del 2004, **el inculpado agredió físicamente a la agraviada en la cara, cuello y hombro derecho, causándole las lesiones que aparecen en el certificado médico referido**, desvirtuándose de esta manera la afirmación del inculpado de que no incurrió en el hecho delictuoso imputado”. A pesar de la gravedad de las lesiones descritas en el certificado médico legal correspondiente, los derechos de esta mujer se vieron nuevamente vulnerados con una sentencia que no se ajusta a lo establecido en la norma legal, así como a la falta de una reparación que realmente responda a la gravedad de los hechos.

### *Debilidad del sistema de atención de justicia*

Pese a lo anterior, las mujeres siguen acudiendo al sistema de administración de justicia y especialmente a la Policía Nacional. De acuerdo a la ENDES 2004, del total de mujeres en edad fértil que buscaron ayuda en una institución (21%), la mayoría de ellas acudió principalmente a la Comisaría (13.4%). Sin embargo, la Policía Nacional no atiende la violencia hacia las mujeres<sup>22</sup>.

Hay esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil para institucionalizar cursos que consideren la discriminación y el enfoque de género en la Policía Nacional. No se han establecido criterios para la selección, ingreso y ascenso del personal asignado a las unidades y servicios estatales vinculados con la atención de mujeres víctimas de violencia que evalúen las competencias en materia de derechos humanos y perspectiva de género, así como las actitudes y el grado de sensibilidad logrado frente este tema; ni se han desarrollado programas ni acciones de capacitación y sensibilización permanentes en materia de derechos humanos de las mujeres y problemática de género, dirigidos a funcionarios públicos con poder de decisión y operadores de los servicios de educación, salud, policía, y, en general, al personal del sector público que tiene contacto con mujeres víctimas de violencia.

El Estado no ha implementado un sistema de administración de justicia que atienda las necesidades de la población; y, específicamente, en el tema de la atención a la violencia hacia la mujer presenta trabas y obstáculos para el acceso a la tutela judicial efectiva. En

---

<sup>22</sup> Centro de la Mujer Peruana FLORA TRISTÁN, *Violencia Familiar y sexual. Diagnóstico sobre servicios de atención*, Lima: CMP Flora Tristán, 2003; p.51.

octubre de 2003 se formó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, CERIAJUS, con la finalidad de elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Esta Comisión elaboró un plan que recomienda acciones para mejorar la actuación del Poder Judicial. Pese a que sólo se incluyen algunos cambios en relación con el tema de violencia basada en el género, sus recomendaciones impulsarían cambios para un sistema de administración de justicia más eficaz.

### *Violación sexual y derechos sexuales de los adolescentes*

Sobre la violación sexual, la Ley N° 28251 amplió el delito de violación sexual que abarca modalidades de violencia sexual hasta entonces no reconocidas<sup>23</sup>. Asimismo, la Ley N° 28704 del 5 de abril de 2006, modifica uno de los agravantes del delito de violación sexual, de modo que se sancione aquella violación que se realiza a mano armada o por dos o más sujetos. La redacción anterior tenía la desventaja de exigir ambos requisitos para la configuración del agravante. De otro lado, agrava las penas en algunos delitos de violencia sexual. Sin embargo, esta Ley también modificó el artículo 173° del Código Penal que sanciona la violación de la indemnidad sexual extendiéndola hasta los 18 años: hoy en el Perú se sanciona como delito de violación todo acto sexual realizado con un o una adolescente, lo que vulnera sus derechos sexuales y reproductivos<sup>24</sup>; sin tomar en cuenta la violencia producida y el consentimiento de los o las adolescentes. Ello entra en contradicción con el delito de seducción, en el cual se da menor pena si él o la adolescente han consentido el acto habiendo sido engañado/a.

### *Insuficientes campañas de sensibilización a funcionarios públicos*

No se han desarrollado las campañas nacionales sostenidas que establece el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. Asimismo, no se han articulado acciones conjuntas de los sectores a nivel nacional ni se han efectuado campañas específicas para

---

<sup>23</sup> “Artículo 170.- El que con violencia o grave amenaza, obliga a una persona a tener acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías, será reprimido...”.

<sup>24</sup> “Artículo 173.- Violación sexual de menor de edad: El que tiene acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías, con un menor de edad, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad: (...) 3. Si la víctima tiene entre catorce años de edad y menos de dieciocho, la pena será no menor de veinticinco ni mayor de treinta años”.

el ámbito rural<sup>25</sup>. Si bien se han realizado campañas estas han sido desarticuladas y no de alcance nacional. El informe de la gestión del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer en 2004 y 2005 reportó únicamente actividades por cada sector<sup>26</sup>. Esta también ha sido una de las preocupaciones y recomendaciones de las Mesas de Trabajo Temáticas del Plan<sup>27</sup>.

La falta de sensibilización de los funcionarios conduce a que las reformas legislativas realizadas por el Estado no sean suficientes para crear un cambio en la realidad jurídica a la que se enfrentan las mujeres que acuden al sistema de justicia. Hace falta la creación e implementación de acciones y políticas públicas que permitan que los cambios realizados a nivel legislativo se hagan efectivos mediante la correcta aplicación de la norma. Para lograr este objetivo es necesario una constante capacitación a los operadores de justicia que les permita mejorar sus conocimientos y a la vez sensibilizarlos con respecto a los temas de discriminación y género. La falta de estas acciones se ve reflejada en procesos donde, a pesar de las simplificaciones y mejoras establecidas, las mujeres siguen siendo víctimas de actos discriminatorios y vulneratorios de sus derechos.

#### *La conciliación como medio de exculpar a los perpetradores*

En los casos de violencia familiar, esta falta de sensibilización se ve reflejada en el tema de la conciliación. Mediante la promulgación de las leyes N° 27982 y 27398, se modificó la Ley de Violencia Familiar, eliminando la conciliación ante el Fiscal de Familia. La interpretación sistemática de ambas modificaciones concluye con la derogación tácita de lo referente a la etapa conciliatoria ante el Juez de Familia, ya que el artículo 23 –que regulaba este aspecto– señalaba que el juez de familia “podrá ejercer igualmente la facultad de conciliación, en los términos previstos por el artículo 13 de la presente Ley”.

---

<sup>25</sup> MESAS TEMÁTICAS DE SEGUIMIENTO AL PLAN NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER, *Primer Informe Anual de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002 –2007*, Septiembre de 2005.

<sup>26</sup> [http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/informe\\_gestión2004\\_2.xls](http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/informe_gestión2004_2.xls)

<sup>27</sup> MESAS TEMÁTICAS DE SEGUIMIENTO AL PLAN NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER, *op.cit.*

A pesar de haberse eliminado la conciliación, las fiscalías continúan realizándola. Así, en el periodo 2005 ingresaron 63,344 denuncias por casos de violencia familiar, el 43.80% continuaron con la demanda ante el Poder Judicial, el 17% de ellas fueron archivadas, el 11.7% derivadas y un 4.7% fueron conciliadas. Menos de la mitad de las denuncias continúa el trámite establecido. No existe una derogación expresa en el ámbito judicial, lo que ha llevado diferentes Juzgados de Familia interpreten que aún conservan esta facultad.

Tal es el caso del Décimo Tercer Juzgado de Familia de Lima<sup>28</sup>, en donde se estableció como una de las etapas de la audiencia, la conciliación a cargo del Juez de Familia, quien propuso las siguientes fórmulas conciliatorias:

- “1.- Que, el demandado se abstenga de todo acto de violencia familiar, en especial maltrato físico, en agravio de su cónyuge.
- 2.- Que ambas partes, pero no necesariamente juntos, asistan a una terapia psicológica en el centro de salud más cercano a su domicilio o en el profesional particular de su elección, a fin de que puedan conducir sus relaciones de manera adecuada, hecho que deberán acreditar ante el requerimiento del juzgado”.

La conciliación trae implícita una negociación y presupone una igualdad de condiciones entre las partes que permita una negociación justa. Dentro de la dinámica de la violencia familiar no se da esta situación de igualdad, puesto que el agresor y la víctima se encuentran en un desbalance de poderes. La posición de desventaja de la víctima no le permite expresar sus propias necesidades, lo cual genera que la conciliación se realice a favor del agresor, que de esta manera puede obtener las condiciones que le satisfagan<sup>29</sup>.

Aun más importante es resaltar que en los casos de violencia familiar estamos hablando de derechos fundamentales como los derechos a la vida, a la salud y a una vida libre de violencia, los cuales son considerados derechos indisponibles. Es decir, la persona no puede ejercer ningún tipo de negociación, incluida la conciliación, respecto a estos derechos.

---

<sup>28</sup> Expediente 1522-2004 del Décimo Tercer Juzgado de Familia de Lima.

<sup>29</sup> ARDITO VEGA, W. y LA ROSA CALLE, J., *Violencia familiar en la región andina*, Lima: IDL, Primera edición, 2004.

Otro ejemplo se puede encontrar en los procesos de faltas contra las personas en los cuales está presente la violencia familiar. La investigación realizada por la Defensoría del Pueblo<sup>30</sup> revela que la interpretación sistemática del artículo 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial llega a la conclusión de que los procesos de faltas contra la persona en un contexto de violencia familiar no constituyen materia susceptible de conciliación, por lo que el ejercicio de esta potestad por parte de los magistrados resulta irregular.

No obstante ello, en los procesos de faltas la denunciante es invitada a conciliar y, según el citado estudio de la Defensoría, el 21% de las causas terminan por conciliación. Un ejemplo de ello lo encontramos en el expediente 010-05 del Segundo Juzgado de Paz Letrado del Rímac, el proceso culminó luego de que la denunciante aceptara la fórmula conciliatoria propuesta por el juez encargado del proceso. Entre las condiciones que la denunciante tuvo que aceptar se encuentran que “el denunciado XXXXXXXX, se compromete a no acosar física y/o psicológicamente a la denunciante agraviada”.

En este “acuerdo conciliatorio” no se llegó a establecer un monto de reparación civil a favor de la denunciante. No obstante, este no fue el único proceso de faltas contra la persona que la denunciante siguió en contra de su cónyuge. Un año antes, en 2004, ya se habían iniciado dos procesos similares (expediente 260-04 del Segundo Juzgado de Paz Letrado del Rímac y expediente 199-04 del Tercer Juzgado de Paz Letrado del Rímac) por otros hechos de violencia. Es evidente que en este tipo de casos, la conciliación pasa de una herramienta de ayuda para la administración de justicia, a una herramienta de ayuda para la violación de los derechos humanos de las mujeres.

En los ámbitos rurales los procesos de violencia familiar son resueltos por los Jueces de Paz, quienes tienen competencia de acuerdo al Reglamento de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. Los Jueces emplean usualmente la conciliación para resolver los conflictos incluso en aquellas situaciones donde se ha ejercido violencia hacia las mujeres. Un Estudio Regional sobre la justicia de Paz así lo confirma: “(...) En el Perú la competencia del juez de paz incluye la posibilidad de conciliar, sentenciar, establecer medidas cautelares y medidas de protección (...)”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *ibíd.*

<sup>31</sup> INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL, *La Justicia de Paz en los Andes*, Lima: IDL, 2005; p. 152.

### *Reparación y protección de las víctimas de violencia*

Las medidas de protección establecidas en la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar no se dictan o resultan inadecuadas. Así, en la atención de servicios legales de las organizaciones de mujeres sólo se ha dictado medidas de protección adecuadas en el 18% de los casos, mientras que en la mayoría (87%) se establecen medidas de protección declarativas que no cambian la situación<sup>32</sup>. En el Ministerio Público y en el Poder Judicial no existen estadísticas sobre las medidas de protección. La reparación continúa siendo un tema pendiente ya que las mujeres no la reciben, así como tampoco la protección que requieren. Y como se ha señalado más arriba, cuando se dictan, los montos de reparación son mínimos<sup>33</sup>.

### *Centros de Emergencia Mujer (CEM)*

Asimismo, el Estado ha debilitado los Centros de Emergencia Mujer (CEM)<sup>34</sup>, cuya función es la de brindar servicios especializados y gratuitos de atención en el área legal, psicológica y social. El éxito de estos centros depende del trabajo cotidiano del personal que lo conforma, ya que constituyen espacios de atención directa especializada en casos de violencia familiar y sexual. Durante la gestión de la ministra Romero, se colocó en riesgo este componente a nivel reglamentario, cuando técnicamente estableció que se necesitaba menos personal que en periodos anteriores y, fácticamente, cuando sin razón justificada y aprovechando su condición laboral, despidió a profesionales capacitados y con experiencia en el campo. Prueba de las acciones adoptadas son el Cuadro de Asignación de Personal, CAP, del MIMDES, donde se evidencia el poco interés en consolidar equipos de trabajo que atiendan a las mujeres que han sido víctimas de violencia familiar y sexual. Para evidenciar esta situación basta comparar lo aprobado en 2002 (Resolución Suprema N° 014-2002-MIMDES) versus lo aprobado en 2005 (Resolución Suprema N° 004-2005-MIMDES).

---

<sup>32</sup> Servicio legal del CMP Flora Tristán, 2005.

<sup>33</sup> En un proceso de faltas en el Juzgado de Paz un monto es de S/. 50 soles (aproximadamente 15 dólares americanos). Ver nota 20.

<sup>34</sup> Como parte del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNVFS) establecido mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PROMUDEH del 25 de abril de 2001.

En el año 2002, se preveía 123 profesionales para los órganos desconcentrados (CEM) del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (entre los que se encontraban 41 abogados, 41 psicólogos y 41 trabajadores sociales). En el CAP aprobado para 2005, sólo se previeron 78 profesionales para los CEM (19 abogados, 19 psicólogos, 17 trabajadores sociales y 23 especialistas en comunicación).

Esta situación es preocupante si consideramos que el Plan Operativo Institucional 2005 estableció como una de las debilidades del Programa Nacional de Violencia Familiar y Sexual, la existencia de un 60% del personal con contrato de servicios no personales. La debilidad se da en la medida que dicha situación genera inseguridad y propicia un clima laboral inadecuado; situación que se agrava cuando en la gestión de la señora Ana María Romero, aprovechando la precariedad de los contratos del personal de los CEM, se rescindió el contrato de varios prestadores de servicios sin criterios técnicos y colocando en peligro la atención de las mujeres en situación de violencia.

Si tomamos en cuenta que la mayoría de mujeres en este país se ven obligadas a acudir a este tipo de servicios gratuitos estatales, las acciones que se han venido tomando con relación a los CEM traen como consecuencia que las mismas vean vulnerado su derecho a un debido proceso que garantice el respeto de sus derechos y la reparación necesaria.

### *Incesto y acoso sexual*

No está tipificado el incesto como figura autónoma<sup>35</sup> sino como agravante de la violación sexual, tal como lo establece el inciso 2 del artículo 170 del Código Penal<sup>36</sup>.

Respecto al acoso sexual, éste no se encuentra tipificado como delito. Existe un proceso administrativo establecido en la Ley N° 27942 y su Reglamento por el Decreto Supremo N° 010-2003-MIMDES, que determina medidas administrativas en las diversas instituciones educativas y laborales, así como en las fuerzas armadas y policiales. Las

---

<sup>35</sup> Actualmente existe un proyecto de ley al respecto en el Congreso.

<sup>36</sup> “Artículo 170, inciso 2: Si para la ejecución del delito se haya prevalido de cualquier posición o cargo que le dé particular autoridad sobre la víctima, o de una relación de parentesco por ser ascendiente, cónyuge de éste, descendiente o hermano, por naturaleza o adopción o afines de la víctima. La pena será no menor de doce ni mayor de dieciocho años e inhabilitación conforme corresponda”.

instituciones que actualmente asesoran casos los han encaminado como delitos de coacción<sup>37</sup>. Este delito, que comprende los elementos del acoso sexual, es más difícil de probar. El Código Penal desconoce que estos delitos sean la expresión de la violencia de género.

#### *Recopilación sistemática de información sobre tipos de violencia contra la mujer*

El Estado no ha cumplido con mantener y actualizar un sistema de información sobre la violencia hacia la mujer. Resulta indispensable y urgente establecer y mantener actualizado un sistema de información para la toma de decisiones que provea información a los sectores público y privado sobre las causas, características, riesgos, consecuencias y frecuencia de la violencia hacia la mujer en sus distintas manifestaciones y en los diferentes ámbitos en los que opera; así como sobre la eficacia de las medidas adoptadas para prevenirla y enfrentarla.

No se ha revisado ni uniformizado criterios para el registro ni análisis de la información, ni se ha diseñado un sistema de indicadores como lo establece el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007. A pesar de los requerimientos de las Mesas Temáticas de seguimiento al Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, el MIMDES ha informado que se están elaborando recién en el actual periodo 2006<sup>38</sup>.

Existen iniciativas como las del INEI, que a través de la ENDES 2002 incluye un módulo de violencia familiar con el fin de conocer las dimensiones de este fenómeno. En 2004 se incluyeron nuevamente preguntas que muestran aspectos de la violencia familiar. Algunas entidades tienen información como los ya mencionados CEM y la línea telefónica Ayuda Amiga del MIMDES; además de datos sobre denuncias ante la Policía Nacional, ante el Ministerio Público, las fiscalías y las atenciones del MINSA. Sin embargo, estas entidades no incluyen indicadores desagregados que informen y sistematicen los grados de violencia, tipos o sectores, sexo, edad, vínculo con el agresor, causas, entre otros.

---

<sup>37</sup> El artículo 151 del Código Penal sanciona al que “mediante amenaza o violencia, obliga a otro a hacer lo que la ley no manda o le impide hacer lo que ella no prohíbe será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años”.

<sup>38</sup> <http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/avances/avances2006.pdf>

El MIMDES ha desarrollado estudios sobre violencia familiar y violencia doméstica, tocando algunos aspectos de la violencia, pero no son de alcance nacional ni responden a las causas, características, riesgos, efectos y frecuencia de las distintas manifestaciones de la violencia hacia la mujer.

### *Limitadas políticas y programas*

No existen programas y políticas adecuados para la atención de la violencia hacia la mujer. Los programas existentes presentan serias debilidades, especialmente en áreas tales como presupuesto, contenido y estructura.

#### 1. Implementación del Programa Nacional contra la Violencia hacia la Mujer.

El Estado no ha cumplido con implementar un programa nacional específico contra la violencia hacia la Mujer. Actualmente funciona el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, PNCVFS<sup>39</sup>, en el MIMDES, el cual tiene como finalidad diseñar y ejecutar a nivel nacional acciones y políticas de atención, prevención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y sexual, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de la población<sup>40</sup>.

Su enfoque está orientado a la problemática de la familia, siendo su población objetivo los integrantes de la misma. La mayoría de sus actividades están dedicadas a la atención de la violencia familiar y sexual con énfasis en la violencia hacia niñas y niños. Por consiguiente, el PNCVFS no comprende la atención y prevención del acoso sexual, el feminicidio, la trata de personas y la prostitución; que son también manifestaciones de la violencia contra las mujeres. Sus actividades básicamente se han desarrollado en el área urbana con aislados esfuerzos en el ámbito rural como el Programa Integral de lucha contra la Violencia Familiar y Sexual en Huamanga, Huanta, La Mar y Vilcashuamán, en la región Ayacucho<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Mediante el Decreto Supremo N° 008-2001-PROMUDEH del 24 de abril de 2001, se creó el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual como un órgano de línea del MIMDES.

<sup>40</sup> <http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/>

<sup>41</sup> [http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/informe\\_gestión2004\\_2.xls](http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/informe_gestión2004_2.xls),  
[http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/informe\\_logros2005.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/informe_logros2005.pdf)

Sumado a lo anterior, se han dictado normas y políticas que han debilitado la función del PNCVFS modificando su jerarquía y presupuesto. Este programa dependía desde su creación de la Alta Dirección del MIMDES. En enero de 2005 el Reglamento de Organización y Funciones, ROF, del MIMDES<sup>42</sup> lo adscribió al Instituto Nacional de Bienestar Familiar, INABIF. Este cambio, que responde a tendencias conservadoras y “familistas” –que consideran la violencia como un problema de familia y no como una expresión de la violencia de género–, modificó su autonomía orgánica y presupuestal. Desde esta perspectiva se dejan de proteger los derechos individuales de las mujeres y no se analizan las causas sociales y estructurales que sustentan y legitiman la existencia de la violencia.

Ante estas circunstancias, la sociedad civil y, en especial, las organizaciones de mujeres desplegaron respuestas conjuntas mostrando su preocupación por las consecuencias de estos cambios en la vida de las mujeres. En este marco se realizaron reiterados pronunciamientos y cartas públicas<sup>43</sup>. Se presentó una queja ante la Defensoría del Pueblo señalando que los cambios “evidenciarían la desarticulación del programa al interior del MIMDES, perjudicando de esta manera la atención y prevención de la violencia familiar y sexual desde una perspectiva de género y derechos humanos”<sup>44</sup>. En esta misma línea, el Colectivo 25 de Noviembre desarrolló la “Campaña Nacional por la Defensa de las Políticas Públicas para Erradicar la Violencia contra la Mujer” en el marco del Día Internacional contra la Violencia hacia la Mujer<sup>45</sup>. Y el 26 de noviembre de 2005, CLADEM Perú y las organizaciones de mujeres como el CMP Flora Tristán, Manuela Ramos y DEMUS presentaron una demanda de acción de cumplimiento contra el MIMDES solicitando que ese ministerio cumpla con los deberes asumidos en su

---

<sup>42</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 011-2004-MIMDES publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 7 de enero de 2005.

<sup>43</sup> Se alude a los pronunciamientos realizados en diferentes medios de comunicación, los que estuvieron dirigidos a la Ministra de la Mujer y al Presidente de la República por organizaciones que promueven y defienden los derechos de las mujeres. Entre éstas figuran CLADEM Perú, el CMP Flora Tristán, Manuela Ramos y DEMUS. Un ejemplo fue la Carta Abierta por los Derechos de las Mujeres, publicada en el diario “Perú 21” el domingo 5 de septiembre de 2004.

<sup>44</sup> Con motivo de esta queja la Defensoría del Pueblo a cargo del Dr. Walter Albán remitió una carta con fecha 8 de marzo a la Dra. Ana María Romero, Ministra del MIMDES. Mediante el Oficio N° 590-2005 MIMDES-DM, del 4 de mayo de 2005, la ministra dio respuesta tratando de justificar las acciones adoptadas.

<sup>45</sup> El Colectivo 25 de Noviembre agrupa a más de 50 organizaciones de la sociedad civil entre las que se cuentan organizaciones de mujeres, de derechos humanos, redes contra la violencia, sindicatos, entre otras.

calidad de ente rector en la ejecución del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer<sup>46</sup>.

En respuesta el MIMDES dictó el Decreto Supremo N° 012-2005-MIMDES del 24 de diciembre de 2005, que dispone que el PNVFS se constituya en una Unidad Ejecutora<sup>47</sup>. Sin embargo, esta norma no logra restituir al programa a su antiguo nivel jerárquico pues mantiene su adscripción aunque le otorga autonomía presupuestal.

## 2. Implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007.

El Plan es el instrumento que establece la creación de políticas y programas para la erradicación de la violencia contra las mujeres<sup>48</sup>. Sin embargo su promulgación no garantizó que el Estado desarrollara las políticas y programas consignados en este documento. El MIMDES asumió la Secretaría Técnica del Plan a través del PCVFS, pero básicamente ha desarrollado actividades ligadas a la violencia familiar y sexual y en el área urbana.

Por otra parte, existen las Mesas de Trabajo por categoría temática, que agrupan a representantes de la sociedad civil y a los diferentes sectores del Estado y que elabora los informes de seguimiento y evaluación periódica del Plan y la formulación de observaciones y recomendaciones con relación a su ejecución. En el Primer Informe Anual de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2002–2007, de septiembre de 2005, señalan su preocupación pues subsisten limitaciones y factores que afectan su implementación; citando, entre otros, la desarticulación y descoordinación entre los sectores comprometidos, el limitado presupuesto y la falta de voluntad política<sup>49</sup>.

La línea de prevención está orientada a promover la toma de conciencia de la población sobre la violencia hacia la mujer con el fin de contrarrestar prejuicios, costumbres y

---

<sup>46</sup> Esta demanda aún se encuentra en trámite, a pesar de haberse vencido largamente los plazos.

<sup>47</sup> Esta modificación se hizo mediante el Decreto Supremo N° 012-2005-MIMDES del 24 de diciembre de 2005.

<sup>48</sup> El 21 de julio de 2001 se aprueba el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007, mediante Decreto Supremo N° 017-2001-PROMUDEH.

<sup>49</sup> Documento presentado en la audiencia pública realizada en el Congreso de la República el 18 de noviembre de 2005.

todo tipo de creencias y prácticas que toleran, legitiman o promueven la violencia. Al respecto el citado informe señala que las campañas de prevención no tuvieron cobertura nacional, se desarrollaron en el área urbana, básicamente en Lima Metropolitana y en el Callao. No se pueden determinar los resultados por cuanto no se diseñaron los indicadores correspondientes a los respectivos ejes temáticos. No se han diseñado ni aplicado módulos educativos para estudiantes de educación inicial, primaria y secundaria que promuevan el cambio de valores, costumbres y prácticas que toleran, justifican o exacerban la violencia hacia las mujeres. No se ha promovido ni concertado con los centros de formación superior la incorporación de temáticas que alienten el aprendizaje y la adquisición de competencias en derechos humanos y perspectiva de género en el plan curricular; especialmente en las carreras orientadas a la formación de profesionales de la salud, de educación, de psicología, del derecho, de comunicación y de servicio social. No se han desarrollado programas regulares sobre derechos humanos de las mujeres y problemática de género en las escuelas de formación capacitación y especialización para miembros de la Policía Nacional.

Tenemos luego la línea de atención para asegurar la provisión de servicios especializados y de calidad para la detección, atención inmediata y recuperación integral de las mujeres víctimas de violencia. En este rubro se han creado 39 CEM a nivel nacional que –como indicamos más arriba– no han ampliado su cobertura y sus servicios continúan siendo insuficientes para cubrir la demanda de atención. En 2002 los CEM reportaron haber atendido a nivel nacional 18,752 casos mientras que en 2005 este número se redujo a 17,087 casos. A pesar de ello, la demanda es creciente ya que sólo en Lima las denuncias de violencia familiar recibidas por la Policía Nacional del Perú en 2002 fueron 36,861 mientras que en 2005 alcanzaron a 44,270<sup>50</sup>. Sin considerar las denuncias de violencia sexual, que en 2005 alcanzaron a 25,490 y siempre en Lima<sup>51</sup>.

No se han instalado en el área rural módulos de servicios especializados para la atención integral a mujeres víctimas de violencia. Ni se ha promovido, apoyado, ni habilitado el funcionamiento de casas refugio para estas mujeres.

---

<sup>50</sup> Policía Nacional del Perú, Oficina de Planificación, OFIPLAN, de la VII Región Policial de Lima.

<sup>51</sup> [http://www.mpfm.gob.pe/estadistica/anuario\\_2005.php](http://www.mpfm.gob.pe/estadistica/anuario_2005.php)

Finalmente, a mayoría de los sectores no han elaborado el Protocolo para la Atención Integral de Mujeres Víctimas de Violencia. Sólo el MINSA ha diseñado y ejecutado el protocolo de atención de violencia de género que rige en ese sector<sup>52</sup>. No se ha concertado un protocolo entre los sectores para uniformizar criterios y procedimientos para la atención integral a mujeres víctimas de violencia en los servicios estatales.

## PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS<sup>53</sup>

**Problema: El Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 plantea un número muy reducido de resultados para las mujeres, pese a que éstas constituyen más de la mitad de la población.**

Los postulados del Plan Nacional de Derechos Humanos no han considerado de manera suficiente los derechos humanos de las mujeres, reconocidos en los diversos tratados, convenciones y demás instrumentos internacionales suscritos por el Perú y que, de acuerdo a la Constitución, forman parte del derecho interno. En este sentido es preocupante que en su redacción final no encontremos reflejadas las principales preocupaciones en materia de derechos humanos de las mujeres y cómo resolverlas.

*Las mujeres tienen sólo 7 de los 80 resultados propuestos en el Plan*

A pesar de constituir el 51% de la población, la situación particular de vulnerabilidad de las mujeres sólo se ve reflejada en siete de los 80 resultados propuestos. Esta realidad evidencia el recorte dramático de las propuestas y preocupaciones presentadas por algunos grupos que participaron en las 18 audiencias, en la medida que se plantean resultados mínimos por debajo de la legislación nacional vigente y de los compromisos asumidos por el Estado peruano a nivel internacional. Instrumentos internacionales fundamentales para las mujeres, como la CEDAW y la Convención Interamericana para

---

<sup>52</sup> Protocolo de manejo de casos de violencia de género en los servicios de salud reproductiva.

<sup>53</sup> Texto resumen de PAREDES PIQUÉ, Susel y Carolina TORRES, *Derechos Humanos de las Mujeres. Informe 2005-2006*, Lima: CMP Flora Tristán, 2006.

Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belem do Pará– no han sido considerados en la redacción final del Plan. Precisamente estas normas internacionales señalan que una de las principales violaciones a los derechos humanos la constituye la violencia hacia la mujer. En el anexo 1 del Plan, que pretende dar cuenta de la sistematización de las audiencias públicas realizadas, se señala que algunos temas consignados en las audiencias no han sido tomados en cuenta en la sistematización por no corresponder a las categorías de derechos sociales, económicos y culturales, DESC y derechos civiles y políticos; sin embargo, consideramos útil hacer referencia a la manera en que dichos temas fueron planteados por quienes participaron de las audiencias. Así, se señala que uno de ellos es el de la violencia familiar. Esta es una de las omisiones más flagrantes en materia de derechos humanos, pues esta violencia involucra principalmente a las mujeres y constituye uno de sus principales problemas. Su persistencia afecta la libertad, la salud y en muchos casos compromete la vida de las mujeres.

En este sentido, es inadmisibles que un instrumento tan valioso como el primer Plan Nacional de Derechos Humanos no lo considere. Sólo encontramos una mención sobre esta preocupación en la Línea Estratégica 4 (“implementar políticas afirmativas a favor de los derechos de los sectores de la población en condición de mayor vulnerabilidad”). Adicionalmente, en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres sólo se plantea un resultado reseñado de la siguiente manera: “las mujeres ejercen libre y saludablemente su sexualidad”, para cuya realización se señalan solo dos actividades: potenciar los programas de educación sexual y promover el derecho de la mujer a tener acceso a una atención de salud adecuada y a la más amplia gama de servicios de planificación familiar.

El texto aprobado del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 presenta mínimos más bajos que, por ejemplo, el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar y sus modificatorias. En cuanto a las políticas públicas, no propone ningún avance. En lo referente a los instrumentos internacionales el tema es más dramático, pues –como se ha indicado más arriba– sus metas están por debajo de la CEDAW y de la Convención de Belem do Pará, que son instrumentos de cumplimiento obligatorio para el Estado peruano. Este hecho no debe sorprender, pues el gobierno y,

específicamente el MIMDES, muestran una posición de retroceso flagrante en relación con las conquistas de los derechos de las mujeres.

## VIOLENCIA SEXUAL POST CONFLICTO ARMADO

*Si pues, sexual nos hacía, nos hacía abuso, y daban pastillas, para no gestar diciendo daban pastillas, amargos nos hacia tomar cuando no queríamos también, a patadas, a patadas nos hacía...*

– M. Ccorisotocc.

*...yo diría señorita que también a mi psicológicamente, y todo de mi estudio, todo [la violación] me ha hecho perdición, y tenía pa que se vaya a la cárcel así señorita, porque yo era menor de edad, aunque yo decía antes con mi propia voluntad no era, a malas me ha agarrao él, cuando estoy gritando me ha agarrao mi boca, me ha tapao, entonces no va a pasar nada, un ratito nomás me dijo, yo no podía hablar me tapó mi boca.*

– M. Manta<sup>54</sup>.

**Problemas: El Estado no garantiza ni promueve la justicia para las víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado interno peruano. Mientras que el Plan Integral de Reparaciones (PIR) del Estado carece de una perspectiva de género y tiene efectos discriminatorios respecto a las víctimas de otras violaciones de derechos humanos y respecto de otras mujeres víctimas.**

La violencia sexual fue una conducta lamentablemente frecuente durante el conflicto armado interno peruano (1980-2000), afectando en su mayoría a las mujeres más pobres y marginadas del país. De acuerdo al Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), publicado en 2003, las principales víctimas de violación sexual

<sup>54</sup> Testimonios tomados en el cono norte del departamento de Huancavelica por DEMUS.

fueron en su mayoría mujeres quechuahablantes (75% de los casos), de origen rural (83%), campesinas (33%) o amas de casa (30%).

Esta alta proporción demuestra la incapacidad del Estado para garantizar el ejercicio y goce de los derechos de las mujeres en igualdad de condiciones con el hombre. Si bien en un contexto de conflicto los derechos de varones y mujeres fueron vulnerados de diversas maneras, las mujeres fueron atacadas de manera sistemática en unos casos y generalizada en otros, sea como parte de la estrategia militar para amedrentar a la población, a la que se asumía como aliada de los movimientos subversivos, o como parte del deseo de dominación del cuerpo y la sexualidad de las mujeres.

**A pesar de la gravedad de los hechos, el Estado no menciona, en su sexto informe, ninguna medida concreta ni política pública enfocada a las mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado interno.** Recordemos que la Recomendación General 19 (1992) del Comité CEDAW estableció en su punto 1 que **la violencia contra la mujer es una forma de discriminación** que impide gravemente el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

También recordemos que el Comité de la CEDAW ya había manifestado, en el Informe sobre Perú de 1995, su preocupación por la situación de las mujeres víctimas de violencia sexual en las “zonas de emergencia” y durante la detención<sup>55</sup>. A continuación los incumplimientos del Estado en esta materia.

*El Estado rehuye sus responsabilidades*

**El Ministerio Público no cumple con denunciar los casos presentados.** A pesar que la CVR presentó al Ministerio Público casos documentados de violencia sexual en conflicto armado, como fueron los casos de Manta y Vilca, **ya van tres años que no existe denuncia fiscal en este caso.**

**Por su parte, el Congreso no aprueba la reforma del Código Penal, adecuándolo al Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, ratificado por el Perú en**

---

<sup>55</sup> COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales: Perú*, 31 de mayo de 1995, A/50/38, párrafos 413-14 y 438.

**noviembre de 2001.** Existe en el Congreso de la República una Comisión Especial Revisora del Código Penal, que está encargada de modificar el Código e incluir un Libro III, referido a los Delitos contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Ello es necesario porque la norma actualmente vigente es completamente inadecuada y carente de perspectiva de género. El Código Penal sólo juzga desde 1998 crímenes de lesa humanidad como desaparición forzada y tortura, por lo que no sería aplicable a los hechos ocurridos en los años anteriores. Asimismo, establece plazos de prescripción a estos delitos y no reconoce su calidad de crímenes de lesa humanidad cuando son cometidos en forma sistemática o generalizada contra población civil.

Este debate, que lleva tres años, ya tiene una propuesta de Libro III lista para recibir dictamen aprobatorio de la Comisión respectiva y de ser discutida en el Pleno del Congreso. Sin embargo, este año el dictamen del proyecto ha sido demorado, al punto de querer volver a instalar la Comisión Revisora del Código para que vuelva a ver el asunto, en vez de dar dictamen sobre el proyecto ya hecho. En esta actitud influye la composición de la Comisión, donde algunos congresistas pertenecen a partidos políticos vinculados a las violaciones de derechos humanos durante este periodo. Ello es actualmente un peligro, considerando que las bancadas mayoritarias son:

- el APRA, cuyo líder, Alan García, fue presidente del Perú durante el periodo 1985-1990, etapa que constituyó uno de los picos de los años de violencia y a cuyo gobierno se le atribuye responsabilidad en los casos Frontón, Accomarca y Cayara;
- UPP, cuyo líder, Ollanta Humala, ha sido denunciado por violaciones de derechos humanos, mientras estuvo a cargo de la base militar de Madre Mía en 1992, y
- Unidad Nacional, cuyos líderes como Lourdes Flores o Arturo Woodman no han sido denunciados por violaciones a derechos humanos, pero se han manifestado a favor de la reconciliación nacional aunque con amnistía para los militares.

**Los jueces y fiscales no aplican el derecho internacional en sus fallos.** Sea por ignorancia o por temor a represalias, los jueces y fiscales de primera instancia no aplican los tratados de derechos humanos ratificados o adheridos por el Perú y que forman parte del derecho nacional, conforme al artículo 55 de nuestra Constitución. La

aplicación del derecho internacional de los derechos humanos es fundamental para obtener justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en ese periodo, porque es en estos tratados y en la jurisprudencia internacional donde mayores avances se ha dado en el tratamiento de la violencia sexual en el contexto de un conflicto armado. Muchos jueces y fiscales, especialmente en provincias, no se atreven a aplicar estas normas por temor a recibir amonestaciones o llamadas de atención que afecten su carrera judicial; o, peor aún, amenazas. Ello es lamentablemente posible por el nivel de interferencia que existe en la actividad judicial por parte de otros órganos del Poder Ejecutivo. En este punto, cabe recordar que, cuando la Fiscal Especial de Derechos Humanos de Ayacucho, Cristina Olazábal, al hacer la denuncia sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas en la comunidad de Accomarca, incluyó a responsables políticos como el Presidente de la República de ese entonces, Alan García, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial sacó la Resolución Administrativa N° 75-2005-CE-PJ, del 1 de abril de 2005 y la Directiva N° 01-2005-P-SPN del 13 de abril de ese mismo año. Con estas normas se derivaron a Lima todos los casos de violaciones de derechos humanos donde hubiese tres o más denunciante. Esto significa que los casos fueron retirados de la competencia de una fiscal supraprovincial interesada en investigar crímenes de lesa humanidad, incluyendo a la cadena de mandos y responsables políticos, a un fuero que ya es conocido por no investigar ni a la cadena de mandos ni a los responsables políticos, quienes saldrían en libertad.

**El proceso penal no es sensible a la experiencia de las mujeres rurales que sufrieron violencia sexual en el conflicto armado.** El proceso penal de la violencia sexual en conflicto armado adolece de muchos problemas que desalientan a las mujeres a denunciar, entre ellos:

- **La lejanía de los juzgados y fiscalías de las zonas rurales**, donde se encuentra la mayor cantidad de víctimas. Por ejemplo, en el caso de Huancavelica, las víctimas se ven obligadas a viajar hasta la capital del departamento, Huancavelica, o hasta Huancayo, capital del departamento de Junín, cada vez que tienen una diligencia. Esto constituye un viaje largo (de tres horas a Huancavelica, de seis horas a Huancayo), que demanda un día entero para completar la diligencia. Ello desanima a muchas mujeres, quienes son cabeza de hogar o madres de niños pequeños y no pueden dejar su estancia sola. Ello sin

contar que, en el caso que el proceso implique a tres o más denunciantes, las víctimas deban viajar a Lima, lo que es más largo y fatigante.

- **Aplicación de exámenes médicos inadecuados.** En las investigaciones de Manta, Huancavelica, el Ministerio Público ha dispuesto exámenes médicos legales para mujeres que sufrieron violencia sexual durante el pico de la violencia, es decir entre 1984 y 1992. Ello es a todas luces inadecuado por el tiempo transcurrido luego de la violación sexual.
- **Aplicación de pericias psicológicas inadecuadas.** Del mismo modo, las pericias psicológicas no están orientadas a determinar qué tipo de huella dejó la violencia sexual, sino más bien cuáles son los efectos psicológicos actuales de la víctima, sin hacer una conexión con el pasado traumático de violencia sexual en el conflicto armado.

**El Estado peruano decidió garantizar la defensa de los efectivos militares y policiales denunciados, pero no ha emprendido las mismas acciones para con las víctimas, especialmente las víctimas de violencia sexual.** Mediante Decreto Supremo N° 061-2006-PCM, publicado el 22 de septiembre de 2006, se otorga la defensa judicial a todos los efectivos militares y policiales que enfrenten denuncias por violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado interno. De acuerdo a este decreto, la norma sólo amplía un beneficio que ya gozaban funcionarios y servidores públicos, pero que no incluía a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y busca garantizar el derecho al debido proceso de los denunciados, que supuestamente no cuentan con defensa judicial. De esta manera el Estado está aplicando un trato discriminatorio porque se esmera en garantizar el derecho a la defensa judicial de los perpetradores, mientras que no pone el mismo énfasis en garantizar este mismo derecho a las víctimas, especialmente a aquellas que sufrieron violencia sexual. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, de las 1,512 víctimas comprendidas en los 47 casos propuestos de la CVR, solo 364 contaba con patrocinio legal<sup>56</sup>. Ello significa que cerca del 76% de estas víctimas no tiene la asesoría ni el acompañamiento legal para interponer una acción y obtener justicia en sus casos.

---

<sup>56</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *A dos años del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Defensorial N° 97*, Lima: Defensoría del Pueblo, 2005; p. 307.

Con este razonamiento de protección de los derechos de los perpetradores en desmedro de los derechos de las víctimas, el Estado sólo perpetúa la idea que el ejercicio y goce de los derechos pertenecen a unos pocos. Aunque se discutió la posibilidad de excluir de esta protección a quienes cometieron crímenes de violencia sexual durante el conflicto armado interno peruano, hasta ahora ello no se ha plasmado en una norma. Eso significa que, hasta el momento, quienes sean denunciados por violación sexual u otros crímenes de violencia sexual podrán contar con la defensa judicial proporcionada por el Estado.

En conclusión, **el Estado peruano no ha manifestado una voluntad política de garantizar el derecho a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual.** Al no adecuar su Código Penal para criminalizar estos hechos adecuadamente; al no denunciar los casos de violencia sexual ya presentados y documentados luego de tres años; al no aplicar las normas de derecho internacional de derechos humanos a través de sus jueces y fiscales; al no garantizar ni ofrecer protección a los jueces y fiscales que sí lo han aplicado; al no ofrecer a las víctimas recursos para acceder a patrocinio legal cuando sus perpetradores sí tienen ese derecho; **está promoviendo un trato discriminatorio y marginal respecto a otros actores del conflicto armado.**

#### *Un PIR sin enfoque de género y con efectos discriminatorios*

El 29 de julio de 2005 se publicó la Ley N° 28592, que crea el Plan Integral de Reparaciones, PIR, mientras que su Reglamento fue publicado el 6 de julio de 2006. Aunque estas normas hacen operativo el sistema de reparaciones para las víctimas de violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado interno, contienen disposiciones que resultan discriminatorias para las mujeres víctimas de violencia sexual.

**Solo se otorgarán reparaciones a los casos donde hubo violación sexual.** De todas las formas de violencia sexual encontradas en el Informe Final de la CVR, sólo la violación sexual es incluida dentro del PIR, en los artículos 3 de la Ley y 45 del Reglamento. Esto significa que otros crímenes de violencia sexual como la esclavitud sexual, los embarazos forzados, la prostitución forzada o las uniones forzadas, quedarían excluidas de la reparación. Con ello se excluye del derecho a la reparación a

aquellas mujeres que sufrieron diversos tipos de abusos sexuales, ignorando su experiencia y el impacto diferenciado que tuvo la violencia en ellas.

**Se excluye del derecho a las reparaciones a quienes hayan participado de los movimientos subversivos.** De esta manera quedan marginadas aquellas mujeres que por un lado fueron obligadas a participar de estos grupos y, por otro, a aquellas que aún siendo parte voluntariamente, también fueron víctimas de esta clase de abusos tanto por los subversivos como por las fuerzas armadas y policiales, durante su detención y enjuiciamiento. Si bien la ley, en este caso, salva el derecho de quien quede excluido para ir a la instancia judicial, la lentitud y corrupción del sistema hace esta vía la opción menos deseable para quienes queden al margen del PIR. Con esta actitud el Estado peruano no sólo deja sin protección a estas mujeres, sino que envía un mensaje de impunidad para las conductas de violencia sexual contra las mujeres consideradas sospechosas de la comisión de algún delito.

**No existen disposiciones específicas de género para la inscripción de las víctimas en el Registro Único de Víctimas, RUV.** Respecto a las víctimas de violencia sexual, el RUV presenta dos problemas. De un lado, el Reglamento no especifica cómo aplicará el principio de confidencialidad de los datos allí inscritos, tal como especifica el artículo 10 de la Ley. Ello es esencial en el caso de las víctimas de violencia sexual, ya que sus sentimientos de temor al estigma y vergüenza explican que ellas prefieren callar la violencia sufrida.

**Los requisitos básicos establecidos para la inscripción en el RUV no fueron pensados en la víctima de violencia sexual durante el conflicto armado interno peruano.** Existen requisitos, como la necesidad del DNI u otro documento de identidad, o el detalle preciso de los hechos ocurridos y el año en que ocurrieron, que difícilmente podrán ser cumplidos por las víctimas. No olvidemos que, de acuerdo al Informe Final de la CVR, el 98% de víctimas de la violación sexual durante el conflicto armado interno peruano fueron mujeres, mientras que el 85% provenía del área rural. Las mujeres con este perfil lamentablemente no cuentan con algún documento de identidad, debido al costo y lo engorroso del trámite, por lo que son legalmente inexistentes para el

Estado<sup>57</sup>. Es más, muchas de las víctimas de los asesinatos, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales tampoco contaban con este documento, por lo que habrá un problema con su identificación efectiva. Este no es el caso de los varones, quienes cuentan con al menos un documento de identidad.

Con ello queda claro que **el Estado tampoco está cumpliendo con su obligación de garantizar el goce y ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones que el varón, especialmente en lo referido al derecho a la reparación. No solo ha segregado los casos de violencia sexual por tipo de delito y excluyendo a un número importante de víctimas, sino también haciendo difícil su inscripción en el RUV por los requisitos establecidos y unos principios no definidos. En vez de eliminar las exclusiones, las refuerza al mantener en la marginación a las mujeres rurales y en la impunidad los crímenes cometidos contra ellas.**

## DERECHOS DE LAS NIÑAS

El Perú tiene una población total de 27'148,101 habitantes. El total de la población de niños, niñas y adolescentes es de 11'752,636 (5'972,733 varones y 5'779,902 mujeres). Es decir, el 21.28% de la población peruana son niñas. (De acuerdo al marco conceptual de la Convención de los Derechos del Niños, las mujeres menores de 18 años son consideradas niñas.)

Los indicadores relacionados con la niñez muestran avances en la última década, sin embargo debe tenerse en consideración que el Perú es un país heterogéneo y con grandes brechas de desarrollo y oportunidades a su interior, las que inciden en los indicadores. Lamentablemente, los promedios nacionales no dejan ver las enormes

---

<sup>57</sup> Sobre este tema, revisar VELÁZQUEZ, Tesania, *Vivencias Diferentes. La Indocumentación entre las Mujeres Rurales del Perú*, Lima: DEMUS, OXFAM y DFID, 2004. Según este estudio y de acuerdo a cifras del INEI, 312,000 peruanas no cuentan con ningún tipo de documento de identidad, mientras que el 5.2% de mujeres a nivel nacional entre 16 y 49 años carece de algún tipo de documentación.

diferencias entre poblaciones urbanas y rurales, zonas de mayor o menor pobreza, existiendo también problemas en la desagregación por sexo de la información existente.

Un desafío pendiente nacional es reducir la exclusión económica y social de los niños y niñas, que constituyen un grupo vulnerable y desprotegido, como se observa en los indicadores que revisaremos a continuación.

**Recomendación “bb” al V Informe Periódico del Estado peruano  
al Comité CEDAW:**

**“El Comité insta al Estado parte a tomar medidas para el aumento de la edad mínima de las niñas para contraer matrimonio en consonancia con el artículo 1 de la Convención sobre los derechos del niño que entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad y lo dispuesto en el artículo 16.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. El Comité insta al Estado parte a realizar campañas de sensibilización sobre las implicaciones negativas de los matrimonios tempranos para la salud y educación de las niñas”.**

**Problema: El Estado peruano no ha modificado su legislación civil respecto de la edad para contraer matrimonio.**

*Edad mínima temprana para casarse*

El Estado peruano NO HA IMPLEMENTADO LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ CEDAW AL V INFORME PERIÓDICO. El Código Civil originalmente señalaba que excepcionalmente las mujeres podían casarse a partir de los 14 años. El artículo 1 de la Ley N° 27201, publicada el 14 de enero de 1999 (es decir antes del V Informe Nacional del Estado peruano al Comité de la CEDAW) equiparó la edad mínima para contraer matrimonio para varones y mujeres en 16 años. En fecha posterior

a la Recomendación del Comité no existe ninguna modificación y no se han formulado proyectos de ley con ese fin.

El Estado peruano aprobó un Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011 en fecha posterior a las Recomendaciones del Comité, sin embargo no ha considerado el problema planteado en esta Recomendación en las prioridades ni acciones propuestas como parte del mismo. El Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011 impulsará diversas campañas, pero no está prevista ninguna acción de sensibilización sobre las implicaciones negativas de los matrimonios tempranos para la salud y educación de las niñas.

**Observación “cc” y Recomendación “dd” al V Informe Periódico del Estado peruano al Comité CEDAW:**

**“(cc) Preocupan al Comité los altos niveles de deserción escolar de niñas y adolescentes en zonas rurales.**

**(dd) El Comité pide al Estado parte que ponga en práctica programas especialmente diseñados para reducir el analfabetismo femenino, en particular entre las mujeres y niñas de zonas rurales y para mantener a las niñas en las escuelas”.**

**Problema: La educación de la niña rural continúa mostrando claras deficiencias de cobertura, permanencia y calidad.**

*Preocupantes deficiencias en la educación de las niñas rurales*

El 4% de los niños/as entre cinco y 11 años no asiste a un centro escolar<sup>58</sup>. La cobertura de educación secundaria (para los y las adolescentes entre 12 y 16 años) es sólo de 87.6%<sup>59</sup>. La cobertura en zonas urbana supera a la de las zonas rurales en 27 puntos porcentuales (urbana: 95.3%, rural: 68.6%), lo que muestra las grandes brechas de la educación en el Perú. En el caso de la población urbana que tiene acceso al sistema

<sup>58</sup> INEI, *Estado de la Niñez en el Perú*, Lima: INEI-UNICEF Perú, enero de 2004; p. 10.

<sup>59</sup> MUÑOZ, Fanni, Patricia RUIZ-BRAVO y José Luis ROSALES, “Las políticas educativas en el Perú: 1990-2003”, en: AMES RAMELLO, Patricia, *Las brechas invisibles: desafíos para una equidad de género en la educación*, Lima: IEP, 2006; p. 80.

educativo, no se constatan diferencias por sexo (95.2% varones y 95.4% mujeres). Estas se focalizan en la población rural de 12 a 16 años: el 68.6% del valor de la tasa de cobertura total rural se descompone en un 63.6% para las mujeres y un 73.4% para los hombres<sup>60</sup>. El 10% de las adolescentes entre 12 y 17 años no asiste a ningún centro educativo.

Por otra parte, los niños presentan una mayor asistencia a la escuela que las niñas en todos los niveles de pobreza. Este es un problema de los adolescentes y sobre todo de las mujeres. Entre los 12 y 17 años la inasistencia de las mujeres es de 10% y de los hombres de 8.4%<sup>61</sup>.

En las áreas rurales las niñas tienen dificultades serias para culminar la primaria –una de cada tres niñas que asisten a la escuela primaria la abandona sin haber aprendido a leer–, siendo así que el 25% de las que estudian se retrasan o no logran culminar. Según el III Censo Nacional Agropecuario la deserción y el ausentismo escolares son una constante en esta población que alcanza un promedio de 3.7 años de estudios, a diferencia de los varones –que llegan a 5.1– y de las mujeres de las ciudades –que alcanzan 8.3–. El resultado de esto es que muchas veces –por las deficiencias en su educación– gran parte de esas mujeres devengan en analfabetas funcionales<sup>62</sup>. El inicio tardío de la escolaridad en las niñas rurales es un factor que afecta su permanencia en el sistema educativo. Problemas de atraso y bajo rendimiento hacen que les llegue la edad de asumir mayores obligaciones domésticas y productivas antes de haber concluido la primaria. Otro factor que contribuye a que las niñas abandonen los estudios es el inicio de la pubertad. La menarquía induce a la inasistencia debido al temor de los padres frente a la posibilidad de un embarazo temprano y no deseado por sus hijas. Ocho de cada 10 niñas rurales de tercero de primaria tiene una edad mayor que la adecuada. En esas circunstancias es muy frecuente que la menarquía les llegue cuando aún no han pasado de la mitad de su educación básica<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> MUÑOZ *et al.*, p. 80.

<sup>61</sup> INEI, *op. cit.*

<sup>62</sup> MUÑOZ *et al.*, p.80.

<sup>63</sup> GIN 2005.

En relación con lo anterior, hay un gran déficit en educación bilingüe intercultural; así, en niños de tres a cinco años apenas alcanza una cobertura del 20%, mientras que en niños de seis a 11 años es de 35%.

La Red de Educación de la Niña Rural existe sólo a nivel formal toda vez que no ha desarrollado actividad alguna en los últimos años. Asimismo, la Ley de Educación de la Niña Rural no se cumple porque no se han asignado los recursos necesarios, tampoco se ha capacitado al personal docente para introducir una perspectiva de género en su trabajo.

En general, la calidad de la educación no alcanza a cubrir el desarrollo de las capacidades básicas necesarias. La evaluación del año 2001 (Unidad de Medición de la Calidad de la Educación) realizada por la UNESCO demostró que los estudiantes peruanos carecen de las competencias básicas para la lecto-escritura y el cálculo.

#### *Las niñas y la pobreza*

**Existen preocupantes cifras de niñas y niños sumidos en la pobreza, sin que esta situación se haya paliado significativamente en los últimos años.** De 3.8 millones de pobres extremos que existen en el Perú, el 55.2%, son niñas/os (2.1 millones). El número de niñas/os que vive bajo la línea de pobreza es de 6.5 millones: es decir que dos de cada tres niñas/os menores de cinco años viven bajo la línea de pobreza, tres de cada 10 niños menores de cinco años no acceden al servicio de agua y cinco de cada 10 no acceden al servicio de desagüe<sup>64</sup>.

#### *La salud de las niñas*

**Existe discriminación en el acceso a la salud contra de las mujeres, niñas y niños rurales, indígenas y pobres y las estadísticas oficiales no tienen información desglosada por sexo.**

---

<sup>64</sup> INEI, *Estado de la Niñez en el Perú*, Lima: INEI, UNICEF, enero de 2004; p. 10.

Para empezar, la cobertura del Seguro Integral de Salud está muy lejos de cubrir las necesidades existentes; pese a que el MINSA la ha ampliado incrementando sus afiliaciones de niñas y niños, así como el acceso de las gestantes a la atención prenatal, del parto y del puerperio.

1. Uno de cada tres niñas/os sufre de desnutrición y uno de cada dos de anemia.

Lo cierto es que uno de cada tres niños y niñas en el Perú sufre desnutrición crónica, aumentando a uno de cada dos en algunas regiones, como Ayacucho o Huancavelica. Asimismo, 13 departamentos presentaron prevalencias por encima del valor nacional<sup>65</sup>. En consecuencia, uno de cada cuatro niñas y niños presenta déficit de talla como secuela de la existencia de un déficit marginal y crónico de nutrientes y/o de cuadros de desnutrición aguda previos, que afectan el crecimiento y limitan sus capacidades intelectuales<sup>66</sup>. Además, uno de cada dos niños<sup>67</sup> sufre de anemia y en los últimos 15 años no hay disminución significativa de su incidencia, especialmente en zonas rurales<sup>68</sup>.

2. Aumenta el VIH/SIDA en niños y niñas

Se ha incrementado el VIH/SIDA en niñas y niños y hay subregistro y limitaciones para acceder a retrovirales. Datos del MINSA reportan una “feminización de la enfermedad”<sup>69</sup> habiendo aumentado el número de mujeres viviendo con el VIH/SIDA. Resulta alarmante que la proporción de contagio entre hombres y mujeres se va acercando de manera acelerada: de una relación de 11 hombres por una mujer, se ha pasado a 2.7 varones por una mujer. El promedio de edad también va disminuyendo, pues ahora la mayoría de personas infectadas se encuentra entre los 15 y los 25 años; lo que significa que se infectaron siendo niñas/os, dado el largo periodo de latencia de la

---

<sup>65</sup> COMISIÓN MULTISECTORIAL ENCARGADA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES SEÑALADAS EN EL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN POR LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (2002-2010), *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA), periodo 2005*, Lima: Comisión Multisectorial encargada de la implementación de acciones señaladas en el PNAIA, abril de 2006, en: <http://www.mimdes.gob.pe/dgna/pnaia/>; p. 28. (En adelante, PNAIA 2006.)

<sup>66</sup> INEI, *ENDES 2000*, Lima: INEI, 2000.

<sup>67</sup> PNAIA 2006; p. 29.

<sup>68</sup> Organización Panamericana de la Salud, *Perfil de la salud de las mujeres y los hombres en el Perú 2005*, Lima: OPS, 2006; p. 91. (En adelante OPS 2006.)

<sup>69</sup> OPS 2006; p. 103.

enfermedad. Esto da cuenta también de una falla central en materia de educación sexual, así como de una política restrictiva en materia de provisión de servicios y métodos para adolescentes<sup>70</sup>, que les permitan tener un ejercicio seguro de su sexualidad. Se ha incrementado la transmisión vertical por diversas razones, entre ellas, porque sólo 8% de las gestantes seropositivas accedieron a una terapia antirretroviral imprescindible para prevenir la transmisión vertical del virus del VIH/SIDA de madre a hijo<sup>71</sup>. En 2001 el número estimado de huérfanos por VIH SIDA fue de 17,000. Estos niños y niñas son discriminados en su comunidad o escuela. En 2003, el MINSA tenía registradas sólo 1,974 gestantes seropositivas. Este evidente subregistro se debe al estigma existente y la baja cobertura de control prenatal, CPN.

### 3. Salud sexual y reproductiva.

Sólo acceden a la atención prenatal por profesionales de la salud en el 82%<sup>72</sup> de los casos, mientras el promedio nacional es de 91%. En algunos departamentos del país (Cusco, Apurímac, Huancavelica y Huánuco) se tiene un promedio de 80 niños fallecidos por cada mil nacidos vivos, aunque la tasa de mortalidad infantil ha venido disminuyendo y actualmente el promedio nacional es de 24 por mil nacidos vivos.

Por otra parte, el 75% de adolescentes no quisiera tener NINGÚN hijo<sup>73</sup>. El 89.9% de adolescentes no tiene hijos y el 9.5% tiene un hijo<sup>74</sup>. La falta de información, educación y acceso a métodos les impiden cumplir sus ideales reproductivos. Al año 2005, el 12.7% de las adolescentes ya eran madres o estaban embarazadas<sup>75</sup>. Es decir, una de cada 10.

El embarazo adolescente, si bien ha descendido a nivel nacional, se ha incrementado en la zona de selva: del 26% al 29%. Es decir, casi una de cada tres mujeres de la selva ya

---

<sup>70</sup> Movimiento MANUELA RAMOS, *Derechos de las mujeres y equidad de género: Estado actual de su cumplimiento por el Estado Peruano*, Lima: Manuela Ramos, 2001; p. 56.

<sup>71</sup> Citado por el GRUPO DE INICIATIVA NACIONAL POR LOS DERECHOS DEL NIÑO (GIN), *Informe Alternativo sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Perú 2005*, en: <http://www.gin.org.pe/01GINinformeONU.htm> (En adelante GIN 2005).

<sup>72</sup> PNAIA 2006.

<sup>73</sup> RAGUZ, María, *Salud sexual y Reproductiva Adolescente y Juvenil: Condicionantes Sociodemográficos e Implicancias para Políticas, Planes y Programas e Intervenciones*, Lima: Fondo ENDES 2000 en Temas Demográficos y de Salud Familiar, diciembre de 2002.

<sup>74</sup> ENDES continua 2004-2005.

<sup>75</sup> ENDES continua 2004-2005.

son madres o están embarazadas antes de alcanzar los 20 años de edad. La brecha es significativa entre las adolescentes de zonas urbanas y rurales, duplicando estas últimas el porcentaje de alguna vez embarazadas de las adolescentes urbanas. El 15% de las muertes en mujeres por causas asociadas al embarazo, parto y puerperio son de adolescentes<sup>76</sup>, la tasa es más del doble de la muerte materna de mujeres de 20 a 35 años. La mortalidad materna es más alta en adolescentes en situación de mayor exclusión y pobreza, con menos acceso a información, educación y servicios de salud de calidad. El 25% de las mujeres atendidas por abortos incompletos son adolescentes.

A pesar de esta problemática no se evidencia voluntad política para el desarrollo de una educación integral de la sexualidad ni para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las adolescentes.

### *La violencia familiar y sexual*

1. Dos denuncias de maltrato infantil por hora.

**La violencia contra niños, niñas y adolescentes tiene dimensiones alarmantes y no ha disminuido. Falta un sistema público de registro e información y existe un marcado subregistro.** Sólo se cuenta con información proveniente de diversas oficinas estatales.

En 2005, los establecimientos de salud del MINSA atendieron a nivel nacional 17,738 casos de maltrato a niños, niñas y adolescentes; es decir, un promedio de dos casos de maltrato cada hora. Lamentablemente no se cuenta con información desglosada por sexo. En el mismo año, la Policía Nacional del Perú<sup>77</sup> registró un total de 5,776 denuncias por maltrato a niñas y niños, es decir 16 casos diarios y sólo en Lima. En el mismo periodo se registraron 25 denuncias por abuso sexual. Las Defensorías del Niño y Adolescente registran anualmente alrededor de 100 mil denuncias, siendo el 17% (17,000) sobre maltrato físico<sup>78</sup>. Los CEM atendieron a 5,929 niños, niñas y adolescentes en 2005; de ellos, el 75.7% fueron mujeres. El 89% de los casos de

---

<sup>76</sup> ENDES 2000.

<sup>77</sup> Centro de Investigaciones Especiales de la División de Familia de la VII Región Territorial Policial de Lima.

<sup>78</sup> Citado por el GIN 2005.

violencia sexual tuvieron a mujeres como agraviadas (nueve de cada 10). Asimismo, el 60% de las víctimas de violencia familiar fueron mujeres (seis de cada 10). El Ministerio Público registró ese año 2,055 casos de maltrato infantil a nivel nacional. Estos datos reafirman que son pocos los casos que llegan a las instancias de justicia.

## 2. Pena de muerte y violación sexual.

El gobierno actual viene impulsando la pena de muerte para quienes violan y asesinan posteriormente a niñas/os de menos de siete años, lo cual conduce a la denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esta propuesta no va articulada con ninguna inversión significativa de recursos en la mejora de las condiciones en que se investiga la violación sexual: el personal no está sensibilizado desde una perspectiva de género, los médicos legistas no tiene una cobertura de alcance en todas las regiones y provincias, menos aún para las zonas rurales; de otro lado, quienes tienen los equipos no cuentan con presupuesto para reactivos de ADN y otras pruebas químicas. Salvo en Lima, no están implementados espacios especiales para recibir la declaración preventiva de niños y niñas que han sido víctimas de violaciones sexuales. Los abogados de oficio que asesoran con cargo a los recursos públicos a estas víctimas no se dan abasto dada la alta carga de trabajo y a que esta es una más de las tareas que se les asigna. Dadas estas circunstancias, en general, los casos concluyen liberando a los inculpados por “falta de pruebas” y porque “la duda favorece al inculpad”; es decir, la mayor parte de casos termina en impunidad.

## 3. Explotación sexual infantil.

La explotación sexual comercial infantil y adolescente, especialmente de niñas, es un problema del país. Su incidencia es mayor en zonas de afluencia del turismo, como las ciudades de Iquitos, Cusco y Lima; zonas mineras artesanales como La Rinconada, en Puno; y en puertos y ciudades con gran actividad comercial, como Chiclayo y Huancayo. Es especialmente grave el caso de Iquitos, que se está convirtiendo en un centro de interés para el consumidor de turismo sexual. Como denunció la ONG Canoas sin Fronteras, de 163 niñas entrevistadas el 90% dijo haber recibido propuestas sexuales de turistas. En esta ciudad se ha desarrollado una forma sui generis de comercio sexual en canoas, siendo niñas entre 11 y 14 años las principales afectadas. El CMP Flora

Tristán<sup>79</sup>, señala que las víctimas son mayoritariamente adolescentes y que esto se relaciona con el tipo de demanda sexual existente; y, además, está asociada a estereotipos sexuales sobre las niñas (ingenuas, puras, limpias, etc.). La mayoría de menores que desaparece de su hogar tiene como destino la trata, la explotación laboral, la mendicidad y la explotación sexual. Las niñas y adolescentes, tienen un mayor valor en el mercado. En 2003 se incrementó en 32% el número de personas desaparecidas en el Perú, respecto a 2002 y el 64% de los menores de edad desaparecidos fueron niñas. La mayoría de las desapariciones ocurre en zonas rurales pobres o lugares periféricos de las ciudades.

### *El trabajo de las niñas*

**Las niñas y adolescentes son víctimas de explotación laboral y las acciones públicas desplegadas son insuficientes.** Tres de cada 10 niños/as de hogares pobres extremos trabajan<sup>80</sup>. La Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO 2001 IV, señala que el 28.6% de la población menor de 18 años trabaja. El 61.4% son niños y niñas entre seis y 13 años, en tanto que 38.6% tienen entre 14 y 17 años. El 70% está en la zona rural y el 30% restante en zonas urbanas.

Existen 110,496 menores de edad que trabajan en labores domésticas, de los cuales el 79% son mujeres; es decir que ocho de cada 10 trabajadores domésticos son mujeres. El 43% de ellas no tiene acceso a servicios educativos (según datos de la ENAHO 2001 y el CMP Flora Tristán).

En la población entre seis y 17 años que trabaja, la deserción escolar es de 46.7% y el atraso escolar fluctúa de dos a cuatro años. Los principales problemas de salud se evidencian en desnutrición crónica, lesiones a la columna vertebral, alteraciones al sistema nervioso central, intoxicaciones, exposición a contaminación, exposición al tétano, sobre exigencia física y recorte drástico de las horas de descanso<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Centro de la Mujer FLORA TRISTÁN, *Diagnóstico sobre trata de niños, niñas y mujeres en ocho ciudades del país*, Lima: CMP Flora Tristán, 2005; p. 55.

<sup>80</sup> UNICEF, *Estado de la niñez en el Perú*, Lima: UNICEF-INEI, 2004; p. 59.

<sup>81</sup> GIN 2005.

Miles de niños y niñas se encuentran en condiciones de servidumbre y explotación. Más de 50 mil niños y niñas trabajan en la explotación artesanal del oro<sup>82</sup>. Niños y niñas son también empleados para la extracción artesanal de piedra para construcción. Alrededor de 1,000 niños trabajan en la fabricación de ladrillos en Huachipa (Lima). Se estima que aproximadamente 1,000 niños, niñas y adolescentes trabajan en los basurales de los distritos de Carabaylo, San Martín de Porres y San Juan de Lurigancho (departamento de Lima) y unos 100 en El Milagro (Trujillo).

Existe alto nivel de incumplimiento de las normas sobre condiciones de trabajo de adolescentes, pero el Estado no ha desarrollado las acciones necesarias para sancionar estos hechos.

#### *Derechos civiles de las niñas*

**Una importante proporción de niñas se encuentra indocumentada; el problema es mayor en quienes viven en situación de pobreza y/o pertenecen a comunidades campesinas o amazónicas.** Se estima que en el Perú más de medio millón las niñas y niños están indocumentados. Se calcula que en 2002 en Perú el 18% de los nacimientos (110, 098 niños y niñas), no fueron registrados. Esto fue calculado tomando en cuenta la estimación hecha por el INEI del número de nacimientos ocurridos en ese año (626,714) comparado con el registro de nacimientos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, RENIEC (516,616). Este cálculo repetido hasta 2004 dio como resultado 550,490 menores de edad indocumentados: el 5% de los niños y niñas peruanos aproximadamente. De acuerdo al MINSA, en 2005 el RENIEC había registrado el nacimiento del 86% de los menores de edad ocurridos, tomando como base los resultados preliminares del Censo realizado por el INEI. La Defensoría del Pueblo, en su Informe N° 110, ha constatado una larga serie de obstáculos a la inscripción de los nacimientos, especialmente relacionados con los costos que debe asumir la población en situación de pobreza y pobreza extrema<sup>83</sup>; eso supone que estas poblaciones requieren de medidas de acción afirmativa urgentes dado que las acciones que despliega el Estado terminan por esa vía reafirmando la exclusión.

---

<sup>82</sup> *Ibíd.*

<sup>83</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Informe Defensorial N° 110*, Lima: Defensoría del Pueblo, 2005.

**No hay suficiente voluntad política para garantizar la implementación de las políticas y leyes vigentes a favor del avance de las niñas, particularmente de la niña rural.** Desde mayo de 2002 el país cuenta con el PNAIA 2002-2010, elevado a rango de ley en marzo de 2005. Este Plan representa un importante esfuerzo por introducir la perspectiva de género, tanto a nivel del lenguaje como de algunas de las metas. Dichos aspectos pretendieron ser modificados habiéndose inclusive formulado propuestas en ese sentido a la alta Dirección del MIMDES, las cuales afortunadamente no consiguieron su propósito a raíz de la presión de las organizaciones de mujeres y de la firme intervención de la Viceministra Dra. María Isabel Rosas Ballinas.

Una de las grandes debilidades para la implementación del PNAIA es que no cuenta con asignación presupuestal para el cumplimiento de la mayoría de sus metas, no se sustenta en metas transversales a los diferentes sectores del área social del Estado y de los gobiernos locales y regionales y no cuenta con un sistema nacional articulado de los sectores público y privado involucrados en las políticas de niñez y adolescencia.

Como se explicó más arriba, una reestructuración del MIMDES ha reducido el nivel del órgano rector de las políticas de infancia en el Perú y ha subsumido el enfoque de género que alguna manera estaba presente en su trabajo al enfoque de familia. En tal sentido, la Dirección General de la Niñez y Adolescencia, ha pasado a ser un órgano de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, es decir ha sido debilitada y desprovista de recursos financieros y humanos<sup>84</sup>.

El 4 de abril de 2003 se oficializó la creación de un espacio tripartito de coordinación a favor de las niñas rurales, la Red Nacional de Promoción de la Educación de la Niña Rural “Florecer”, que lamentablemente no cuenta con recursos y ha espaciado sus coordinaciones y perdido dinamismo. Desde abril de 2002 se cuenta con una Instancia Intersectorial Nacional para la erradicación del trabajo infantil. El Comité reúne a los portafolios de la Mujer, Salud y Agricultura, así como a representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, organizaciones no gubernamentales,

---

<sup>84</sup> GIN, *Informe sobre la aplicación de la convención internacional sobre los Derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Perú*, Lima: GIN, 2005.

ONG e instituciones consultivas de apoyo como la Organización Internacional del Trabajo, OIT, UNICEF, la OPS y la Comunidad Andina, con el objetivo de dotar al país de instrumentos que permitan la eliminación de la explotación laboral de menores de edad.

El Perú ha ratificado tratados internacionales y convenios que favorecen a niños y niñas, como el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados y el Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, el 8 de mayo de 2002. El Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el 14 de septiembre de 2005. El Convenio N° 138 de la OIT, sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, el 13 de noviembre de 2002 y el Convenio N° 182 (1999) de la OIT, sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, el 10 de enero de 2002. Además, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000, el 23 de enero de 2002. Sin embargo están pendientes las normas de desarrollo de estos tratados que permitan una adecuada aplicación de los mismos, así como la asignación de los recursos necesarios.

### **III. ADOPCIÓN DE MEDIDAS ESPECIALES DE CARÁCTER TEMPORAL ENCAMINADAS A ACELERAR LA IGUALDAD DE FACTO ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (ART. 4).**

#### **ARTÍCULO 4**

**1. LA ADOPCIÓN POR LOS ESTADOS PARTES DE MEDIDAS ESPECIALES DE CARÁCTER TEMPORAL ENCAMINADAS A ACELERAR LA IGUALDAD DE FACTO ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER NO SE CONSIDERARÁ DISCRIMINACIÓN EN LA FORMA DEFINIDA EN LA PRESENTE CONVENCIÓN, PERO DE NINGÚN MODO ENTRAÑARÁ, COMO CONSECUENCIA, EL MANTENIMIENTO DE NORMAS DESIGUALES O SEPARADAS;**

**ESTAS MEDIDAS CESARÁN CUANDO SE HAYAN ALCANZADO LOS OBJETIVOS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDAD Y TRATO.**

**2. LA ADOPCIÓN POR LOS ESTADOS PARTES DE MEDIDAS ESPECIALES, INCLUSO LAS CONTENIDAS EN LA PRESENTE CONVENCIÓN, ENCAMINADAS A PROTEGER LA MATERNIDAD NO SE CONSIDERARÁ DISCRIMINATORIA.**

## **POBREZA**

### **Recomendación “N” al V Informe Periódico del Estado peruano al Comité CEDAW:**

**“El Comité recomienda al Estado Parte que en las estrategias y programas de erradicación de la pobreza se tenga en cuenta una perspectiva de género y cuando proceda, se introduzcan medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 de la Convención para erradicar la pobreza entre las mujeres, en particular las mujeres rurales”.**

**Problemas: Las políticas de superación de la pobreza privilegian el rol de madre y trasladan a las mujeres la responsabilidad del cuidado de los hijos y de la familia, relegando la atención en su condición de sujetos de derechos. Los programas de apoyo alimentario y de alivio de la pobreza reposan en el trabajo voluntario de las mujeres bajo el supuesto de disponibilidad de tiempo libre. Su aporte no es valorizado, ni valorado.**

El 43.3%<sup>85</sup> de la población femenina de la zona rural está en condición de pobreza extrema; mientras que la asignación de los recursos para la inversión social no responde necesariamente a la situación de pobreza de la población y menos a una perspectiva de género. El Fondo de Compensación y Desarrollo Social, FONCODES, asigna mayores recursos en zonas con menores niveles de pobreza. Así, por ejemplo, la inversión por

<sup>85</sup> INEI, *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) anual, mayo 2003-abril 2004*, Lima: INEI, 2004.

persona en el departamento de Ica fue de US\$ 68, cuando su nivel de pobreza es de 32.5% frente a los US\$ 18 por persona que asignó para el departamento de Cajamarca que tiene un nivel de pobreza de 62.6%<sup>86</sup>, además de un alto componente de población rural.

Se requiere entonces reformular los criterios para la asignación del gasto de inversión social que debe responder al nivel de pobreza y a las brechas de género. Junto a esto debe revisarse también el nivel de gasto por persona, que debe ser proporcional al nivel de pobreza de cada región, para que efectivamente impacte favorablemente en la vida de las personas.

El Programa PRONAMACHS debe atender preferentemente a la población rural campesina en situación de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, el 47.7% de su presupuesto se destina al pago de subvenciones y servicios no personales<sup>87</sup>.

Se dispone de instrumentos rectores para la superación de la pobreza, tales como las “Bases de la Estrategia para la Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”, ESPOEP, aprobadas por Decreto Supremo N° 002-2003-PCM de enero de 2003. Allí se establece que las medidas deben contribuir además del reconocimiento social y económico de las mujeres, a su mayor participación en los niveles de decisión en igualdad de condiciones que el hombre. Pese a ello, los programas no traducen estos postulados en su diseño y ejecución y los informes sobre la ejecución de los mismos no dan cuenta de los avances que se pudieran estar logrando respecto a los indicadores con perspectiva de género.

#### *Políticas de superación de la pobreza*

El programa *Juntos*, creado en septiembre de 2005, consiste en la transferencia condicionada de dinero a las familias en situación de extrema pobreza. Tiene como contraparte a la mujer, la cual se compromete a asistir al centro de salud para el control de las vacunas de los hijos y la atención de su salud materna, así como a enviar a sus

---

<sup>86</sup> VÁSQUEZ HUAMÁN, Enrique, “Programas Sociales y Pobreza”, en: CIES, *Aportes para el gobierno peruano 2006-2011*, Lima: CIES, febrero de 2006.

<sup>87</sup> *Ibíd.*

hijos al colegio y tramitar los documentos de identidad en caso de indocumentación. Este Programa que entrega US\$ 31 mensuales y que ha sido adoptado por el nuevo gobierno, debería incorporar a las mujeres beneficiarias en sus instancias de decisión, así como generar indicadores de género para evaluar su impacto en reducir los índices de pobreza, principalmente de las mujeres rurales.

Otro aspecto preocupante es que el éxito de estos programas reposa en el cumplimiento de obligaciones familiares sólo por parte de las mujeres y ante algún incumplimiento se disponen sanciones como separarlas temporalmente del programa. Según la información difundida en los medios, 6,600 familias (mujeres) fueron retiradas temporalmente del programa *Juntos* por no cumplir con vacunar a sus hijos o no haberlos matriculado en la escuela<sup>88</sup>.

#### *El trabajo voluntario de las mujeres*

El trabajo voluntario y solidario de las mujeres ha contrarrestado la precaria economía de las familias más pobres del país. Los programas de apoyo alimentario reposan en un 100% en las mujeres, pero su contribución no es visible. El programa del vaso de leche atiende a nivel nacional a 1'073,639 niños y niñas, muchos de los cuales viven en condiciones de extrema precariedad.

Por otra parte, la distribución de alimentos a las familias de menores recursos se apoya en el trabajo de las mujeres. 5'538,394 personas se benefician de las raciones alimenticias preparadas y distribuidas por ellas<sup>89</sup>. En consecuencia, las mujeres aportan masivamente su trabajo voluntario, lo que debería expresarse en montos, como contrapartida de la inversión estatal para el gasto social.

Por otro lado, la dedicación a las tareas de apoyo alimentario no las exime de las labores de cuidado y atención a su familia. Su dedicación a estos fines les resta tiempo para el cuidado de su propia persona y su propio descanso, afectando su salud y calidad de vida.

---

<sup>88</sup> Diario "La Primera", 14 de noviembre de 2006.

<sup>89</sup> Ver artículo de opinión de Ana María Yáñez en el diario "La República", 21 de noviembre de 2006.

**IV.OBLIGACIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS APROPIADAS PARA SUPRIMIR TODAS LAS FORMAS DE TRATA DE MUJERES Y EXPLOTACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN DE LA MUJER (ART. 6).**

**ARTÍCULO 6**

**LOS ESTADOS PARTES TOMARÁN TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS, INCLUSO DE CARÁCTER LEGISLATIVO, PARA SUPRIMIR TODAS LAS FORMAS DE TRATA DE MUJERES Y EXPLOTACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN DE LA MUJER.**

**INDUSTRIA DEL SEXO**

**Recomendación “Z” al V Informe Periódico del Estado peruano  
al Comité CEDAW:**

"El Comité solicita al Estado parte que incluya en su próximo reporte, información, y datos sobre las medidas adoptadas para prevenir y combatir la trata de mujeres y niñas y la explotación de la prostitución, así como las medidas para proteger, y en su caso rehabilitación y reinsertar, a las mujeres y niñas víctimas de estos abusos. El Comité insta al Estado parte a que aplique las leyes que prohíben la explotación de la prostitución de las mujeres".

**Problemas:** El Estado no se ha preocupado por recoger información ni investigar suficientemente sobre la situación de la trata de personas y la prostitución; tampoco ha adecuado la normatividad interna con los instrumentos internacionales vigentes con respecto a estos temas. En consecuencia, han sido muy escasas las medidas que el estado ha implementado para prevenirlas, combatirlas y para la rehabilitar y reinsertar socialmente a las víctimas.

El Estado no ha recabado información específica sobre este fenómeno. En los últimos años se ha incrementado el número de mujeres, niños/as y adolescentes en situación de trata y explotados sexualmente. Las instituciones de la sociedad civil han desarrollado estudios para visibilizar los efectos de este fenómeno. En la investigación sobre trata realizada por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán en ocho ciudades del Perú (Cusco, Cajamarca, Puno, Madre de Dios, Tarapoto, Iquitos, Arequipa y Lima) se ha encontrado una alta incidencia de explotación sexual. El estudio ha identificado como uno de los mecanismos de captación los anuncios en periódicos con ofrecimiento de empleo, siendo los grupos más vulnerables los niños y niñas entre 14 y 18 años; y, en algunos casos –como en Puerto Maldonado, Tarapoto y Lima–, de entre 10 y 12 años<sup>90</sup>. Una investigación del Movimiento El Pozo, desarrollada en siete regiones y en Lima, concluye que ocho de cada 10 casos identificados eran de tráfico interno con fines de explotación sexual y comercial. Señalan que el abordaje y la identificación de situaciones de trata en otros países es además sumamente difícil. El documento revela información inédita sobre las modalidades de captación, traslado y explotación de las mujeres víctimas de la trata y registra el perfil de las víctimas y de los tratantes<sup>91</sup>.

Otra fuente de información es la línea telefónica gratuita 0800-1-0801 Fono Mujer, del Movimiento El Pozo, sobre casos de trata. De marzo de 2004 a septiembre de 2006 se han recibido 14,237 llamadas, de las cuales 609 han correspondido a trata y sólo 104 han ameritado investigación. De esa cantidad, 80 fueron remitidas al Departamento de Trata de la División Anti-secuestro de la Policía Nacional y el resto fueron remitidas a embajadas, consulados, ministerios y otras instancias públicas y privadas, así como indagaciones para internas. Sobre ella se han realizado campañas. Save the Children Suecia<sup>92</sup> señala que la demanda de prostitución está conformada por hombres cuyas edades fluctúan entre 18 y 60 años. Los clientes consideran que las relaciones con adolescentes son algo natural y que no hay una sexualidad prohibida y, por consiguiente, tampoco hay restricciones. También piensan que no tienen responsabilidad alguna cuando tienen sexo comercial con niños, niñas o adolescentes ya

---

<sup>90</sup> MELÉNDEZ, Liz y Katty MALLQUI, *La trata de mujeres, niñas y niños en el Perú*, Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2004.

<sup>91</sup> Movimiento EL POZO, *Trata de Mujeres para fines comerciales en el Perú*, Lima: Movimiento el Pozo, OIM, 2005.

<sup>92</sup> SAVE THE CHILDREN SUECIA, *El cliente pasa desapercibido*, Lima: Save the Children Suecia, 2004.

que al ser una transacción tienen derecho a disponer de aquello que han comprado, por lo tanto no consideran que sea violenta, mucho menos que se están vulnerando los derechos humanos.

Existe la dificultad de identificar y acceder a las víctimas quienes, por miedo a represalias, se resisten a interponer denuncias. A pesar de ser un delito extendido apenas existe una suma ínfima en comisarías, fiscalías y juzgados que lo reflejen.

### *Leyes que sancionan y prohíben la prostitución*

El Estado peruano ha suscrito instrumentos internacionales que comprometen su actuación como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigencia el 29 de septiembre de 2003<sup>93</sup>. Además de los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativos a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, y a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, entre otros<sup>94</sup>.

Se ha modificado el Código Penal se ha elevado la sanción penal y se han tipificado otros delitos. La Ley 28251<sup>95</sup> del 8 de junio de 2004 sanciona al usuario de mujeres cuyas edades estén comprendidas entre los 14 y 17 años, lo que resolvía un gran vacío

---

<sup>93</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos adicionales: “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” y el “Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, suscritos por el Perú el 14 de diciembre del año 2000, durante la Conferencia de Palermo en la República Italiana, aprobado por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N° 27527 de 4 de octubre de 2001, publicada el 8 de octubre de 2001, y ratificada mediante Decreto Supremo N° 088-2001-RE, de 19 de noviembre de 2001, publicado el 19 de noviembre del mismo año.

<sup>94</sup> De acuerdo con el artículo único del Decreto Supremo N° 078-2001-RE publicado el 6 de octubre de 2001.

<sup>95</sup> “Artículo 179-A.- Usuario-cliente: El que, mediante una prestación económica o ventaja de cualquier naturaleza tiene acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías con una persona de catorce y menor de dieciocho años, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años”.

legal. Se incluye el delito de turismo sexual infantil<sup>96</sup>. Se mejora en el texto el delito de trata de personas comprendiendo diferentes fines, como la prostitución, la esclavitud, pornografía u otras formas de explotación sexual. Se elevan las penas para sancionar los delitos de proxenetismo, rufianismo y favorecimiento de la prostitución. Esta ley fue promovida por las redes de la sociedad civil que asumen esta problemática y plantean alternativas de trabajo. Actualmente en el Congreso de la República se está debatiendo un proyecto de ley a propósito de la trata.

Sobre la aplicación de las normas e instrumentos vigentes existe un desconocimiento generalizado de los operadores jurídicos sobre la problemática. No existen fuentes oficiales que informen de los programas de capacitación y sensibilización a estos operadores. Algunas de las instituciones comprometidas con la atención realizan esfuerzos para la especialización y sensibilización en el tema; sin embargo, no son suficientes. Los esfuerzos de capacitación provienen en la mayoría de casos de instituciones de la sociedad civil.

#### *Escasas medidas de prevención*

El Estado ha realizado algunas acciones como la constitución del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas a través del Decreto Supremo N° 002-2004-IN integrado por representantes del Ministerio del Interior, MIMDES, MINSA, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Ministerio de Relaciones Exteriores, el Poder Judicial y el Ministerio Público; además de una representante de las instituciones de la sociedad civil especializadas en el tema. Este grupo tiene como objetivo 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. Entre sus objetivos está el 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; así como

---

<sup>96</sup> “Artículo 181-A.- Turismo sexual infantil.- El que promueve, publicita, favorece o facilita el turismo sexual, a través de cualquier medio escrito, folleto, impreso, visual, audible, electrónico, magnético o a través de internet, con el objeto de ofrecer relaciones sexuales de carácter comercial de personas de catorce y menos de dieciocho años de edad será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años. Si la víctima es menor de catorce años, el agente, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de seis ni mayor de ocho años”.

promover la adopción de medidas de prevención y protección de las víctimas y testigos. El grupo de trabajo ha facilitado coordinaciones con diversos organismos como con la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, que han puesto en funcionamiento en marzo de 2006 la Línea contra la Trata de Personas 0800-2-3232, cuyo objetivo es brindar información y asistencia a víctimas, así como a las potenciales víctimas de la trata de personas. Sin embargo, este grupo no tiene capacidad, jerarquía, ni presupuesto para desarrollar actividades intersectoriales a nivel nacional.

El problema es que no hay voluntad política para que los diferentes sectores trabajen coordinadamente, ni acciones concretas que aborden esta problemática; igualmente, falta coordinación interinstitucional con las acciones aisladas que realizan las instituciones comprometidas con el tema (MINSA, Ministerio de Educación, MIMDES, Poder Judicial, Ministerio Público, Municipalidad de Lima y la Policía Nacional).

#### *Pocas medidas de rehabilitación y reinserción de las víctimas*

La Ordenanza Municipal N° 236-99 de la Municipalidad de Lima prohíbe la prostitución de calle. Bajo el pretexto de erradicarla, se maltrata física y verbalmente a las mujeres en prostitución de calle. El Movimiento El Pozo ha asumido la defensa judicial de varias mujeres, víctimas de violencia física y verbal por parte de policías y funcionarios municipales de Lima.

La realización de operativos policiales y municipales en “locales ilegales” donde se ejerce prostitución no garantiza que las autoridades puedan reconocer víctimas de trata jóvenes y adultas, ya que es poco probable que la propia víctima se identifique como tal. Inclusive la existencia de “locales legales”, donde generalmente no se realizan operativos, no garantizan que no existan víctimas de trata adolescentes y adultas. Se debería dotar a la policía de mejor calificación para la labor de inteligencia que deben realizar para identificar casos de trata con fines de explotación sexual.

Las iniciativas de creación de “zonas rosas” están centradas en la protección del prostituyente o cliente, ya que se piensa que esto permitiría tener un mejor control sanitario de las mujeres e incluso se las “protegería” de abusos. No miden que estas

“zonas rosas” serían lugares “legales” propicios para encubrir situaciones de trata con fines de explotación sexual. De otro lado, estas iniciativas son un intento de controlar la presencia de las mujeres en las calles, argumentando que ello permitiría resguardar la seguridad del usuario. No se percibe que, de esta manera, el propio Estado colaboraría y legitimaría estas prácticas.

Hasta ahora la mayor preocupación del Estado y, sobre todo, de las municipalidades es la realización de operativos policiales de intervención en lugares donde se informa que hay adolescentes. Sin embargo, no hay un objetivo claro en relación con este grupo ni los recursos necesarios con los cuales se puede trabajar o derivar a los adolescentes. La prostitución requiere un abordaje más integral, considerando que la sociedad en su conjunto está comprometida.

El Poder Judicial, por su parte, ha colaborado a mantener locales dedicados a la explotación y prostitución que habiendo sido clausurados por la autoridad municipal son reabiertos mediante procesos de amparo de los Juzgados de Derecho Público.

En la mayoría de ocasiones, al momento de denunciar un caso de trata, la autoridad respectiva no lo tipifica como tal. Suelen utilizar otros términos como proxenetismo, etc. Lo cual ocasiona un subregistro de estos casos.

Por otra parte, se han generado recursos orientados básicamente a las víctimas: los niños, niñas y adolescentes. El MIMDES inauguró en Iquitos, en diciembre de 2005, la Casa de Acogida Santa Lorena para albergar a niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial infantil. Estas iniciativas de parte del Estado resultan ser importantes, especialmente por estar orientadas a una población vulnerable como la infancia y adolescencia. Pero, a su vez son insuficientes, ya que no se están haciendo iguales esfuerzos para brindar protección a las víctimas jóvenes y adultas, para quienes los recursos, especialmente de albergue en casos de mayor riesgo, son casi nulos. Se podría usar las casas refugio para casos de violencia familiar, pero éstos no son especializados para atender a víctimas de una problemática tan difícil como la trata con fines de explotación sexual comercial.

Otro tema es que, en general, las autoridades se ven más movilizadas cuando las víctimas son niños, niñas y adolescentes, antes que por los casos de mujeres jóvenes y adultas.

En los últimos años las mujeres involucradas en prostitución –denominadas trabajadoras sexuales– se agrupan en asociaciones. La Asociación de Trabajadoras “Miluska Vida y Dignidad” se ha pronunciado también demandando al Estado mayores acciones de prevención y atención a esta problemática<sup>97</sup>.

El Estado debería implementar un equipo multidisciplinario para el tratamiento psicológico y social de la víctima de trata y explotación sexual comercial; así como debería brindar garantías personales, después de realizada su denuncia.

## **V. OBLIGACIÓN DE ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA (ART. 7).**

### **ARTÍCULO 7**

**LOS ESTADOS PARTES TOMARÁN TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA DEL PAÍS Y, EN PARTICULAR, GARANTIZARÁN A LAS MUJERES, EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LOS HOMBRES, EL DERECHO A:**

**A) VOTAR EN TODAS LAS ELECCIONES Y REFERÉNDUMS PÚBLICOS Y SER ELEGIBLES PARA TODOS LOS ORGANISMOS CUYOS MIEMBROS SEAN OBJETO DE ELECCIONES PÚBLICAS;**

**B) PARTICIPAR EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y EN LA EJECUCIÓN DE ÉSTAS, Y OCUPAR CARGOS PÚBLICOS Y EJERCER TODAS LAS FUNCIONES PÚBLICAS EN TODOS LOS PLANOS GUBERNAMENTALES;**

---

<sup>97</sup>[http://www.ciudadaniasexual.org/publicaciones/Camp\\_Comunicado\\_Asociaci%F3n\\_de\\_trabajadoras\\_Sexuales.pdf#search=%22miluska%20dignidad%22](http://www.ciudadaniasexual.org/publicaciones/Camp_Comunicado_Asociaci%F3n_de_trabajadoras_Sexuales.pdf#search=%22miluska%20dignidad%22)

## **C) PARTICIPAR EN ORGANIZACIONES Y EN ASOCIACIONES NO GUBERNAMENTALES QUE SE OCUPEN DE LA VIDA PÚBLICA Y POLÍTICA DEL PAÍS.**

### **PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

En 2004 el Perú ya contaba con las cuotas electorales de género que habían sido incorporadas en la legislación electoral municipal y congresal en 1997 y eran equivalentes al 25% de las listas de candidatos para tales instancias. Luego, en 2000, se incrementa a 30% para las elecciones al Congreso y en 2002 también se aumenta a 30% para las elecciones regionales y municipales de ese año. Asimismo, en 2004 se adopta la cuota de género equivalente al 30% en el sistema de partidos políticos (Ley N° 28094), la cual debe aplicarse en dos ámbitos, uno en la elección de los cargos directivos y otro en las elecciones internas para la postulación de listas a cargos de elección popular.

La cuota ha tenido un impacto positivo y efectivo y ha contribuido a elevar de manera significativa la presencia de mujeres en los cargos del poder formal. En los municipios, las regidoras han pasado del 8% al 24% (elecciones municipales 1998) y ahora bordean el 27% a nivel nacional. En los gobiernos regionales las consejeras representan un 23% y el nuevo Congreso 2006-2011, cuenta con un 29% de mujeres congresistas; es decir 35 mujeres, 23 de las cuales proviene de las diferentes regiones del país.

Pese a este panorama de evidente mejora en cuanto a la participación política de la mujer, hay todavía en nuestro país deudas que atender para evitar y erradicar la discriminación contra las mujeres en el ámbito político. Veamos las principales.

#### *Indocumentación*

La existencia de más de 300 mil mujeres que no cuentan con su documento de identidad lo que las excluye e imposibilita el ejercicio de su derecho a elegir y ser elegidas. El Estado ha aprobado un Plan Nacional de Restitución de la Identidad 2005-2009

(Resolución Jefatural N° 772-2005-JEF/RENIEC del 15 de julio de 2005) donde se señala como una de las dificultades, la falta de estadísticas actualizadas localizadas geográficamente, por género y edad.

En este mismo tema, el Estado también ha adoptado medidas para reducir o exonerar de los costos del trámite del documento de identidad por causa de pobreza. Sin embargo, esta situación que se consigna en el documento de identidad genera discriminación de las pobres frente a las no pobres, cuyo documento no lleva ningún sello que califique la situación económica de la persona<sup>98</sup>.

En consecuencia, el Estado debe proveer de recursos al RENIEC para disponer de estadísticas actualizadas por género y ámbito geográfico. Igualmente debe eliminar la consignación de la condición de pobreza del documento de identidad.

Tal como lo señala una dirigente campesina: “... yo quiero hablar del tema del derecho a la identidad, yo diría que el Registro Nacional de Identidad no debe hacer con nuestro derecho un negocio, nosotros con cuánto esfuerzo alcanzamos tener nuestro documento nacional de identidad. Sin embargo, llega el tiempo de caducidad ya es otra preocupación, nosotros vivimos sólo de la chacra, pero tenemos que invertir lo poquito que tenemos en nuestros pasajes para poder sacar nuestros documentos...”<sup>99</sup>.

#### *Cuota de género y alternancia*

Las elecciones para los gobiernos locales y regionales se realizan por lista cerrada y bloqueada. Resulta entonces determinante la ubicación en las listas de candidatas y candidatos. Del análisis de las listas de postulantes a las municipalidades de Lima Metropolitana para las elecciones de noviembre de 2006, se constata que las organizaciones han superado el mínimo del porcentaje de la cuota, el cumplimiento bordea alrededor del 45 al 47%. Situación que varía sustancialmente si se analiza la ubicación de las candidatas. Sólo el 18% de las mujeres han sido ubicadas en la primera

---

<sup>98</sup> Este testimonio fue recogido de una líder del distrito de Villa El Salvador, Lima, en septiembre de 2006.

<sup>99</sup> Dirigente campesina, Huancavelica, julio de 2005.

mitad de sus respectivas listas, es decir son las que tendrían mayores opciones de resultar electas.

Frente a este panorama, el Congreso de la República debería retomar el tema de la alternancia como un mecanismo que perfeccionaría la aplicación de la cuota.

Otro aspecto de especial preocupación lo constituye el accionar del Jurado Nacional de Elecciones, JNE, en materia de cumplimiento de las disposiciones electorales sobre las cuotas. Por ejemplo, en las elecciones al Parlamento Andino, el JNE modificó la forma de aplicación de la cuota, cuando ya habían vencido los plazos para la inscripción de las listas, convalidando así a una lista que había incumplido con las disposiciones iniciales<sup>100</sup>.

Asimismo, en las elecciones municipales y regionales del 19 de noviembre de 2006, el JNE validó la inscripción de más de 90 listas a nivel nacional que incumplieron con la cuota de género equivalente al 30%<sup>101</sup>. Esto revela que no existe una política institucional en el JNE que garantice el cumplimiento de las disposiciones electorales en materia de derechos de las mujeres.

Finalmente, los primeros resultados de las últimas elecciones regionales y municipales dan cuenta de la no elección de ninguna mujer como presidenta regional. El número de alcaldesas también ha bajado (en provinciales de 4.1% a 1.5% y en distritales de 3.9% a 3.6%)<sup>102</sup>. Las cuotas no se aplican para este nivel de candidaturas por lo que, a la luz de estos resultados, se hace necesario adoptar la cuota de género también para estas postulaciones.

### *Diversidad y discriminación*

---

<sup>100</sup> Nota de Prensa del Movimiento Manuela Ramos y Comunicación de la Defensoría del Pueblo, Lima, febrero de 2006.

<sup>101</sup> Nota de Prensa del Movimiento Manuela Ramos, Conferencia de Prensa de la Presidenta de la Mesa Multipartidaria de Mujeres Parlamentarias Peruanas, Rosario Sasieta y Comunicación de la Defensoría del Pueblo al JNE. Lima, noviembre de 2006.

<sup>102</sup> Resultados en el sitio web de la OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES, [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe), el 24 de noviembre de 2006.

Una de las características de nuestro país es su diversidad pero no se asume como respeto y reconocimiento sino como discriminación y subvaloración. Las mujeres afrontan esta situación de parte de los varones, muchas veces sus propias parejas, así como de los líderes de la comunidad y de las autoridades. Las mujeres explicitan esta situación de la siguiente manera:

*“Los que saben leer más, las autoridades, son los que nos discriminan. Los hombres no quieren que participemos. En el Consejo también: cuando nos ven con polleras no nos quieren atender, ‘¿qué cosa saben estas mujeres analfabetas?’, nos dicen. A los que hablan castellano nomás los atienden, a nosotras no nos valoran, por el simple hecho [de] que hablamos quechua”<sup>103</sup>.*

*“...allí en mi pueblo hay todavía lo que llaman discriminación. En el centro Poblado Huanacopampa del distrito de Paucará, (...) Nosotros queremos, como los hombres, organizarnos, organizándonos el local de nuestro comedor popular hasta podemos hacernos, digo en nuestras reuniones. Y otros esposos nos dicen: ‘ustedes han sido varones ¿que cosa?, toda la vida reunión, reunión, esas mujeres que caminan de noche ¿son acaso buenas mujeres?’ nos dicen. (...). En la reunión aprobamos para hacer nuestro local, cada socia vamos a jalar 50 adobes, eso aprobamos en nuestra acta, hasta eso nos rechazan”<sup>104</sup>.*

*“... no quieren dar ningún cargo a las señoras, pues dicen a veces, ‘¿qué cargo van a ocupar si ni leer ni escribir saben? ¿cómo se van ha defender?’, por eso no nos dan ningún cargo. O de repente te dan un cargo, pero los que saben leer, los ingenieros, ellos te dicen... ‘si no sabes leer señora, ¿cómo te han dado este cargo señora?’... nos dicen y no te hacen caso, así le digas cualquier cosa. Por ejemplo, hay cargos como en el Consejo de Vigilancia o en Presupuesto participativo te eligen, cuando vas a ver las obras, no te hacen caso ellos,... ‘La señora es analfabeta ¿qué cosa se va dar cuenta ella, que cosa sabe ella para venir a controlarnos?’... diciendo, esos profesionales nos discriminan...”<sup>105</sup>.*

---

<sup>103</sup> Testimonio de mujer líder de Acobamba, Huancavelica, agosto de 2006.

<sup>104</sup> *Ibíd.*

<sup>105</sup> *Ibíd.*

*“¿Cuál es nuestro problema para que nuestra organización no vaya adelante?, para mi nuestro primer problema sería las autoridades, a las mujeres no nos reciben como debe ser, ‘¿qué saben las mujeres diciendo?’ Otro de los problemas que tenemos es que no tenemos autoestima o cada una no nos valoramos”<sup>106</sup>.*

### *Participación en otras instancias de poder locales*

En el marco del proceso de descentralización iniciado en 2002 se han institucionalizado mecanismos de participación y vigilancia ciudadana. Así, por ejemplo, los consejos de coordinación regional y local que tienen dentro de su composición 40% de representación de la sociedad civil. Igualmente, el comité de vigilancia del presupuesto participativo. La participación de las mujeres no se ha garantizado, con lo que resulta débil su participación para la vigilancia y para la incorporación de sus demandas dentro de las prioridades seleccionadas en la etapa de priorización de temas.

Frente a esta situación, el Congreso debe formular una iniciativa que mejore estos mecanismos de participación ciudadana.

## **MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

### **Recomendación “FF” al V Informe Periódico del Estado peruano al Comité CEDAW:**

**“El Comité pide al Estado parte que diseñe e implemente programas globales en el ámbito educativo y que inste a los medios de comunicación a que promuevan cambios culturales en la publicidad y en la programación de entretenimiento con relación a los roles y responsabilidades que desempeñan mujeres y hombres, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Convención.**

---

<sup>106</sup> Dominga Ccasapata Chopcca, Huancavelica, julio de 2006.

Asimismo, el Comité recomienda que se desarrollen políticas y se implementen programas que garanticen la eliminación de los estereotipos asociados a roles tradicionales en la familia, el empleo, la política y la sociedad”.

**Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos CEDAW/C/PER/Q/6, 8 de agosto de 2006.**

#### **Estereotipos**

**4. Sírvanse indicar si existen iniciativas específicas previstas para eliminar los estereotipos y la discriminación contra la mujer en los medios de comunicación.**

**Problema: El Estado peruano no cumple con instar a los medios de comunicación a que promuevan cambios culturales en la publicidad y en los programas de entretenimiento con relación a los roles y responsabilidades de los hombres y mujeres.**

El informe peruano se concentra en destacar acciones educativas vinculadas a la equidad de género y la igualdad de oportunidades en el aspecto educativo escolar, de una forma general. Menciona cambios en el currículo escolar, pero no informa sobre indicadores que demuestren la efectividad de estos cambios. No menciona ninguna acción tomada específicamente con el tema de los medios de comunicación, ni respecto a la publicidad sexista ni a los programas de televisión que reproducen estereotipos de género.

#### *Responsabilidad del INDECOPI*

El Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual, INDECOPI, a través de su Comisión de la Represión de la Competencia Desleal, es el órgano administrativo encargado de sancionar a las empresas y los anunciantes cuando su publicidad fomenta o promueve la discriminación. Para ello, este órgano cuenta con el Decreto Legislativo N° 691, denominado Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor, y con un

documento denominado Lineamientos sobre Competencia Desleal y Publicidad Comercial, aprobado por Resolución N° 001-2001-LIN-CCD/INDECOPI del 5 de julio de 2001, el cual sigue vigente. Ello es importante, considerando que la publicidad en el Perú es sexista y racista: muestra a la mujer como objeto sexual y se basa en los estereotipos del ama de casa o el de la sumisa y delicada.

Este último documento, sin embargo, contiene lineamientos que permiten el uso de publicidad sexista. Para INDECOPI, "...la norma no prohíbe la difusión de alguna frase o imagen que pudiera ser considerada discriminatoria u ofensiva. La ley no prohíbe anuncios que presenten conductas antisociales, criminales o ilegales, sino sólo los que tengan como efecto o resultado 'favorecer o estimular' determinados tipos de discriminaciones u ofensas: las raciales, sexuales, sociales, políticas o religiosas. Los términos 'favorecer o estimular', implican examinar lo más objetivamente posible si el anuncio puede generar conductas negativas de la naturaleza antes señalada"<sup>107</sup>.

Estos lineamientos casi siempre han concluido en la consideración de que la publicidad muestra un mundo de fantasía, considerando como muy poco probable que el consumidor adopte determinadas posturas por creer la fantasía mostrada en la publicidad. Como consecuencia de ello el INDECOPI ha rechazado las denuncias que DEMUS ha presentado en los últimos 12 años por casos de publicidad sexista. Curiosamente, en estos casos no ha sido la empresa anunciante sino la autoridad (INDECOPI) quien se ha mostrado renuente a reconocer cuándo un aviso publicitario contiene mensajes denigrantes contra las mujeres<sup>108</sup>.

Un ejemplo de ello está en el mismo documento de lineamientos, donde se afirma que: "Otro caso lo encontramos en un anuncio de papas fritas en el cual se estableció que, luego de un análisis superficial, un consumidor razonable percibiría que la renuncia al

---

<sup>107</sup> INDECOPI, *Lineamientos sobre Competencia Desleal y Publicidad Comercial*, Resolución N° 001-2001-LIN-CCD/INDECOPI, aprobada el 5 de julio de 2001, p. 55.

<sup>108</sup> Desde 1994, DEMUS ha presentado 17 denuncias de publicidad que fomenta el sexismo y/o la violencia ante la Comisión de Represión de la Competencia Desleal de INDECOPI. De estas denuncias, seis fueron resueltas mediante acuerdos de conciliación con las empresas y anunciantes denunciados, quienes accedieron a retirar la publicidad y modificarla. De las 11 restantes, en 10 casos INDECOPI declaró infundada la denuncia y en un caso la declaró fundada, pero no por el tema del uso de la mujer como objeto, sino por el fomento de la violencia y la conducta ilegal (el comercial mostraba a un jugador de fútbol que pateaba una máquina expendedora con la intención de no pagar). Curiosamente, fue la autoridad y no el anunciante, la que se negó a reconocer cuándo un aviso publicitario contiene mensajes denigrantes contra las mujeres.

personaje 'Jane' que realizaba 'Tarzán' a cambio de una bolsa de papas Jack's que tenía un chimpancé, había sido realizada en forma humorística y fantasiosa, mostrando personajes de ficción –Tarzán, Jane y Chita– con la finalidad de difundir el mensaje de que las referidas papas eran irresistibles. Tanto la Comisión como la Sala concluyeron que un consumidor razonable no sería estimulado por el anuncio a causar en el mundo real una ofensa o un acto de discriminación sexual contra la mujer”<sup>109</sup>.

**En conclusión, históricamente INDECOPI no ha cumplido con su labor de vigilar que la publicidad no contenga elementos que denigren a la mujer, la presenten como un objeto pasible de ser deseado o violentado o acartonada en roles estereotipados. Ello porque, en vez de cumplir un rol de previsión y cautela, está esperando que efectivamente se produzca un caso concreto donde un consumidor atente contra la mujer, guiado por la publicidad.**

#### *Responsabilidad del Poder Judicial*

El Poder Judicial es la instancia ante la cual se solicita la nulidad de las resoluciones del Tribunal de INDECOPI, que constituye la última instancia administrativa. El Poder Judicial ya ha respondido positivamente en un caso<sup>110</sup>, donde la Corte Suprema declaró nula una resolución de INDECOPI y le ordenó pronunciarse nuevamente y lo obliga "a cumplir con su deber de cautelar el derecho de la ciudadanía a consumir una publicidad que no tenga mensajes antisociales ni discriminatorios". Sin embargo, la sentencia de la Corte Suprema llegó el año 2002, es decir, ocho años después de puesta la denuncia ante INDECOPI, lo que lo convierte en un proceso largo y no expeditivo en aras de generar un cambio en la publicidad. Ello sigue invariable en la actualidad.

**En conclusión, el Estado no cumple con instar a los medios de comunicación a que promuevan cambios culturales en la publicidad y en los programas de entretenimiento con relación con los roles y responsabilidades de los hombres y**

---

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 56. Se refiere a una denuncia presentada por DEMUS contra Savoy Brands Perú S.A. y McCann Erickson Corporation Publicidad S.A., en el cual se declaró infundada la denuncia en las dos instancias.

<sup>110</sup> Denuncia presentada por DEMUS contra Jeans McGregor ante INDECOPI en 1994. El aviso mostraba una detención policial de un hombre joven por haber agredido a una mujer. Sorprendentemente, cuando esto ocurre, la agraviada pide al agente de policía que no detenga al agresor e incluso que le consiga su número telefónico.

**mujeres.** El Estado no tiene políticas orientadas a buscar cambios en la publicidad y los programas de televisión sobre la presentación estereotipada de la mujer. Los órganos estatales de control administrativo y judicial no responden a las denuncias de la sociedad civil, sea por falta de una perspectiva de género en los funcionarios públicos, sea por la burocracia que hace los procesos más lentos en nuestro país.

**VI. OBLIGACIÓN DE ADOPTAR TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER Y ASEGURARLE LA IGUALDAD DE DERECHOS CON EL HOMBRE EN LA ESFERA DE LA EDUCACIÓN (ART. 10).**

**ARTÍCULO 10**

**LOS ESTADOS PARTES ADOPTARÁN TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, A FIN DE ASEGURARLE LA IGUALDAD DE DERECHOS CON EL HOMBRE EN LA ESFERA DE LA EDUCACIÓN Y EN PARTICULAR PARA ASEGURAR CONDICIONES DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES:**

**A) LAS MISMAS CONDICIONES DE ORIENTACIÓN EN MATERIA DE CARRERAS Y CAPACITACIÓN PROFESIONAL, ACCESO A LOS ESTUDIOS Y OBTENCIÓN DE DIPLOMAS EN LAS INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA DE TODAS LAS CATEGORÍAS, TANTO EN ZONAS RURALES COMO URBANAS; ESTA IGUALDAD DEBERÁ ASEGURARSE EN LA ENSEÑANZA PREESCOLAR, GENERAL, TÉCNICA, PROFESIONAL Y TÉCNICA SUPERIOR, ASÍ COMO EN TODOS LOS TIPOS DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL;**

**B) ACCESO A LOS MISMOS PROGRAMAS DE ESTUDIOS, A LOS MISMOS EXÁMENES, A PERSONAL DOCENTE DEL MISMO NIVEL PROFESIONAL Y A LOCALES Y EQUIPOS ESCOLARES DE LA MISMA CALIDAD;**

**C) LA ELIMINACIÓN DE TODO CONCEPTO ESTEREOTIPADO DE LOS PAPELES MASCULINO Y FEMENINO EN TODOS LOS NIVELES Y EN TODAS LAS FORMAS DE ENSEÑANZA, MEDIANTE EL ESTÍMULO DE LA EDUCACIÓN MIXTA Y DE OTROS TIPOS DE EDUCACIÓN QUE CONTRIBUYAN A LOGRAR ESTE OBJETIVO Y, EN PARTICULAR, MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DE LOS LIBROS Y PROGRAMAS ESCOLARES Y LA ADAPTACIÓN DE LOS MÉTODOS DE ENSEÑANZA;**

**D) LAS MISMAS OPORTUNIDADES PARA LA OBTENCIÓN DE BECAS Y OTRAS SUBVENCIONES PARA CURSAR ESTUDIOS;**

**E) LAS MISMAS OPORTUNIDADES DE ACCESO A LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PERMANENTE, INCLUIDOS LOS PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN FUNCIONAL Y DE ADULTOS, CON MIRAS EN PARTICULAR A REDUCIR LO ANTES POSIBLE TODA DIFERENCIA DE CONOCIMIENTOS QUE EXISTA ENTRE HOMBRES Y MUJERES;**

**F) LA REDUCCIÓN DE LA TASA DE ABANDONO FEMENINO DE LOS ESTUDIOS Y LA ORGANIZACIÓN DE PROGRAMAS PARA AQUELLAS JÓVENES Y MUJERES QUE HAYAN DEJADO LOS ESTUDIOS PREMATURAMENTE;**

**G) LAS MISMAS OPORTUNIDADES PARA PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN EL DEPORTE Y LA EDUCACIÓN FÍSICA;**

**H) ACCESO AL MATERIAL INFORMATIVO ESPECÍFICO QUE CONTRIBUYA A ASEGURAR LA SALUD Y EL BIENESTAR DE LA FAMILIA, INCLUIDA LA INFORMACIÓN Y EL ASESORAMIENTO SOBRE PLANIFICACIÓN DE LA FAMILIA.**

## **DERECHO A LA EDUCACIÓN**

**Recomendación "DD" al V Informe Periódico del Estado peruano  
al Comité CEDAW:**

**“El Comité pide al Estado parte que ponga en práctica programas especialmente diseñados para reducir el analfabetismo femenino, en particular entre las mujeres y niñas de zonas rurales y para mantener a las niñas en las escuelas”.**

**Problema: Persistencia de población analfabeta. 1'465,320 personas son analfabetas y de este total las mujeres constituyen el 74.6%, lo que significa que 1'093,250 de mujeres mayores de 15 años no sabe leer ni escribir<sup>111</sup>. La atención a esta situación es una tarea y deuda pendiente del Estado.**

### *Persistencia del analfabetismo*

Los departamentos peruanos de Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Cajamarca concentran la mayor población analfabeta. 23.2%, 22.1%, 19.6% y 19.1% respectivamente. Estas zonas a su vez han sido las más afectadas por la violencia política y presentan también los mayores índices de pobreza.

En consecuencia, los contenidos de los programas de alfabetización deben responder a esta realidad y enmarcarse también en los compromisos del Estado suscritos respecto a la Educación para Todos; la cual considera que "está alfabetizada toda persona que puede leer y escribir comprendiendo un enunciado simple relacionado con su vida cotidiana".

El gobierno que inició su gestión en julio de 2006 ha creado el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, PRONAMA (Decreto Supremo No 022-2006-ED), "responsable de desarrollar las acciones conducentes a erradicar el analfabetismo en el país, constituyéndose como Unidad Ejecutora el Ministerio de Educación".

En sus considerandos se recuerda que los programas de alfabetización se realizan en una perspectiva de promoción del desarrollo humano, del mejoramiento de la calidad de vida y de equidad social y de género; según los requerimientos de cada lugar (artículo 38 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación).

---

<sup>111</sup> Dato del Censo Nacional sobre Población y Vivienda 2005 del INEI.

El PRONAMA cuenta con un Consejo Ejecutivo como máxima autoridad. Está conformado por los titulares de los sectores Educación –quien lo preside–, Defensa, Economía y Finanzas, Salud, Mujer y Desarrollo Social; y Presidentes de los Consejos de la Juventud y de Descentralización. A su vez, podrá incorporar representantes de la sociedad civil.

Las funciones correspondientes a la Dirección de Alfabetización, perteneciente a la Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa dependiente del Viceministro de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación, serán asumidas directamente por la Dirección Técnica Ejecutiva del PRONAMA.

La creación de esta instancia multisectorial para la atención del analfabetismo –que se concentra mayoritariamente en mujeres–, requiere de un protagonismo y monitoreo permanente del Ente Rector (el MIMDES); preocupa esta debilidad –este ministerio es solo un integrante más del Consejo Ejecutivo del programa– más aun cuando también integra esta instancia el Ministerio de Defensa. Por otro lado, la participación de la sociedad civil no es mandatoria sino sólo una posibilidad a criterio del Ministerio de Educación.

Tal como se anotó en el acápite referido a los derechos de las niñas, la tasa de asistencia escolar de los niños y niñas entre los tres y 16 años de edad bordea el 87.6%. Sin embargo, aún se mantiene una brecha de 1.8% respecto de la asistencia de las mujeres (86.8%) frente a la de los varones (88.6%). Asimismo, todavía el 12.2% de los niños y niñas entre los tres y 16 años de edad no asiste al colegio<sup>112</sup>. La tasa de asistencia a la educación primaria (seis a 11 años de edad) de los varones es de 94.9% y de las mujeres 93.1%, manteniéndose una brecha de 1.8%.

---

<sup>112</sup> INEI, “Informe Técnico N° 10”, octubre 2006; sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO continua, mayo-junio-julio, 2006.

En el caso de la educación secundaria (entre 12 y 16 años de edad), la tasa de asistencia de las mujeres es superior a la de los varones: 70.9% y 72.6% para varones y mujeres respectivamente.

La información desagregada por sexo es un avance. El Comité debe exhortar al Estado para que esta metodología se mantenga y no sea sólo el contenido de un informe.

Entre las razones para la no asistencia a la escuela que expresan varones y mujeres, la alternativa “otros” concentra en las mujeres un 32.8% y en los varones un 29.3%. Esta alternativa tiene el siguiente contenido: "cumplimiento del servicio militar, no le interesa, no le gusta el estudio, enfermedad, accidentes, problemas familiares". Esta información revela que para las mujeres son relevantes los problemas familiares para decidir o no su asistencia a la escuela. Faltaría ahondar sobre si estas causas deciden también la deserción de la escuela, información que no brinda el documento analizado. Falta asimismo información sobre la extraedad, que es uno de los factores que afecta en mayor medida a las niñas.

Para concluir, si bien se ha incorporado la perspectiva de género en varios instrumentos normativos y algunos de gestión, es preocupante verificar que la constitución del sistema educativo peruano responde a una matriz jerárquica, androcéntrica y excluyente<sup>113</sup>. Respecto a la eliminación de estereotipos en los textos escolares, la misma fuente señala que la incorporación de tal criterio está librada a la iniciativa y sensibilidad de los funcionarios y no se evidencian en el contenido de los materiales. En algunos casos se limita al uso del lenguaje inclusivo. Asimismo, el uso de la figura masculina sigue siendo predominante (por ejemplo 321 ilustraciones masculinas frente a 160 femeninas en las Guías de segundo grado). Y se persiste en mostrar imágenes tradicionales, donde las mujeres realizan las labores del cuidado del hogar y de protección, mientras que –contrariamente– los hombres son presentados en el espacio

---

<sup>113</sup> MUÑOZ CABREJO, Fanni, “Caminos Cruzados: Género en las políticas educativas en el Perú en los últimos diez años”, en *Educação & Sociedade*, vol. 27, N° 95, Campinas, mayo/agosto de 2006; p.385-406. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302006000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

público, realizando labores de médico, técnicos, etc. Las mujeres cuando aparecen el ámbito público son presentadas como maestras<sup>114</sup>.

**VII. OBLIGACIÓN DE ADOPTAR TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN LA ESFERA DEL EMPLEO (ART. 11).**

**ARTÍCULO 11**

**1. LOS ESTADOS PARTES ADOPTARÁN TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN LA ESFERA DEL EMPLEO A FIN DE ASEGURAR, EN CONDICIONES DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES, LOS MISMOS DERECHOS, EN PARTICULAR:**

- a. EL DERECHO AL TRABAJO COMO DERECHO INALIENABLE DE TODO SER HUMANO;**
- b. EL DERECHO A LAS MISMAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO, INCLUSIVE A LA APLICACIÓN DE LOS MISMOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE CUESTIONES DE EMPLEO;**
- c. EL DERECHO A ELEGIR LIBREMENTE PROFESIÓN Y EMPLEO, EL DERECHO AL ASCENSO, A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y A TODAS LAS PRESTACIONES Y OTRAS CONDICIONES DE SERVICIO, Y EL DERECHO AL ACCESO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y AL READIESTRAMIENTO, INCLUIDO EL APRENDIZAJE, LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL ADIESTRAMIENTO PERIÓDICO;**
- d. EL DERECHO A IGUAL REMUNERACIÓN, INCLUSIVE PRESTACIONES, Y A IGUALDAD DE TRATO CON RESPECTO A UN TRABAJO DE IGUAL VALOR, ASÍ COMO A IGUALDAD DE TRATO CON RESPECTO A LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE TRABAJO;**

---

<sup>114</sup> *Op. cit.*

- e. **EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN PARTICULAR EN CASOS DE JUBILACIÓN, DESEMPLEO, ENFERMEDAD, INVALIDEZ, VEJEZ U OTRA INCAPACIDAD PARA TRABAJAR, ASÍ COMO EL DERECHO A VACACIONES PAGADAS;**
- f. **EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y A LA SEGURIDAD EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO, INCLUSO LA SALVAGUARDIA DE LA FUNCIÓN DE REPRODUCCIÓN.**

**2. A FIN DE IMPEDIR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER POR RAZONES DE MATRIMONIO O MATERNIDAD Y ASEGURAR LA EFECTIVIDAD DE SU DERECHO A TRABAJAR, LOS ESTADOS PARTES TOMARÁN MEDIDAS ADECUADAS PARA:**

- a. **PROHIBIR, BAJO PENA DE SANCIONES, EL DESPIDO POR MOTIVO DE EMBARAZO O LICENCIA DE MATERNIDAD Y LA DISCRIMINACIÓN EN LOS DESPIDOS SOBRE LA BASE DE ESTADO CIVIL;**
- b. **IMPLANTAR LA LICENCIA DE MATERNIDAD CON SUELDO PAGADO O CON PRESTACIONES SOCIALES COMPARABLES SIN PÉRDIDA DEL EMPLEO PREVIO, LA ANTIGÜEDAD O BENEFICIOS SOCIALES;**
- c. **ALENTAR EL SUMINISTRO DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE APOYO NECESARIOS PARA PERMITIR QUE LOS PADRES COMBINEN LAS OBLIGACIONES PARA CON LA FAMILIA CON LAS RESPONSABILIDADES DEL TRABAJO Y LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA, ESPECIALMENTE MEDIANTE EL FOMENTO DE LA CREACIÓN Y DESARROLLO DE UNA RED DE SERVICIOS DESTINADOS AL CUIDADO DE LOS NIÑOS;**
- d. **PRESTAR PROTECCIÓN ESPECIAL A LA MUJER DURANTE EL EMBARAZO EN LOS TIPOS DE TRABAJOS QUE SE HAYA PROBADO PUEDAN RESULTAR PERJUDICIALES PARA ELLA.**

**3. LA LEGISLACIÓN PROTECTORA RELACIONADA CON LAS CUESTIONES COMPRENDIDAS EN ESTE ARTÍCULO SERÁ EXAMINADA PERIÓDICAMENTE A LA LUZ DE LOS CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS Y SERÁ REVISADA, DEROGADA O AMPLIADA SEGÚN CORRESPONDA.**

## **DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL**

**Recomendación “R” al V Informe Periódico del Estado peruano**

**al Comité CEDAW:**

**“El Comité recomienda que se tomen las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del artículo 11 de la Convención y la aplicación de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, en particular sobre la no discriminación en el empleo y la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres. El Comité recomienda que se tomen medidas para eliminar la segregación ocupacional a través de, *inter alia*, la educación, la formación y la capacitación”.**

**Problema: El Estado peruano no ha cumplido con asegurar que las mujeres peruanas gocen de un acceso equitativo al empleo, pese a que son la mayor parte de la población en edad de trabajar. Las mujeres tienen menores tasas de participación laboral y, con ello, tasas más altas de desocupación. El empleo adecuado es esquivo para la mayoría de mujeres del Perú y su participación laboral se concentra en sectores informales en los que los derechos laborales mínimos no son respetados. La remuneración entre mujeres y hombres es dispar sin que medien factores justificados. Las mujeres rurales sufren en todos los ámbitos una postergación. El ámbito laboral consagra una de las mayores expresiones de discriminación por sexo, la discriminación por motivo de maternidad y el Estado peruano sólo ha dado avances legislativos que en modo alguno garantizan el goce efectivo de los derechos de las mujeres; su nivel de fiscalización es mínimo. En el ámbito del acoso sexual se han dado avances de**

**orden legislativo pero el nivel de seguimiento a las normas implementadas es aún precario.**

*“¿Por qué se retiró de su trabajo? Por mi enfermedad, me da la gripe, no ve que estuve en el congelado, envasábamos espárrago fresco. Sobre todo es de los ingenieros, porque por ejemplo está el derecho a la alimentación y en el trabajo a veces nos sacan a almorzar muy tarde y a veces sufrimos gastritis todas y otras enfermedades en los congelados, los bronquios, y en cuanto al derecho a la alimentación nos dan de comer a las cuatro, cinco de la tarde y si vas a quejarte te botan”.*

– Mujer de 25 años, trabajadora de una fábrica del sector de la agroindustria de exportación no tradicional en la región La Libertad<sup>115</sup>.

El Perú es parte del Convenio N° 111 de la OIT, por el cual se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objetivo de eliminar cualquier discriminación al respecto. Para las mujeres peruanas este objetivo está aún lejos de ser realidad: es la conclusión que puede extraerse de los datos que se presentan, los cuales indican que la discriminación sigue presente en el mercado laboral peruano, pese a los avances legislativos que la sancionan como un delito y que disponen mecanismos de supervisión y control.

#### *Acceso al empleo*

---

<sup>115</sup> FLORES MEGO, Karim, *Trabajadoras Asalariadas de la agroindustria de exportación no tradicional. Condiciones de trabajo, ejercicio de derechos y políticas públicas*, Lima: Asociación Aurora Vivar, mayo 2005. Documento de trabajo de la institución.

En el Perú las mujeres tienen menos oportunidades de acceso a empleo que los hombres a pesar de que representan una mayor proporción de la población en edad de trabajar (PET<sup>116</sup>). A nivel nacional existe una notoria desventaja que no ha cambiado con el tiempo en la medida que, pese a que en 2002 las mujeres representaban el 51.55% de la PET y para el 2005 las mujeres constituían el 53.01% de este grupo, las mujeres sólo representaron el 43.8% del total de personas con empleo (PEA ocupada<sup>117</sup>) en 2002 y el 45.55 % en 2005. A pesar de que son más las mujeres en edad de trabajar que los hombres en la misma condición, esto no se traduce en mayor proporción de mujeres empleadas.

La ratio de empleo<sup>118</sup> de las mujeres para 2005 fue apenas de un 56.86% frente al 76.72% para los hombres. Esto quiere decir que del porcentaje total de mujeres en edad de trabajar sólo poco más de la mitad lo hace, mientras que del total de hombres en edad de trabajar lo hacen más de las dos terceras partes.

Introduciendo la variable espacial que divide a la población peruana en urbana y rural tenemos que, en 2005 la mayoría de la población en edad de trabajar es urbana (68.81%). Dentro del sector urbano las mujeres representan el 54.5% del total. En el ámbito rural, que agrupa al 31.19% de la PET, las mujeres son ligeramente menos de la mitad del total de la población en edad de trabajar: representan el 49.8%.

Asimismo, la población ocupada del Perú tiene rostro urbano: 62.88% en 2002 y 62.08% en 2005. Tanto en el ámbito urbano como en el rural se repite la mayor participación laboral masculina y este patrón no ha cambiado significativamente desde 2002. Para el año 2005 las mujeres urbanas representan el 46.2% del total de la población ocupada, mientras que las mujeres del área rural son el 44.5% del total de la PEA ocupada<sup>119</sup>.

### *Nivel de desempleo y empleo adecuado*

---

<sup>116</sup> PET (Población en edad de trabajar). Es el conjunto de personas aptas en cuanto a edad para el ejercicio de funciones productivas.

<sup>117</sup> PEA ocupada (Población económicamente activa ocupada). Es el conjunto de la PEA que trabaja en una actividad económica, sea o no en forma remunerada en el periodo de referencia de la encuesta.

<sup>118</sup> La ratio de empleo se obtiene de la siguiente fórmula: PEA ocupada femenina/PET femenina.

<sup>119</sup> PROGRAMA DE ESTADÍSTICAS Y ESTUDIOS LABORALES (PEEL), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (En adelante PEEL-MTPE.)

Como resultado de lo señalado en las líneas anteriores debemos afirmar que en el Perú las tasas de desempleo de las mujeres son mayores que la de los hombres, pese a la mayor presencia femenina integrando la población en edad de trabajar. Estas cifras traducen un sesgo discriminatorio en el acceso y/o permanencia en el empleo que no ha variado con el tiempo; el Estado no ha implementado políticas públicas globales para cambiar la tradicional desigualdad con que las mujeres se sitúan en ámbito laboral.

La tasa de desempleo femenina se ha reducido apenas una centésima con respecto al periodo 2003-2004: en ese periodo era de 5.5% y para 2005 se calculó en 5.4%. En contraposición, la tasa de desempleo masculina ha descendido de 5.1% para el periodo 2003-2004 a 4.7% en el año 2005.

Los niveles de subempleo<sup>120</sup> femeninos son altos. El subempleo femenino por horas es mayor que el masculino; esto se explica tradicionalmente como una estrategia de las mujeres para compatibilizar su participación en el mercado con el cumplimiento de las responsabilidades familiares que recaen mayoritariamente en ellas. El subempleo por ingresos es ligeramente menor que el masculino, pero concentra la mayor parte de las mujeres que trabajan: 42.3% para el periodo 2003-2004 y 41.5% para el año 2005.

El acceso a empleo adecuado<sup>121</sup> también es esquivo para la mayoría de las mujeres peruanas en edad de trabajar. La tasa de empleo adecuado ha descendido de 43.3% en el periodo 2003-2004 a 42.4% para 2005 y, en las actuales condiciones, las mujeres tienen una ligera desventaja con respecto a los hombres: 41.0% de mujeres frente al 43.6% de hombres tiene un empleo adecuado<sup>122</sup>.

#### *Participación de las mujeres en los diferentes sectores del mercado*

Los patrones tradicionales de división del trabajo no han variado notoriamente en el Perú. En cambio, se han consolidado en los diferentes sectores del mercado las diferencias que encasillan a las mujeres como las principales involucradas en las responsabilidades familiares y con una participación laboral en espacios independientes

---

<sup>120</sup> Se denomina subempleo de la fuerza laboral al trabajo que tiene menos horas semanales o que recibe ingresos por debajo de la canasta mínima requerida.

<sup>121</sup> En las estadísticas de las que se hace referencia se considera empleo adecuado aquel en que las trabajadoras o trabajadores laboran de 35 horas a más en la semana y reciben ingresos por encima del mínimo referencial. También se incluye a quienes trabajan menos de 35 horas, pero no desean trabajar más horas.

<sup>122</sup> PEEL-MTPE.

no profesionales que integran el sector informal de empleo. Dentro de este panorama nacional, las desventajas de las mujeres del sector rural son significativas.

El *sector público* es en el que más se ha concretado la presencia femenina, aunque la participación de las mujeres ha decaído desde 2002. En ese año, el 7.9% de la PEA ocupada femenina trabajaba en ese sector frente a un 7.7% de hombres. Sin embargo, en 2006 sólo el 6.5% de la PEA ocupada femenina trabaja en el sector público frente a un 7.2% de los hombres, con lo que se ha revertido la tendencia a que el sector público sea un lugar favorable para el acceso y/o permanencia en el empleo de las mujeres.

En el *sector privado* la participación de las mujeres es minoritaria, la relación respecto a los hombres es casi de dos a uno. Para 2005, sólo el 21.5% de las mujeres de la PEA ocupada formaban parte de este sector mientras que el 43.7% de los hombres de la misma población participaban en este sector. El porcentaje de mujeres corresponde a 11.6% que están empleadas en microempresas, 4.7% en pequeña empresa y 5.2% en mediana y gran empresa.

En el *sector independiente* se ha incrementado la participación de las mujeres aunque no llega a la misma proporción que la de los hombres: en 2005 el 35.8% de las mujeres de la PEA trabajan en el sector independiente al lado de un 38.1% de los hombres del mismo grupo. En 2002 el 34.6% de las mujeres de la PEA trabajaban en el sector independiente al lado de un 38.0% de los hombres. Dentro del sector independiente tanto la presencia masculina como femenina se sitúan mayoritariamente en el sector independiente no profesional que, por esta condición, tiene menores beneficios en todos los aspectos: para 2005 las mujeres independientes no profesionales representan el 34.9% de la PEA ocupada femenina.

El *trabajo familiar no remunerado*, TFNR, sigue siendo mayoritariamente femenino y las diferencias con los hombres no han variado desde 2002. Para el año 2005 un 29.0% de las mujeres de la PEA ocupada desempeñan trabajo familiar no remunerado al lado del un 10.7 % de hombres de la misma población. Para 2005 la diferencia entre mujeres y hombres trabajando en este tipo de labores es de 18.3%, bastante similar a la del año 2002, en que ascendía a 18.2%. El Estado no ha cumplido con implementar políticas que incidan en estos patrones culturales pues casi un tercio de las mujeres que trabajan

lo hacen en el ámbito familiar, lo que las restringe al ámbito privado y que constituye, además, una modalidad de trabajo no valorada socialmente.

Introduciendo la *variable espacial*, los resultados entre el sector urbano y rural son claramente desventajosos para las mujeres de zonas rurales. En casi todos los sectores del mercado el porcentaje de participación de las mujeres de la PEA ocupada rural es en promedio la sexta parte del porcentaje de las mujeres de la PEA ocupada de la zona urbana. Estos valores no han variado sustantivamente desde 2002.

Uno de los sectores en el que las diferencias entre el ámbito urbano y el rural no son tan marcadas es el del trabajo independiente no profesional. Tomando como referencia el año 2002, se observa que en la zona urbana ha crecido la participación de las mujeres en este sector, mientras que en la zona rural ha disminuido. En 2002, 35.3% de las mujeres de la PEA ocupada urbana trabajaban en este sector del mercado frente a un 30.5% de mujeres de la PEA ocupada rural. En 2005, 38% de mujeres de la PEA ocupada urbana se ocupan en trabajo independiente no profesional frente a un 29.5% de mujeres de la PEA ocupada rural.

El otro sector que presenta importantes diferencias es el del trabajo familiar no remunerado, que en la zona rural está bastante más difundido que entre las mujeres de la zona urbana: en el año 2005, 56.4% de mujeres de la PEA ocupada rural se ocupan en trabajo familiar remunerado frente a un 12.9% de la PEA femenina ocupada urbana<sup>123</sup>.

### *Segregación ocupacional*

Las mujeres peruanas sufren segregación ocupacional en dos niveles. La *segregación vertical* se manifiesta en que menos mujeres acceden a puestos de mayor responsabilidad y/o mejor remunerados. La *segregación horizontal* alude a la concentración de mano de obra femenina en sectores menos remunerados como servicios y/o labores auxiliares o marginales no vinculadas directamente a los procesos productivos, sectores independientes que no cuentan con protección de la legislación laboral y de la seguridad social<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> PEEL-MTPE.

<sup>124</sup> DADOR TOZZINI, Ma. Jennie, "Construyendo la equidad de género: propuestas de políticas", en: CIES, *Aportes para el gobierno peruano 2006-2011*, Lima: CIES, 2006

La categoría ocupacional empleador sigue siendo masculina. En 2002 el 7.2% de los hombres de la PEA ocupada masculina se ubicaban en esta categoría frente a un 2.6% de mujeres del total de las que conforman la PEA ocupada; en el año 2005 estos porcentajes varían al 8% y 3.2% respectivamente.

Atendiendo a la distribución del empleo por rama de actividad es claro que las mujeres se concentran mayoritariamente en el rubro de los servicios: en 2002, 27.2% del total de las mujeres de la PEA ocupada trabajaban en las ramas de servicios personales y no personales, y 24.4% trabaja en el comercio por mayor y menor. En contraste, sólo 8.8% de las mujeres que integran la PEA ocupada labora en la industria de bienes de consumo, de capital e intermedios, al lado de un 10.4% de hombres del mismo grupo. En el año 2005 estos porcentajes no han variado significativamente: 26% de las mujeres de la PEA ocupada trabaja en servicios personales y no personales, mientras que 24.2% lo hace en el comercio. Como dato de comparación el 8.6% de mujeres que trabaja lo hace en el sector industrial al lado de un 9.9% de hombres ocupado en este sector.

El Estado ha implementado proyectos dirigidos a mujeres a través del MTPE; sin embargo, estos no apuntan a un cambio en los patrones de segregación que encasillan a las mujeres en algunos sectores de la actividad económica. A modo de ejemplo, en las estadísticas del Programa Femenino de Consolidación del Empleo, PROFECE, para el año 2002, se señala que las líneas de actividad consolidadas en Lima Metropolitana son confecciones, manualidades y artesanías, procesamiento de alimentos, servicios y textiles<sup>125</sup>.

### *Mujeres y sector informal*

El sector informal está conformado por las trabajadoras y trabajadores de las microempresas, los trabajadores independientes no calificados y los trabajadores familiares no remunerados. El empleo informal se vincula con la ausencia de protección social y son actividades económicas que presentan características de baja productividad derivando en ingresos bajos y una organización productiva simple con utilización de mano de obra no calificada<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> PROFECE-MTPE.

<sup>126</sup> PEEL, *La Mujer en el Mercado Laboral Peruano. Informe anual 2005*, Lima: MTPE, 2006.

Desde 2003 en el Perú existe un régimen laboral especial para las microempresas que, en general, consigna como mínimo la mitad de los derechos de las trabajadoras y trabajadores de la actividad privada común<sup>127</sup>. Sin embargo, dado que el porcentaje de microempresas que han accedido a su reconocimiento formal es bastante bajo, puede indicarse que las trabajadoras de este sector no cuentan mayoritariamente con acceso a los derechos laborales mínimos<sup>128</sup>.

Según la definición del sector informal, para 2005, del total de mujeres ocupadas, 75.5% se ubica en este sector: 11.6% corresponde a trabajadoras de microempresas, 34.9% a independientes no profesionales y 29% a trabajadoras familiares no remuneradas. Este porcentaje ha aumentado desde 2002, en el que las mujeres trabajando en el sector informal alcanzaban el 72.8%. Como dato para la comparación, la informalidad masculina en 2002 alcanzó el 70.8% y el 72% en 2005<sup>129</sup>.

No existen estudios oficiales sobre las condiciones laborales de las mujeres que pertenecen al sector informal<sup>130</sup>. Algunas ONG han realizado estudios independientes sobre las condiciones laborales de las mujeres que trabajan en el sector de la agroindustria de exportación no tradicional.

Las investigaciones de la Asociación Aurora Vivar<sup>131</sup> señalan que existe predominancia femenina en la mano de obra, no por una política estatal de promoción del empleo sino por las características del mismo: empleo temporal y que privilegia habilidades motoras finas, destreza manual y meticulosidad. Las mujeres se inician en estas actividades bastante jóvenes, trabajan jornadas de hasta 12 horas por día, sin pago de horas extras o dominicales. No existe la estabilidad laboral porque el trabajo es de temporada; esto conlleva a la ausencia de beneficios sociales básicos que se agrava por la regulación legal que ampara a las empresas: se alude a la Ley N° 27360 que aprueba normas de promoción del sector agrario.

El estudio de esta ONG agrega que las condiciones laborales de las mujeres que trabajan en el sector agroexportador no tradicional son extremadamente difíciles: ritmos de

---

<sup>127</sup> Corresponde a la Ley N° 28015 denominada Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa y su reglamento.

<sup>128</sup> DADOR TOZZINI, Ma. Jennie, *op. cit.*

<sup>129</sup> PEEL, *op.cit.*

<sup>130</sup> PEEL-MTPE.

<sup>131</sup> FLORES MEGO, Karim, *op. cit.*

producción acelerados, trabajo en una sola posición todo el día, vestuario inadecuado para el trabajo, exposición a cambios de temperatura, entre otros. Esto genera un patrón de enfermedades ocupacionales, definidas como aquellas que se generan no por el azar sino por las condiciones de trabajo en sus centros laborales: inflamaciones y pérdida de vista, gastritis, hongos, problemas ginecológicos, problemas respiratorios, dolores en la espalda, entre otros. Estas enfermedades son la principal causa de abandono del empleo, lo que coloca a las trabajadoras entre la disyuntiva de seguir trabajando a costa de su salud o de dejar el empleo con la consiguiente falta de ingresos para curar su enfermedad.

Existen casos reportados de negación del derecho a la libertad sindical en este sector del empleo, con hostilización a la trabajadora y posterior despido. La actuación del Estado no ha corregido, sino amparado estas prácticas discriminatorias<sup>132</sup>.

### *Remuneración*

Las mujeres peruanas tienen menor acceso a empleo asalariado con relación a los hombres: en 2005 sólo el 23.5% de las mujeres se colocan en este rubro mientras que casi el doble de hombres (40.9%) gozan de esta condición.

El Perú ha suscrito el Convenio N° 100 de la OIT referido a la igualdad de remuneración. Este Convenio señala que los Estados miembros deberán promover y garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. Sin embargo, existen en el Perú evidentes diferencias de ingresos entre mujeres y hombres que laboran en los mismos grupos ocupacionales. Los estudios estadísticos oficiales señalan también que esta brecha obedece en su mayoría a motivos no justificados que son potencialmente indicativos de discriminación en el mercado laboral. Para el caso de Lima Metropolitana, el diferencial de ingresos en el año 2005 se calcula en 12%, del cual sólo 3.6% obedece a una diferencia justificable.

---

<sup>132</sup> Testimonio de Gladys Campos, ex trabajadora de la empresa Sociedad Agrícola Virú S.A., presentado por la Asociación Aurora Vivar en el marco del Tribunal Nacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres, evento organizado por una coalición de ONG en la ciudad de Lima el 2 de junio de 2005.

Dentro de cada rubro ocupacional los hombres siempre tienen mayor remuneración que las mujeres. Para el año 2005 en el caso de las artesanas, las trabajadoras de actividades extractivas y las profesionales, los sueldos femeninos eran menos de la mitad que los de los hombres del mismo grupo ocupacional. En el caso de las trabajadoras de servicios, conductoras, obreras y vendedoras, sus sueldos representaban entre el 50% y el 70% de los sueldos de los hombres del mismo grupo. En la categoría empleadas y empleados, los sueldos de las mujeres representaron el 75.22% de los sueldos masculinos. El único caso en el que la brecha de ingresos es menor al 10% es en el caso de las trabajadoras del hogar, quienes reciben el 90.89% de los sueldos de los hombres que trabajan en el mismo grupo.

Si se toma como referencia la remuneración mínima vital, RMV, que en la actualidad asciende a 500 nuevos soles, tenemos que sólo los sueldos de las mujeres que trabajan como vendedoras, empleadas y profesionales la superan. En el caso de los hombres sus sueldos superan la RMV en todos los grupos ocupacionales menos en el de trabajadores del hogar.

Cruzando con la *variable espacial* se concluye que las mujeres de sectores rurales cuentan con menores ingresos que sus pares del sector urbano, lo que se repite en todos los sectores del mercado. En promedio, la diferencia es de dos a uno entre los sueldos en el área urbana y rural respectivamente.

Si se escoge nuevamente como referencia la remuneración mínima vital para analizar las brechas de remuneración entre las mujeres del sector urbano y el rural, puede verse que la mediana de sueldos<sup>133</sup> de ambos sectores está por debajo de esta cifra. Sólo las mujeres del mundo urbano empleadas en el sector público superan esta cifra con holgura; las mujeres empleadas en el sector de la mediana y gran empresa cuentan también con sueldos mayores a los de la mediana. En el sector rural sólo las mujeres empleadas en el sector público superan la RMV, aunque en notable desventaja con sus pares del medio urbano<sup>134</sup>.

### *Protección a la maternidad*

---

<sup>133</sup> La mediana es el valor central de una serie cuando los valores se ordenan de forma tal que el 50% de los valores son menores o iguales a él y el 50% son mayores o iguales.

<sup>134</sup> PEEL-MTPE.

En el Perú están vigentes normas que regulan las condiciones especiales de la maternidad. En este sentido, está en trámite en el Congreso de la República el proyecto de ley N° 138-2006 presentado por el Poder Ejecutivo para que el Perú ratifique el Convenio 183 de la OIT sobre la protección de la maternidad<sup>135</sup>.

Sin embargo, las normas protectoras de la maternidad alcanzan en realidad a todas aquellas mujeres empleadas en el sector formal, pues el sector informal está definido por la carencia del cumplimiento de las normas laborales. De esto se desprende que sólo el 24.5% de mujeres de la PEA ocupada puede disfrutar de los alcances de estas normas, pues ellas son el porcentaje que labora en el sector formal.

No existen estadísticas oficiales del cumplimiento de las normas de protección de la maternidad en las mujeres que están bajo su campo de protección. El Estado no cuenta con mecanismos de supervisión especiales para asegurar el efectivo cumplimiento de estas normas. El nivel general de fiscalización es deficiente en la actualidad, pues se cuenta con pocos inspectores laborales que verifiquen *in situ* las condiciones laborales y no existe un registro especializado de incumplimiento de las disposiciones protectoras de la maternidad. El registro oficial de asesorías brindadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no desagrega datos por discriminación con motivo de la maternidad u otras materias relativas a las mujeres trabajadoras<sup>136</sup>.

La investigación de la Asociación Aurora Vivar a la que se hizo referencia con anterioridad señala que la maternidad es un factor de discriminación laboral en el plano de la agroindustria de exportación no tradicional<sup>137</sup>. Esta es una consecuencia derivada de la condición de empleo informal de este sector. La información recogida indica que la maternidad es una barrera tanto para el acceso como para la permanencia en el trabajo: “las empresas consideran que la maternidad genera más costos pese a que la mayor parte de ellas no otorgan los derechos específicos relacionados con la reproducción (licencia por maternidad, periodo de lactancia)”<sup>138</sup>. Se señala que en las regiones del país con mayor crecimiento agroindustrial las empresas llegan al extremo de pedir a las mujeres trabajadoras las tarjetas de planificación familiar. Por esta misma

---

<sup>135</sup> Sitio web del Congreso de la República del Perú. En: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

<sup>136</sup> PEEL-MTPE.

<sup>137</sup> FLORES MEGO, Karim, *op. cit.*

<sup>138</sup> *Ibíd.*

razón al ser “descubierta” la condición de embarazo de una trabajadora se procede a despedirla. Por último, el estudio indica que las condiciones laborales en este sector no son adecuadas, por lo que las mujeres en estado de gestación sufren afectaciones adicionales a su salud.

### *Acoso sexual en el trabajo*

En materia de acoso sexual se ha dado un avance legislativo parcial, pero sigue pendiente un mayor nivel de compromiso estatal para el cese efectivo de estas conductas que vulneran los derechos de las mujeres en el ámbito laboral. En febrero de 2003 se promulgó la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, que señala procedimientos administrativos para la investigación y sanción de actos de acoso sexual en los centros de trabajo, instituciones educativas e instituciones policiales y militares. Sin embargo, uno de los defectos de la norma es que no se ha recogido la inversión de la carga de la prueba; es decir, que la obligación de probar que no se incurrió en actos de acoso recaiga en el demandado. La cuestión de la prueba es una traba en los procesos de acoso sexual<sup>139</sup>.

A la fecha no existe registro oficial de las denuncias presentadas por acoso sexual en los centros laborales ni de las sanciones impuestas al final de los procedimientos administrativos. La única referencia estadística publicada en el portal web del MTPE es información relativa a los servicios prestados por este ministerio en materia de defensa y asesoría legal a trabajadores y empleadores para el primer semestre del año 2005 y el último trimestre de ese año, según lo cual se reportan para ese periodo 188 consultas por materia de acoso sexual<sup>140</sup>.

El nuevo Texto de Procedimientos Administrativos del MTPE, vigente desde el 18 de septiembre de este año, ha establecido una serie de procedimientos entre los cuales se incluye un registro de informe de los procedimientos instaurados por hostigamiento sexual y de las sanciones impuestas. Se señala que el informe debe presentarse dentro de los 30 días siguientes contados desde la fecha de la resolución que pone fin al procedimiento de hostilización sexual. El trámite es gratuito y su aprobación es automática.

---

<sup>139</sup> DADOR TOZZINI, Ma. Jennie, *op. cit.*

<sup>140</sup> Sitio web del MTPE: [http://www.mintra.gob.pe/est\\_informes.php](http://www.mintra.gob.pe/est_informes.php)

A nivel de la tipificación del acoso sexual como delito se está tramitando en el Congreso de la República mediante el proyecto de ley N° 00208/2006-CR<sup>141</sup> que tipifica el acoso sexual como tal. Este proyecto tiene la virtud de que la redacción del tipo penal incluye tanto el acoso sexual típico o de jerarquía, como el acoso sexual atípico, también denominado “ambiente hostil”, que se produce entre quienes no existe relación de jerarquía o dependencia. La modalidad del acoso sexual típico es considerada como un agravante del delito.

#### **VIII. OBLIGACIÓN DE ADOPTAR TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN LA ESFERA DE LA ATENCIÓN MÉDICA: PLANIFICACIÓN DE LA FAMILIA Y SERVICIOS APROPIADOS EN RELACIÓN CON EL EMBARAZO, EL PARTO Y EL PERIODO POSTERIOR AL PARTO (ART. 12).**

---

### **DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO**

**Problema: El Estado peruano no ha tomado ninguna medida ni para despenalizar el aborto, ni para ampliar el número de supuestos de aborto legal en el país, incluyendo el aborto por violación. Además, no ha implementado el derecho al aborto terapéutico como única forma de aborto legal, no pudiendo ejercerse este derecho en la práctica por los prejuicios e interpretaciones restrictivas de los funcionarios públicos.**

La actual normativa penal en el Perú criminaliza el aborto en todos los supuestos, excepto el del aborto terapéutico. Según el artículo 119 del Código Penal, no se sanciona el aborto practicado por un médico con el consentimiento de la mujer

---

<sup>141</sup> Sitio web del Congreso de la República del Perú:  
<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

embarazada o de su representante legal, si lo tuviere, cuando es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar un mal grave y permanente en su salud.

Ya el Comité CEDAW ha llamado la atención al gobierno peruano por la penalización del aborto en su informe de 1995<sup>142</sup> y 1998<sup>143</sup>. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos, en el examen del cuarto informe periódico de Perú ante ese órgano, manifestó su inquietud con respecto a que el aborto continúe siendo sujeto a sanciones penales aun cuando el embarazo sea producto de violación y recomendó la revisión de esta ley para establecer excepciones y sanción al aborto<sup>144</sup>.

Sin embargo, el sexto informe del gobierno peruano guarda silencio sobre el aborto como política pública vinculada a las mujeres y su no discriminación en acceso a servicios. Ello debido a la inacción del Estado y sus diversas instancias competentes, como el MINSA, el Ministerio de Justicia y el Congreso de la República. Nada se ha hecho respecto no solo a la despenalización del aborto, sino también a la implementación del aborto terapéutico como única figura de aborto legal en la actualidad.

Ello va en contra de la Resolución General 24 (1999) del Comité por la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que estableció en el párrafo 11: “La negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria. Por ejemplo, si los encargados de prestar servicios de salud se niegan a prestar esta clase de servicios por razones de conciencia, deberán adoptarse medidas para que remitan a la mujer a otras entidades que presten estos servicios”.

*Implementación del aborto terapéutico como figura de aborto legal en el Perú:  
el caso de Karen Llantoy*

Aunque el aborto terapéutico es legal en el Perú, carece de normativa que implemente el derecho a esta figura de aborto legal, lo que hace que en la práctica ésta no se cumpla

---

<sup>142</sup> Comité CEDAW, *Observaciones finales: Perú*, 31 de mayo de 1995, A/50/38, párrafos 446 y 447.

<sup>143</sup> Comité CEDAW, *Observaciones finales: Perú*, 8 de julio de 1998, A/53/38/Rev.1, párrafo 292.

<sup>144</sup> COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones Finales: Perú*, CCPR/CO/70/PER, 15 de noviembre de 2000, párrafo 20.

por los prejuicios e interpretaciones restrictivas que los funcionarios encargados de aplicar la norma.

Un caso aleccionador fue el de Karen Llantoy, referido por Demus<sup>145</sup>. En noviembre del 2005, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se pronunció en el caso de Karen Llantoy, por entonces una adolescente a la que se le negó un aborto terapéutico legal, pese a que el tener en su vientre un feto que carecía de cerebro significaba un grave riesgo a su salud. La joven fue obligada a llevar a término un embarazo cuyo desenlace fatal se conocía de antemano. Durante ese periodo su salud mental se deterioró gravemente y desencadenó un cuadro depresivo con severas repercusiones para el desarrollo de una adolescente. Karen tenía apenas 17 años cuando ocurrieron los hechos.

El Comité de Derechos Humanos estableció que negar el acceso al aborto legal viola los derechos humanos básicos de las mujeres, puntualizando que el derecho a la salud no solo hace referencia al dolor físico sino también al sufrimiento moral. Esta es la primera vez que un organismo internacional de derechos humanos hace responsable a un gobierno de asegurar el acceso a servicios para aborto legal, por lo que en el fallo se determinó que el Estado peruano tiene obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

#### *Responsabilidad del MINSA*

Una forma de evitar que casos como los de Karen vuelvan a ocurrir es establecer un protocolo de atención del aborto terapéutico. Precisamente, el MINSA se encontraba elaborando la normatividad del protocolo de atención para establecer reglas para las mujeres y los prestadores de salud sobre cuándo y cómo debe realizarse un aborto legal.

En este sentido **el Estado, a través del MINSA, no ha cumplido con hacer efectivo el aborto terapéutico como forma de aborto legal**. Aunque se contó con la voluntad positiva de la entonces Ministra de Salud, Pilar Mazzetti (entre febrero de 2004 y julio de 2006), finalmente no pudieron ser aprobados los protocolos de interrupción legal de

---

<sup>145</sup> DEMUS, *op.cit.*

embarazo, aplicables a todos los hospitales públicos del país. Ello se debió a la presión de algunos grupos de parlamentarios conservadores<sup>146</sup>, quienes remitieron una carta a la ministra rechazando el concepto de “mal grave y permanente” aplicado a cualquier situación médica, desconociendo que la salud tiene dos dimensiones: la física y la mental.

Algunos grupos religiosos, quienes no repararon en difamar a la ministra Mazzetti y a las organizaciones que trabajan el tema y que fueron convocadas para la elaboración del protocolo para el aborto legal<sup>147</sup> en los diversos medios de comunicación. Con ello las mujeres se ven imposibilitadas de acceder a los servicios de aborto legal establecidos por ley, especialmente aquellas más pobres y marginadas que se atienden en los hospitales públicos.

De esta manera, **es obligación del Estado emitir el marco regulatorio, a nivel nacional, sobre la atención al aborto legal.** Este marco debe ser parte del Plan General de la Estrategia Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva (2004-2006) o de las normas que los sustituyan; y debe ajustarse a las recomendaciones que la OMS hace en *Aborto sin riesgos: Guía técnica y de políticas para Sistemas de Salud*<sup>148</sup>.

#### *Responsabilidad del Ministerio de Justicia*

**El Estado, a través del Ministerio de Justicia, tampoco ha cumplido con la implementación del aborto terapéutico al no implementar en las normas y políticas nacionales el Dictamen 1153/2003 del Comité de Derechos Humanos de la ONU sobre el caso K.Ll v. Perú, del 22 de noviembre de 2005.** Este embarazo, por sus complicaciones y por la juventud y débil estado de salud de la joven, no solo conllevaba peligro para su salud física sino también para su salud mental, por el hecho de llevar a término un embarazo cuyo triste e irreversible final se conocía por anticipado. Ella misma lo reconoció en una carta:

---

<sup>146</sup> Entre ellos Elvira de la Puente, Judith de la Matta, Luis Santa María Calderón, Carmen Hoyos Vargas, Luis Gasco Bravo y Víctor Manuel Noriega Toledo.

<sup>147</sup> Entre ellos se encontraban representantes de los hospitales Daniel Alcides Carrión, Dos de Mayo, Arzobispo Loayza y el Instituto Especializado Materno Perinatal. Desde la sociedad civil, participaron representantes de la Sociedad Peruana de Ginecología y Obstetricia, PROMSEX y el Observatorio por el Derecho a la Salud.

<sup>148</sup> En: [http://www.who.int/reproductive-health/publications/es/safe\\_abortion/index.html](http://www.who.int/reproductive-health/publications/es/safe_abortion/index.html)

*“Caí en la depresión total, día a día lloraba reprochándome aquella culpa que en conjunto me hicieron creer. Psicológicamente yo estaba destruida, no tenía salud mental. Mi mundo se había reducido a la espera del nacimiento de una niña que no viviría”<sup>149</sup>.*

En el dictamen, el Comité de Derechos Humanos encontró que esta negación constituía una violación a los derechos a no ser sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes; a no recibir interferencias arbitrarias en su vida privada, a una atención especial por ser menor de edad y a contar con un recurso adecuado; todos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, ordenó al Perú no solo otorgar a Karen Llantoy un recurso efectivo, que incluya una indemnización, sino también que en un plazo de 90 días posteriores al dictamen se establezcan medidas que permitan darle cumplimiento.

Sin embargo, el Estado no se manifestó en esos 90 días. Por el contrario, posteriormente el Ministerio de Justicia, con relación a este Dictamen, presentó un informe técnico de la Comisión Ejecutiva de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, presidida por José Burneo Labrín, en el cual se evidencia que:

- El Estado peruano no pretende cumplir con el Dictamen del Comité de Derechos Humanos, al no haber ejecutado hasta la fecha ninguna de sus disposiciones.
- El Estado peruano cuestiona lo resuelto por el Comité, al reafirmar el mismo argumento del Hospital Arzobispo Loayza: que éste no era un caso de aborto terapéutico, sino eugenésico. Con ello, el Estado discute el Dictamen y niega haber incurrido en la vulneración del derecho a no sufrir trato cruel, inhumano o degradante.
- Además, afirma que las mujeres como Karen deben acudir al Poder Judicial, mediante un proceso de hábeas corpus, para que ellos decidan si procede o no el aborto, siendo este hábeas corpus el “recurso adecuado” que ella no tuvo. Como

---

<sup>149</sup> Carta de Karen Llantoy presentada ante el Tribunal Ético por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres; Lima, 2 de junio de 2005.

ya se probó ante el Comité, **el hábeas corpus en el Perú no es una acción apropiada para estos casos**, al tomar demasiado tiempo y no dar una solución oportuna a la situación. Con ello, el Perú se niega a implementar el “recurso adecuado” ordenado por el Dictamen.

**Con la negativa a aceptar su responsabilidad, el Estado está legitimando las violaciones a los derechos humanos sufridas por Karen Llantoy. Peor aún, de esta manera el Estado manifiesta su voluntad de dejar en la desprotección a miles de mujeres que, en sus condiciones, no son informadas o les es negado el derecho al aborto legal. Con ello las obligan a recurrir a abortos inseguros, que pueden terminar en un daño grave a su salud o a su vida o a continuar el embarazo hasta el nacimiento, con todo el impacto físico y psicológico que ello implica.**

Asimismo, el Ministerio de Justicia encarpetó el Memorando N° 787/03/2005-DGSP/MINSA. Este memorando contiene un informe técnico donde el MINSA reconoce que el embarazo por feto anencefálico no solo constituye un riesgo para la salud física de la madre, sino que ocasiona también un daño moral y psicológico. Asimismo, afirmaba que el aborto terapéutico hubiera evitado el grave daño psicológico que sufrió Karen, quien llevó tratamiento psiquiátrico posteriormente al parto por la fuerte depresión en que estuvo sumida. Este Memorando tenía como destino final el Comité de Derechos Humanos de la ONU, donde se veía el caso de Karen. Con esta actitud, el Ministerio de Justicia deja entrever su voluntad de entrapar la implementación del Dictamen del Comité de Derechos Humanos sobre el caso K.Ll. v. Perú y contribuye a dejar en la desprotección a miles de mujeres que, teniendo derecho a un aborto terapéutico, se ven en la imposibilidad de realizarlo por la interpretación restringida y los prejuicios de los funcionarios públicos.

#### *Responsabilidad del Congreso de la República*

**El Estado peruano, a través del Congreso de la República, tampoco ha cumplido con su obligación de implementar la decisión del Comité de Derechos Humanos o de cualquier regulación que implemente la prestación del aborto terapéutico en los servicios públicos de salud.**

Por el contrario, algunos congresistas enviaron una carta al MINSA para oponerse a su intento de elaborar protocolos de atención en materia de aborto legal, aplicado a cualquier situación médica. Al mismo tiempo, existió un grupo importante de congresistas miembros de grupos conservadores católicos como Opus Dei o Sodalicio, y que tienen todavía una influencia importante en el Pleno cuando se discuten temas vinculados a la salud sexual y reproductiva de las mujeres y al aborto legal. Su acción también va en contra del párrafo 11 de la Recomendación General 24 antes señalada, respecto a la imposibilidad de dejar de ofrecer servicios integrales de salud para la mujer por motivos de conciencia.

Estos grupos conservadores católicos aún mantienen su poder en el actual Congreso y su acción termina consolidando un patrón legislativo de desprotección de las mujeres, dado que no solo no reglamentan ni dejan reglamentar el aborto terapéutico en el Perú, sino que bloquean cualquier discusión sobre éste y otros temas vinculados a derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

## **DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS**

### **Recomendación “V” al V Informe Periódico del Estado peruano al Comité CEDAW:**

**“El Comité exhorta al Estado parte a que considere la posibilidad de reanudar el Programa Mujer, Salud y Desarrollo. El Comité recomienda que el Estado parte examine la situación de la población adolescente con prioridad. También le exhorta a que adopte medidas para fortalecer el Programa de Planificación Familiar y que garantice el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, prestando atención a las necesidades de información de la población, en particular de los adolescentes, incluso mediante la aplicación de programas y políticas orientadas a incrementar los conocimientos sobre los diferentes medios anticonceptivos y su**

disponibilidad, en el entendido que la planificación de la familia es responsabilidad de ambos integrantes de la pareja. Además, insta al Estado parte a que se fomente la educación sexual de toda la población, incluyendo los adolescentes, prestando especial atención a la prevención de la lucha contra el VIH/SIDA entre mujeres y niñas y a que se fortalezca la difusión de información en cuanto a los riesgos y a sus vías de transmisión”.

**Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos CEDAW/C/PER/Q/6, 8 de agosto de 2006**

### **Salud**

“20. Según se indica en el informe, el aborto ocupa el cuarto lugar en los establecimientos del Ministerio de Salud como causa de muerte reportada de las mujeres (párr. 160). En el examen del cuarto informe periódico, el Comité de Derechos Humanos expresó su inquietud con respecto a que el aborto continúe siendo sujeto a sanciones penales aun cuando el embarazo sea producto de una violación, y recomendó la revisión de esta ley para establecer excepciones y sanción del aborto (véase CCPR/CO/70/PER, párr. 20). Sírvanse indicar qué acciones se han tomado para revisar la legislación y el calendario detallado.

[...]

22. Según se indica en el informe, el sector de la salud aún no ha implementado la disposición legal que autoriza la venta de las pastillas de anticoncepción de emergencia bajo receta médica (párr. 147). Sírvanse identificar los obstáculos que impiden la implementación de esta disposición y los planes a corto plazo para superarlos”.

**Problema: el Estado peruano no ha cumplido con adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica en cuanto a planificación de la familia, embarazo y atención pre y post natal. Tampoco cumple, por motivos de conciencia y religión de algunos funcionarios, con repartir la AOE a los centros de salud públicos del país.**

De acuerdo al punto 17 de la Recomendación General 24 (1999) de la CEDAW, los estudios que ponen de relieve las elevadas tasas mundiales de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad y el gran número de parejas que desean limitar el número de hijos pero que no tienen acceso a ningún tipo de anticonceptivo o no los utilizan, constituyen una indicación importante para los Estados de la posible violación de sus obligaciones.

De acuerdo a Delicia Ferrando, de Pathfinder International, el número estimado de abortos inducidos es de 371,000 para el año 2006<sup>150</sup>. Por su parte, Rossina Guerrero<sup>151</sup> señala que aproximadamente 7,000 mujeres al año abortan clandestinamente por motivos de salud; es decir que existen 7,000 mujeres que deberían tener acceso al servicio de aborto terapéutico legal por parte del Estado. La falta de oferta se debe a que los servicios de salud no prestan este servicio o lo hacen bajo otra denominación.

**De esta manera, respecto al embarazo, el Estado no implementa la figura del aborto terapéutico, única figura de aborto legal.** Aproximadamente una de cada tres muertes maternas en el Perú se debe a complicaciones de aborto inseguro, siendo el aborto séptico la segunda causa de muerte materna en nuestro país<sup>152</sup>. Como vimos en la parte referida a la despenalización del aborto, las mujeres peruanas están privadas de acudir a la única figura de aborto legal existente en el Perú, el aborto terapéutico, aunque cumplan con los requisitos establecidos en el Código Penal; es decir, que el embarazo ponga en riesgo la vida de la madre o pueda producir un mal grave y permanente en su salud. Con ello contraviene la Recomendación General 24 (1999) de

---

<sup>150</sup> FERRANDO, Delicia, "Aborto y Violación". Ponencia presentada en la Casa Abierta Aborto por Violación: Una Mirada Interdisciplinaria, Lima, 2006.

<sup>151</sup> Entrevista a Rossina Guerrero realizada el 13 de junio de 2006 por SEMIAC/Julia Vicuña, en: <http://www.radiomilenia.com.pe/not13Junio064.php> (visitada el 25 de junio de 2006).

<sup>152</sup> CRUZ, M., "Proyecto Maternidad sin Riesgo: Estrategia Parto Limpio". XI Congreso Peruano de Obstetricia y Ginecología, Lima, 1991.

la CEDAW, que establece en su punto 14, que **los Estados Parte deben abstenerse de poner trabas a las medidas adoptadas por la mujer para conseguir sus objetivos en materia de salud.**

*Distribución de la AOE por los establecimientos de salud públicos*

**Actualmente existen dos acciones judiciales vinculadas al reparto de la AOE en el Perú.** La primera fue una acción de cumplimiento interpuesta en 2001 por diversas organizaciones de derechos de las mujeres contra el Ministro de Salud de entonces, Fernando Carbone, para que reparta la AOE en las postas públicas de salud, de modo que esté al alcance de todas las mujeres que acuden a esos servicios. La negativa del Ministerio estaba basada en el supuesto carácter abortivo de la píldora, dado que el ordenamiento legal peruano extiende protección al concebido. Sin embargo, ello no impidió que el Ministerio autorice su venta en las farmacias del país, estando al alcance de las mujeres con mayores recursos económicos. Esta acción se ganó en primera instancia, pero luego fue revertida en segunda instancia y recién el 20 de noviembre de este año, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a favor de la distribución de la AOE en última instancia.

La segunda acción consistió en una acción de amparo interpuesta en 2004 por un grupo denominado Acción de Lucha Anticorrupción sin Componenda, que logró evitar que el MINSA, ya bajo la dirección de la Ministra Pilar Mazzetti, distribuyera la AOE en las postas médicas públicas, también argumentando su supuesto carácter abortivo. Antes de la decisión judicial, En marzo de 2005 la OMS presentó nuevos estudios científicos que reiteran que la AOE no es abortiva, lo cual se suma a las evidencias científicas presentadas y respaldadas por la misma OMS, la OPS, la Sociedad Peruana de Ginecología y Obstetricia y el Colegio Médico del Perú. Hay que recordar que existen documentos presentados por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia en favor a que se acepte la legalidad de este método anticonceptivo. Sin embargo, el fallo del Vigésimo Noveno Juzgado Especializado en lo Civil de Lima ordenó que el MINSA detenga la distribución gratuita de la AOE. Esto significa que la población de menores ingresos no puede acceder a los servicios públicos para obtener gratuitamente este producto, sino que debían adquirirlos en farmacias privadas y a precios comerciales. Después del fallo del Tribunal Constitucional respecto a la acción de cumplimiento

descrita en el párrafo anterior, se espera que esta acción de amparo sea revertida en segunda instancia.

Esto revela, entre otros temas, la persistencia de graves problemas que el Poder Judicial debe superar, tales como:

- a. La inseguridad jurídica generada por ese poder del Estado con relación a los derechos de las mujeres y hombres de acceder a la más amplia gama de métodos anticonceptivos, ya que por un lado ordena que se cumpla con informar y proveer la AOE y, por otro, que el MINSA se abstenga de ejecutar la distribución de este método anticonceptivo.
- b. El desconocimiento del Poder Judicial de las evidencias científicas que prueban que la AOE no es abortiva. Se han pronunciado al respecto la OMS, la Federación Internacional de Planificación Familiar, IPPF, además del Colegio Médico del Perú.
- c. La lentitud del Poder Judicial en la resolución de casos dónde están de por medio derechos humanos. Por ejemplo, la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Lima aún no resuelve la acción de amparo de la AOE.

**El caso de la AOE demuestra que el Estado no adopta todas las medidas para evitar la discriminación en el tema de planificación familiar, porque dicho producto está disponible en las farmacias para todas las mujeres que cuenten con la receta médica y los recursos económicos para comprarla. En cambio, se restringe su distribución a las mujeres más pobres y marginadas, que son la población usuaria de los servicios públicos de salud y que no pueden contar con ella en casos de emergencia, como puede ser la falla del método de planificación familiar o una violación. El supuesto carácter abortivo de la AOE, negado por la OMS y diversos estudios presentados ante las instancias nacionales, es solo un pretexto para mantener este sistema de marginación de las mujeres más pobres y vulnerables del país.**

**Ello contraviene también la Recomendación General 24 (1999) de la CEDAW, que establece que los Estados deben informar sobre cómo interpretan la forma en que las políticas y las medidas sobre atención médica abordan los derechos de la mujer en**

materia de salud desde el punto de vista de las necesidades y los intereses propios de la mujer. **Por lo visto en las medidas citadas, no son las necesidades de las mujeres el objeto central de la regulación estatal, sino las convicciones personales de los funcionarios que ejercen los cargos públicos vinculados a salud pública y legislación, así como la ineficacia del Poder Judicial para brindar justicia en los casos donde se vulneró y discriminó a las mujeres en el acceso a servicios médicos.**

**Recomendación “X” al V Informe Periódico del Estado peruano  
al Comité CEDAW:**

**“Que se tomen todas las medidas necesarias para continuar garantizando la esterilización quirúrgica como derecho de libre elección de la mujer a su salud reproductiva, después de que haya sido debidamente informada de las características médicas y consecuencias de la operación y haya expresado su consentimiento. El Comité recomienda también evitar en el futuro la repetición de estos acontecimientos. De igual forma recomienda que se continúen los esfuerzos para procesar antes los tribunales a los responsables de esta violación del derecho a la salud”.**

**Problema: El Estado peruano no impulsa la investigación, sanción y reparación a los casos de esterilizaciones forzadas presentados entre 1995 y 2000.**

El Estado peruano no ha cumplido con investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las campañas de planificación familiar que devinieron en actos de esterilización forzada contra las mujeres, en su mayoría rurales y pobres. Estas esterilizaciones no solo constituyeron un acto de violencia sexual contra las mujeres, con características de crimen de lesa humanidad en algunas provincias, por lo sistemático y planificado de los hechos. También constituyeron actos que encubrieron una discriminación permanente, tanto por género como por condición socioeconómica (pobreza y extrema pobreza), por origen, por condición racial y/o étnico-lingüística. Entre los departamentos más afectados podemos mencionar a Huancavelica, Piura (Huancabamba), Cusco (Anta, Espinar, Chumbivilcas, etc.), Ayacucho y Junín, que son

también las zonas más pobres, con mayor población rural y más excluidas de la protección estatal.

**Pese a los indicios existentes de que esta práctica constituyó un crimen de lesa humanidad por la planificación y participación estatal en ella, luego de más de dos años el Fiscal Especializado en Derechos Humanos no ha realizado la denuncia respectiva. Las fiscalías tampoco cuentan con recursos ni apoyo estatal para realizar las investigaciones, necesitando del aporte económico de las organizaciones de mujeres para los viajes a provincias para la toma de testimonios a las víctimas, acusados y testigos. DEMUS y MAM Fundacional, dos organizaciones de la sociedad civil, tuvieron que colaborar para hacer posible el viaje de los fiscales a Cusco para interrogar a las víctimas.**

**El Estado peruano aún tiene pendiente el total cumplimiento del Acuerdo de Solución Amistosa en el caso de María Mamérita Mestanza Chávez, una joven madre de Cajamarca quien falleció a causa de una esterilización forzada. Su caso llegó hasta la CIDH, luego que fuese archivado en la instancia interna nacional. Ante la CIDH, el Estado peruano aceptó su responsabilidad en un acuerdo de solución amistosa, firmado el 26 de agosto de 2003 y se comprometió a reparar a la familia Mestanza y a ordenar una investigación y sanción de los hechos. Sin embargo, las medidas de reparación establecidas en el Acuerdo de Solución Amistosa demoraron en llegar, siendo cumplidas en su mayor parte en diciembre de 2005, es decir, dos años y medio después de la firma del Acuerdo y luego de que el Viceministro de Justicia exigió al esposo de la víctima que renuncie a los intereses por la demora en los pagos de sus indemnizaciones. De no haberlo hecho, el cumplimiento de su acuerdo se hubiese suspendido indefinidamente.** Recién este año se comenzó a dar la asesoría psicológica al viudo de la señora Mestanza, Jacinto Salazar, así como sus hijos, quedando pendiente la justicia para ellos, porque hasta ahora no hay ninguna denuncia fiscal ni ningún detenido por estos hechos.

**Dejar de investigar y sancionar estos hechos no solo los deja impunes, sino que permite que vuelvan a repetirse en el futuro. De esta manera, consagra la situación de desprotección de las mujeres ante el mal uso de las campañas de planificación**

familiar, donde en vez de información las mujeres encontraban coacción, mentiras y un cambio irreversible en su salud física del cual no eran informadas.

## **IX. ADOPCIÓN DE MEDIDAS ESPECIALES DE ATENCIÓN PARA LAS MUJERES EN SITUACIONES DE RIESGO**

### **ARTÍCULO 14**

**1. LOS ESTADOS PARTES TENDRÁN EN CUENTA LOS PROBLEMAS ESPECIALES A QUE HACE FRENTE LA MUJER RURAL Y EL IMPORTANTE PAPEL QUE DESEMPEÑA EN LA SUPERVIVENCIA ECONÓMICA DE SU FAMILIA, INCLUIDO SU TRABAJO EN LOS SECTORES NO MONETARIOS DE LA ECONOMÍA, Y TOMARÁN TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA ASEGURAR LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA PRESENTE CONVENCIÓN A LA MUJER DE LAS ZONAS RURALES.**

**2. LOS ESTADOS PARTES ADOPTARÁN TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN LAS ZONAS RURALES A FIN DE ASEGURAR, EN CONDICIONES DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES, SU PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO RURAL Y EN SUS BENEFICIOS, Y EN PARTICULAR LE ASEGURARÁN EL DERECHO A:**

- a) PARTICIPAR EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO A TODOS LOS NIVELES;**
- b) TENER ACCESO A SERVICIOS ADECUADOS DE ATENCIÓN MÉDICA, INCLUSIVE INFORMACIÓN, ASESORAMIENTO Y SERVICIOS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN DE LA FAMILIA;**
- c) BENEFICIARSE DIRECTAMENTE DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL;**
- d) OBTENER TODOS LOS TIPOS DE EDUCACIÓN Y DE FORMACIÓN, ACADÉMICA Y NO ACADÉMICA, INCLUIDOS LOS RELACIONADOS CON LA ALFABETIZACIÓN FUNCIONAL, ASÍ**

- COMO, ENTRE OTROS, LOS BENEFICIOS DE TODOS LOS SERVICIOS COMUNITARIOS Y DE DIVULGACIÓN A FIN DE AUMENTAR SU CAPACIDAD TÉCNICA;**
- e) ORGANIZAR GRUPOS DE AUTOAYUDA Y COOPERATIVAS A FIN DE OBTENER IGUALDAD DE ACCESO A LAS OPORTUNIDADES ECONÓMICAS MEDIANTE EL EMPLEO POR CUENTA PROPIA O POR CUENTA AJENA;**
  - f) PARTICIPAR EN TODAS LAS ACTIVIDADES COMUNITARIAS;**
    - a. OBTENER ACCESO A LOS CRÉDITOS Y PRÉSTAMOS AGRÍCOLAS, A LOS SERVICIOS DE COMERCIALIZACIÓN Y A LAS TECNOLOGÍAS APROPIADAS, Y RECIBIR UN TRATO IGUAL EN LOS PLANES DE REFORMA AGRARIA Y DE REASENTAMIENTO;**
  - g) GOZAR DE CONDICIONES DE VIDA ADECUADAS, PARTICULARMENTE EN LAS ESFERAS DE LA VIVIENDA, LOS SERVICIOS SANITARIOS, LA ELECTRICIDAD Y EL ABASTECIMIENTO DE AGUA, EL TRANSPORTE Y LAS COMUNICACIONES.**

## **MUJERES INDÍGENAS AMAZÓNICAS (MIA)**

**Recomendación “HH” al V Informe Periódico del Estado peruano**

**al Comité CEDAW:**

**“El Comité recomienda al Estado parte que fortalezca la programación vigente e implemente programas específicos dirigidos a mujeres indígenas, a efectos de transformar su situación económica, social, familiar y potenciar su papel económico, así como para el cumplimiento de sus derechos en un plano de igualdad con los hombres”.**

**Problema:** El Estado no ha cumplido con implementar programas específicos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las mujeres indígenas amazónicas. La intervención estatal en materia indígena no contempla un enfoque de género que responda a la realidad específica de las mujeres y, por tanto, es indiferente a las desigualdades existentes al interior de sus comunidades que se evidencian en un acceso diferenciado a los derechos de educación y salud. La violencia familiar y la violencia sexual son expresiones de discriminación que sufren actualmente las mujeres indígenas amazónicas y que no reciben sanción ni en el ámbito del derecho consuetudinario de sus comunidades ni en el derecho estatal. La falta de articulación entre el derecho nacional y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas amazónicos afecta principalmente a las mujeres pues son los ilícitos cometidos contra ellas los que quedan impunes.

*“Uno de los problemas de las comunidades también es eso, por falta de recursos, El proceso es largo, el de los jueces es largo, y porque ellos van aún cobrando no se qué, hacen rapidito su solución. Bueno, si dice dos mil soles que me pague por la violación, ya le pagó... ¿y ahí acaba? Acaba para ellos, entonces en el proceso que es largo y uno no tiene plata... Mi papá pagó una gallina por mi violación, eso también ha sucedido...”*

– Entrevista a Rebeca Detem Trigoso, Santa María Nieva, junio de 2004<sup>153</sup>.

#### *Programas estatales no contemplan perspectiva de género*

El Estado peruano ha creado, por medio de la Ley N° 28495 del 15 de abril de 2005, el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA). Es un organismo público descentralizado con rango ministerial y autonomía que tiene un pliego presupuestal adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y con jurisdicción nacional. El INDEPA está diseñado como el organismo rector

---

<sup>153</sup> PAREDES PIQUÉ, Susel, *Invisibles entre sus árboles. Reporte 2004. Derechos humanos de las mujeres indígenas amazónicas en el Perú: el caso de las aguarunas, asháninkas y shipibas*, Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2005.

encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales; también está encargado de coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos e identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.

El INDEPA ha asumido las funciones de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (CONAPA), creada el 5 de enero de 2001, que fue disuelta tras los escándalos sobre su eficacia y malos manejos dentro de la institución. La CONAPA estaba concebida como un espacio de concertación de políticas a favor de los pueblos, pero su labor no ha tenido repercusiones tangibles.

Ni la memoria institucional del INDEPA, ni su plan operativo 2006<sup>154</sup> contemplan como enfoque de análisis social la perspectiva de género, de modo que la situación de las mujeres de los grupos de intervención (pueblos andinos, amazónicos y afroperuano) queda invisibilizada. En los documentos oficiales revisados no se consignan planes para la realización de estudios, estadísticas e indicadores que revelen las condiciones de las mujeres indígenas y tampoco se alude a programas específicos dirigidos a este sector de la población indígena.

Aún en los mecanismos diseñados por el Estado para fomentar la participación de los pueblos indígenas se excluye a las mujeres de esta población. El reglamento de la ley que crea el INDEPA señala, en su artículo 7, que los integrantes del Consejo Directivo de la institución que representa a los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano serán elegidos al interior de sus respectivos pueblos teniendo en cuenta sus costumbres. Conforme a la elección respetando los procedimientos tradicionales de cada pueblo se tiene como resultado que los ocho representantes de los pueblos son hombres<sup>155</sup>. Al no haber adoptado el Estado peruano medidas específicas para garantizar la eliminación de la tradicional discriminación de las mujeres en sus pueblos se tiene como consecuencia la subsistencia de la postergación femenina de los espacios de toma de decisiones.

Los datos estadísticos oficiales no incluyen cifras actualizadas de la población indígena; las últimas que se consignan son las del IX Censo de Población y Vivienda realizado en

---

<sup>154</sup> Sitio web del INDEPA: <http://www.indepa.gob.pe/index.php?id=69,0,0,1,0,0>

<sup>155</sup> INDEPA, *Memoria institucional 2005*, Lima: INDEPA, 2006.

1993. En esta oportunidad se introdujeron indicadores que revelaron las grandes desventajas de las mujeres en el ámbito del acceso a la educación, la capacidad de movilizarse socialmente y la esperanza de vida, relacionada ésta última con los embarazos adolescentes, la resistencia a utilizar los servicios de salud disponibles y la lejanía de los mismos de las comunidades aisladas<sup>156</sup>. Un estudio realizado por Carlos Mora y Alonso Zarzar señala que las altas tasas de fecundidad son un factor recurrente en las mujeres amazónicas. Indica, citando como fuente cifras del INEI, que la tasa global de fecundidad para los diferentes grupos nativos es de 7.9 hijos por mujer, lo que supera ampliamente el promedio nacional (3.4 hijos por mujer), e incluso se mantiene muy por encima del promedio nacional para zonas rurales (5.6 hijos por mujer)<sup>157</sup>.

#### *Estudios paralelos revelan demandas y necesidades específicas de las MIA*

Como se ha mencionado en líneas anteriores, no existen estudios oficiales cualitativos sobre los niveles de discriminación por los que atraviesan las mujeres indígenas amazónicas (MIA). El diagnóstico más reciente ha sido elaborado por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y consiste en un reporte, para el año 2004, de los derechos humanos de las mujeres indígenas amazónicas en el Perú, específicamente las aguarunas, asháninkas y shipibas<sup>158</sup>.

En este libro se señala de manera general la problemática de subordinación y violencia que viven las MIA, la que se puede sintetizar en los siguientes puntos:

- Permanencia de la violencia sexual, violencia familiar en todas sus modalidades y de la determinación paterna para el matrimonio de las hijas<sup>159</sup>.
- Inaccessibilidad a la justicia nacional por varios factores: distancia física, irregularidad del servicio de transporte y altos costos del transporte fluvial; diferencias de idioma agravadas por la escasez de traductores; temor a ser discriminadas y no comprendidas por las autoridades; desconfianza en el sistema

---

<sup>156</sup> PAREDES PIQUÉ, Susel, *op. cit.* p. 16.

<sup>157</sup> MORA, Carlos y Alonso ZARZAR, *Amazonía peruana*, 1997. La versión completa está disponible en [http://www.regionloreto.gob.pe/amazonia/Atlas/cap1/fra\\_cap1.htm](http://www.regionloreto.gob.pe/amazonia/Atlas/cap1/fra_cap1.htm)

<sup>158</sup> PAREDES PIQUÉ, Susel, *op. cit.*

<sup>159</sup> El capítulo quinto del libro está dedicado a casos emblemáticos como el de la violación de niñas escolares aguaruna en El Cenepa, un caso de violación sexual en la comunidad shipiba de Royá en Ucayali y la situación de las mujeres asháninkas en la etapa posterior al conflicto armado interno peruano.

de administración de justicia; desventaja en la capacidad de manejar influencias y falta de recursos económicos para contratar abogadas o abogados que impulsen los procesos judiciales.

- Insatisfacción frente al derecho indígena pues minimiza o deja impunes las violaciones de sus derechos humanos bajo la excusa de una mal entendida identidad cultural. Uno de los problemas más graves de las mujeres indígenas es que las denuncias realizadas ante la comunidad por violaciones a sus derechos no son derivadas a las autoridades. Entre las razones de esta situación está la prioridad que se otorga a los reglamentos internos y también a los arreglos entre la familia de las víctimas y los agresores.
- Desigual acceso a la educación, analfabetismo, escaso nivel educativo, falta de una educación bilingüe e intercultural.
- Poca esperanza de vida, relacionada con los embarazos adolescentes, la resistencia a utilizar los servicios de salud disponibles y la lejanía de los mismos de las comunidades aisladas.

El estudio de Susel Paredes confirma que mujeres indígenas amazónicas tienen demandas y necesidades específicas que no son necesariamente atendidas por los niveles de organización de los pueblos indígenas. Por ello es que las MIA han formado organizaciones de mujeres que defienden sus demandas concretas: reconocimiento de las hijas e hijos, abandono de hogar, pensiones de alimentos, adulterio, violencia familiar, violencia sexual y mayor participación en los procesos de toma de decisión. Sin embargo, el surgimiento de las organizaciones de mujeres no ha sido sencillo pues los dirigentes tradicionales las acusan de paralelismo. Hasta el momento los grandes aliados las mujeres indígenas amazónicas organizadas han sido las ONG; emblemático es el caso de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, AIDSESP, que cuenta con Secretarías de la Mujer Indígena. El Estado no ha implementado políticas para la reducción de la inequidad en la que viven las MIA de modo que su articulación con sus organizaciones es escasa.

## **DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL. SITUACIÓN DE LAS MUJERES LESBIANAS**

**Problema: El Estado no cumple con preceptos constitucionales fundamentales que garantizan que los ciudadanos sean considerados sujetos de derechos y no ser discriminados por razones de raza, sexo, religión o cualquier otro; máxime cuando existen instrumentos legales como el nuevo Código Procesal Constitucional, que incluye la orientación sexual como una de las causales para interponer el proceso de acción de amparo.**

La Encuesta sobre Exclusión y Discriminación<sup>160</sup>, realizada en 2005, informa que los homosexuales son considerados como uno de los grupos que tienen mayores limitaciones para hacer valer sus derechos en nuestro país. En general, existe una marcada condena a las relaciones sexuales homosexuales, ya sea entre hombres o mujeres homosexuales.

La discriminación se traduce en ciudadanía y derechos recortados, con relación a sus derechos a la salud, educación, trabajo, seguridad social, propiedad y derechos patrimoniales.

Como se ha desarrollado en el acápite correspondiente, el Estado no promueve suficientemente la igualdad de oportunidades, en particular la igualdad de género y es responsable de la falta de medidas administrativas, judiciales, legislativas o de cualquier otra índole que supongan un esfuerzo activo por eliminar los patrones socioculturales adversos al ejercicio de derechos. Además, se permite una relegación de la sexualidad, incompatible con las normas internacionales y que genera indefensión e impunidad ante cierto tipo de violaciones. Finalmente, no se cuenta con mecanismos idóneos de acceso a la justicia, de los que puedan apropiarse sujetos en situación de desventaja social y jurídica, como son las lesbianas.

---

<sup>160</sup> DEMUS, *Encuesta Nacional sobre discriminación*, realizada entre los meses de agosto y setiembre de 2004, fue aplicada a 1,600 hombres y mujeres entre 18 y 70 años de edad, entrevistados/as en 14 departamentos del país, tanto en zonas urbanas como rurales.

A la fecha, no existen registros oficiales de ningún tipo sobre los casos de violación de los derechos de las mujeres lesbianas, debido a que muy pocas mujeres lesbianas se atreven a presentar una demanda o denuncia, por temor a la lesbofobia social existente, que activa mecanismos para silenciar y condenar al aislamiento a aquellas que osan transgredir la heterosexualidad obligatoria.

El vacío normativo tiene efectos negativos como no diseñar políticas para afrontar estas realidades, el no contar con personal estatal adecuado y especializado en el trato con este grupo poblacional, el continuar silenciando el tema y el no garantizar, por lo tanto, los derechos de la población. La responsabilidad por este vacío es del Estado.

### *Legislación peruana*

No hay norma positiva vigente en el país que establezca restricción de derechos o de la capacidad de ejercicio de los mismos, por parte de las personas homosexuales; salvo la definición de matrimonio y convivencia como “unión entre un hombre y una mujer”, establecidas en el Código Civil. Sin embargo, el imaginario extrajurídico de la patología / delito / pecado consigue tocar la esfera jurídica, tanto en la vigencia de normas discriminatorias, como en una supuesta neutralidad y ausencia de normas de protección y garantías, lo que acarrea la falta de exigibilidad.

#### 1. Constitución política.

La Constitución Política de 1993 en su Capítulo I, Derechos Fundamentales de la Persona, en el artículo 2, inciso 1, señala que: “Toda persona tiene derecho: 1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar...”.

El reconocimiento constitucional del derecho al libre desarrollo de la personalidad implica el reconocimiento de la autonomía y autodeterminación de las personas para escoger de acuerdo a sus propios valores y prioridades un curso de acción determinado, sin que

medien interferencias extrañas a su voluntad, sin más limitaciones que los derechos de los demás<sup>161</sup>.

Igualmente, la Constitución Política, en el artículo 2, inciso 2, señala que: “Toda persona tiene derecho: 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”.

El que la Constitución del Perú no mencione de manera explícita el derecho a la no discriminación por razones de orientación sexual, no significa que las lesbianas no sean consideradas como sujetos de derecho, ni que el Estado deba permanecer indiferente ante las vulneraciones de sus derechos. Al tratar la no discriminación por cualquier otra índole, debemos necesariamente referirnos a la situación de las lesbianas, cuya opción de hacer explícita su orientación sexual y su libre elección, mutuamente consentidas entre personas del mismo sexo, tiene aspectos de no discriminación y otros que, significando aislamiento social y prohibiciones explícitas, tienen un carácter discriminatorio desde un punto de vista jurídico.

## 2. Sentencias del Tribunal Constitucional.

Relevante es que el Tribunal Constitucional<sup>162</sup> en su último periodo está produciendo jurisprudencia significativa en términos del ejercicio de libertades fundamentales como la orientación sexual, derecho a la igualdad y no discriminación. Tres sentencias han sido importantes: i) Sentencia que ordena la atención integral de pacientes con SIDA, al considerar que el derecho a la salud compromete derechos fundamentales como el derecho a la vida, ii) declaración de inconstitucionalidad por violar el ejercicio de la libertad sexual y afectación del principio de igualdad, del artículo del Código de Justicia Militar que reprime con expulsión a quién practicará actos deshonestos o contranatural con personas del mismo sexo, dentro o fuera del lugar militar y, iii) se ampara el derecho a la autonomía de las personas, señalando que el Estado no puede imponer

---

<sup>161</sup> PLATA, María Isabel, Profamilia-Colombia, Ponencia presentada en el V Curso Internacional “Mujer y Derechos Humanos”. Lima, febrero de 2000.

<sup>162</sup> TRIBUNAL NACIONAL POR LOS DESC DE LAS MUJERES, *Informes Regionales. Informe Nacional sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres en el Perú 2000-2004*, Lima, diciembre de 2004.

como obligatorio lo que autoritariamente, o una mayoría, juzga como moralmente bueno<sup>163</sup>.

### *Garantía constitucional de la acción de amparo en el Código Procesal Constitucional*

El 31 de mayo del 2004, fue promulgado el nuevo Código Procesal Constitucional (CPC, que entró en vigencia el 1 de diciembre de ese año), el mismo que hubiera pasado desapercibido sino fuera por una sorpresiva inclusión de la discriminación por orientación sexual como una de las causales para poder interponer el Proceso de Acción de Amparo. La Ley N° 28237, que regula los procesos constitucionales, fue elaborada por una comisión de juristas y constitucionalistas.

Con la entrada en vigencia de este nuevo Código, el Estado peruano reconoce que existe un derecho constitucional a la no discriminación por orientación sexual; el CPC desarrolla y particulariza los derechos reconocidos en la Constitución. Este nuevo instrumento legal es considerado como uno de los más progresistas en materia constitucional en América Latina.

En el artículo 37, inciso 1 (del proceso de Amparo) se establece que el amparo procede en defensa del derecho de igualdad y de no ser discriminado por razón de origen, sexo, raza, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma o de cualquier otra índole.

El amparo sólo procede cuando se hayan agotado las vías previas (art. 45). No procede la reconvención ni el abandono del proceso; sí es procedente el desistimiento (art. 49).

El artículo 39 establece que el afectado es la persona legitimada para interponer el proceso de amparo; ésta puede comparecer por medio de representante procesal (art. 40). Asimismo, puede interponer demanda de amparo cualquier persona cuando se trate de amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que gocen de reconocimiento constitucional, así como las entidades sin fines de lucro cuyo

---

<sup>163</sup> Resolución N° 2945-2003-AA/TC, Resolución N° 0023-2003-AI/TC y Resolución 2868-2004-AA/TC.

objeto sea la defensa de los referidos derechos. También puede hacerlo la Defensoría del Pueblo en ejercicio de sus competencias constitucionales.

El artículo 41 establece que cualquier persona puede comparecer en nombre de quien no tiene representación procesal, cuando ésta se encuentre imposibilitada para interponer la demanda por sí misma, sea por atentado concurrente contra la libertad individual, por razones de fundado temor o amenaza, por una situación de inminente peligro o por cualquier otra causa análoga.

### *Problemas para su aplicación*

Sin embargo, y dado el nivel de estigmatización y discriminación que existe en la sociedad peruana en contra de las lesbianas, va a pasar aún mucho tiempo antes que una persona afectada por la discriminación basada en su orientación sexual presente una acción de amparo. Los principales problemas son:

- a. Las lesbianas afectadas por la discriminación por orientación sexual sentirán que se exponen a más agresiones por el sólo hecho de dar su nombre. Están acostumbradas a que cuando presentan denuncias ante la policía, lo único que han obtenido es exponerse a humillaciones y a que se haga público el que son lesbianas, poniéndolas en riesgo de perder su trabajo, que sean expulsadas de sus centros de estudios o que las echen de sus hogares.
- b. La carga de la prueba que enfrentan las personas afectadas por discriminación por orientación sexual (y de cualquier tipo de discriminación). Es muy difícil para ellas conseguirlas por las razones antes expuestas y por cuestiones económicas.
- c. Que los jueces desestimen su demanda debido a los prejuicios o creencias que ellos tengan. Esto es algo que pesa mucho en las decisiones de las lesbianas antes de interponer cualquier acción o denuncia.
- d. La fuerte presión que la jerarquía de la Iglesia Católica ejerce sobre los asuntos de Estado. Esto ha hecho muy difícil, por no decir imposible, promulgar políticas de Estado que planteen la igualdad de derechos y el pleno ejercicio de los mismos para las lesbianas.

*Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*<sup>164</sup>

Por Decreto Supremo N° 017-2005-JUS del 11 de diciembre de 2005, se aprobó la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010. Entre sus objetivos estaban el obligar a las autoridades a revisar periódicamente sus leyes para garantizar que no favorecen la discriminación por motivo de raza, orientación sexual y etnia y para mejorar su eficacia en la eliminación de dicha discriminación. Tras un largo proceso de consulta ciudadana pública se elaboró el Plan en forma participativa y democrática<sup>165</sup>.

En la versión del Plan Nacional de Derechos Humanos publicada en el sitio web del Consejo Nacional de Derechos Humanos hasta el 15 de noviembre de 2005, se incluían 19 puntos en tres Resultados Esperados: 1) se fortalece el marco de protección y promoción de los derechos de las personas con diferente orientación sexual; 2) se implementan mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos de las personas con diferente orientación sexual; y, 3) se promueve el reconocimiento y visibilización pública de la población de las personas con diferente orientación sexual. El Plan Nacional consignó un objetivo estratégico para garantizar los derechos de las personas con diferente orientación sexual, incorporaba las necesidades de protección y promoción de derechos en el país, especialmente de las poblaciones más vulnerables: afectadas por la violencia política, por las diferencias de género, los pueblos indígenas y afroperuano, las personas con discapacidad, la niñez y adolescencia, los adultos mayores, las personas por su orientación sexual, los migrantes y las personas que viven con VIH / SIDA.

En la última fase de la elaboración del plan se hizo evidente la intromisión de la Iglesia Católica y de las fuerzas castrenses, así como su trato claramente discriminatorio, a consecuencia de lo cual se disminuyeron a su mínima expresión las acciones consensuadas en el proceso de consulta ciudadana. El argumento que se utilizó fue que un Plan es una política pública y no es la forma de proponer nuevos conceptos jurídicos, pues para eso existen otros mecanismos constitucionalmente ya establecidos; idea

---

<sup>164</sup> Tomado y resumido del Documento “Discriminación por Orientación Sexual en Perú. Situación de las Lesbianas, Trans, Gays y Bisexuales en Perú”, presentado por DEMUS, MHOL y CEJIL, en la Audiencia Temática sobre Discriminación por Orientación Sexual en el Perú, ante la CIDH, en marzo de 2006.

<sup>165</sup> Entre abril y julio de 2005 se llevaron a cabo 18 audiencias públicas en diferentes ciudades del país con el propósito de recoger la opinión de la población respecto a la temática de derechos humanos.

totalmente errónea bajo el ordenamiento jurídico peruano, ya que el mencionado CPC (Ley N° 28237, del 31 de mayo de 2004) se reconoce expresamente la prohibición de la discriminación por orientación sexual.

En el Plan, en ningún momento se reconoce la existencia de la discriminación por orientación sexual (prescrita en el ordenamiento jurídico peruano, CPC), por lo tanto se desconoce la necesidad de realizar acciones en contra de este fenómeno.

Para el caso de lesbianas, gays y trans, el Estado peruano no se propone un resultado concreto como “garantizar derechos” (a diferencia de los otros grupos en situación de vulnerabilidad), sólo busca fomentar acciones que inciden en la cultura para que así se evite un trato denigrante y violento. A esta población no se le reconoce ningún derecho salvo el no ser violentados, ni siquiera se espera que la discriminación que sufren disminuya o desaparezca.

Al final de las actividades se señala, en primer lugar: “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 innecesaria en un Plan Nacional de Derechos Humanos, evidencia la necesidad de un sector de la población de restringir los derechos vinculados a la familia que también tienen las lesbianas, gays y trans. El silencio jurídico existente en el Perú no significa una determinación sobre su constitucionalidad o no a nivel interno o su legitimidad a nivel supranacional.

En segundo lugar señala: “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 afirmación es más grave aún, pues nos indicaría que en el espacio militar son legítimas las prácticas denigrantes o violentas, así como los mensajes denigrantes contra las lesbianas, gays y trans. Asimismo, el ámbito castrense se eximiría de promocionar la tolerancia y el respeto de los derechos de las personas con diferente orientación sexual.

Este Plan constituye un avance en la sociedad peruana, una herramienta útil de conducción política para el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, el tratamiento

otorgado a la comunidad LTGB resulta cuestionable al materializar un gran atropello y retroceso al reconocimiento de los derechos de las personas no heterosexuales. El Plan es discriminatorio pues excluye a las lesbianas, gays y trans de un sistema que debería garantizar sus derechos humanos, lo que a su vez conduce a anular el reconocimiento, goce y ejercicio de los mismos.

## LAICIDAD DEL ESTADO

**Problema: El Estado pone trabas al desarrollo de políticas dirigidas a eliminar la discriminación contra la mujer; principalmente porque el texto constitucional peruano tiende a limitar el carácter laico del Estado debido al reconocimiento y colaboración que allí se ofrece a la Iglesia Católica. Estas trabas se han manifestado en temas como la aplicación de la AOE y la formulación de normas y planes nacionales sobre la familia, los derechos humanos y la necesidad de una ley de igualdad de oportunidades con equidad de género.**

El artículo 50º de la Constitución del Perú (1993) establece que “dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración. El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas”.

Con esta norma, el Estado reconoció como derecho la libertad de cultos y la igualdad ante la ley, y que se mantienen vigentes en la actualidad las relaciones de cooperación entre la Iglesia y el Estado peruano. Esta situación ha dado lugar al cuestionamiento de la coherencia de nuestro sistema constitucional, ya que mientras se proclama el respeto a la libertad y la igualdad religiosa, el mismo texto constitucional reafirma su compromiso de colaboración a favor de la Iglesia Católica. Afortunadamente, el dilema sobre esta contradicción ha quedado zanjada –por lo menos desde el punto de vista jurídico– con el informe que en marzo de 2003 diera la Defensoría del Pueblo<sup>166</sup>, con

---

<sup>166</sup> La Defensoría del Pueblo, es un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y la comunidad, la supervisión del

ocasión de venirse preparando en el Congreso de la República un proyecto de reforma de la actual Constitución<sup>167</sup>.

Sin embargo, se han presentado situaciones que demuestran la tenaz injerencia de la Iglesia en disposiciones del Estado, especialmente en aquellas que fortalecen la libertad y autonomía de las personas para decidir sobre su vida sexual y reproductiva.

Al respecto, Line Barreiro y Patricio Dobrée<sup>168</sup> señalan: “Uno de los más importantes argumentos que la Iglesia Católica y otras iglesias cristianas desarrollaron para oponerse a la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW en Brasil, Panamá, Chile, El Salvador y Nicaragua, entre otros, fue justamente que el artículo 12 abría las puertas al aborto, el lesbianismo y la prostitución; en los dos primeros países citados, sin éxito y logrando la no ratificación del instrumento en los otros tres.

Los puntos de tensión se refieren al uso de anticonceptivos, incluyendo el condón, que es el único medio efectivo de prevención del VIH/SIDA; a la información proveída por el Estado a adolescentes; a la educación; a la asesoría científica; a la prestación de servicios públicos; a la despenalización y/o legalización del aborto; y la reiterada expulsión de niñas embarazadas de los colegios religiosos.

En cuanto a los derechos sexuales, la Iglesia Católica considera que no debe haber libertad sexual y que solamente se debe tener relaciones sexuales en el matrimonio y con fines reproductivos y no de placer. El mayor problema actual radica en su oposición a que los niños y niñas reciban información que les permita oponerse a los abusos sexuales por parte de parientes y de autoridades institucionales.

(...)

Lo inadmisibles es que una o varias confesiones impidan la consagración del divorcio, la ratificación de convenios de derechos humanos y la provisión de servicios por parte del Estado, poniendo en igualdad de derechos a las personas que profesan cualquier culto o

---

cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos.

<sup>167</sup> ROJAS SALINAS, Ydalid, “Las contradicciones de la modernización tradicionalista del Estado Peruano”, Segundo Puesto del Concurso de Ensayos Jurídicos sobre “Estado Laico” organizado por CLADEM, Lima, 2004.

<sup>168</sup> DOBRÉE, Patricio y Line BARREIRO, *Estado Laico, Base del Pluralismo*, Articulación Feminista MARCOSUR., en: <http://www.choike.org/documentos/punico/bareiro04.pdf>

a las que no tienen ninguno. Por eso, la defensa del Estado laico constituye la defensa de un Estado democrático, definido principalmente por el pluralismo”.

A continuación señalamos brevemente algunos temas específicos ya tratados en este Informe en los que la intervención religiosa vulnera el carácter laico del Estado<sup>169</sup>.

### *La Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE)*<sup>170</sup>

En este asunto se manifiesta el irrespeto del principio de laicidad del Estado por parte de los operadores de la administración de justicia cuando usan conceptos religiosos como si fueran jurídicos; por ejemplo, amparar la demanda para que se suspenda la AOE sosteniendo que el concebido es igual al óvulo fecundado. Esta asimilación es fundamentalmente católica, pues ni la comunidad científica ni el derecho la suscriben.

Hechos como éste vulneran el derecho a la libertad de conciencia de las personas no creyentes y el derecho a no ser discriminados de mujeres y hombres que no cuentan con ingresos para acceder a la AOE en los establecimientos privados.

Ante la reciente y contundente posición de la OMS y la OPS sobre la AOE, el Centro Internacional de Referencia en Método de Ovulación Billings y Planificación Natural de la Familia, CEPROFARENA, ha lanzado una campaña insólita con el nombre “Adopción espiritual de un niño por nacer en peligro de ser abortado”, que consiste en que “tanto colegios como comunidades parroquiales y fieles en general reciben diariamente durante nueve meses por los bebés que están en peligro de ser abortados”, a quienes ellos le ponen un nombre. ¿Por qué no adoptan realmente a un niño de la calle, en verdadera situación de riesgo y sin futuro a la vista? ¿Creen los de CEPROFARENA que su campaña es tan auspiciosa como para resolver con oraciones la pobreza, las violaciones sexuales, los embarazos no deseados y la falta de oportunidades de las mayorías excluidas en nuestro país? Basta ya de cucufatería.

De otro lado, los grupos católicos conservadores celebran el 25 de marzo el Día del niño

---

<sup>169</sup> Estos temas han sido discutidos con mayor detalle en las secciones VIII y IX del presente Informe; en los acápites correspondientes a los derechos sexuales y reproductivos y discriminación por orientación sexual.

<sup>170</sup> DEMUS, *Alerta Demus*, Lima, septiembre-octubre de 2005.

por nacer –alusión simbólica al supuesto nacimiento de Jesús– con el propósito de sensibilizar a la población en contra de la legalización del aborto. Asimismo debe recordarse la **oposición sistemática de los fundamentalistas infiltrados en el gobierno para impedir la distribución gratuita de la AOE en las postas médicas**. Además, las feministas que luchan por la salud y la vida de las mujeres que se someten a abortos inseguros han merecido toda clase de insultos y amenazas de muerte<sup>171</sup>.

### *Aborto*

En el caso del aborto terapéutico, grupos ligados al Episcopado de la Iglesia Católica tratan de confundir a la opinión pública diciendo que, en el Perú, no existe este derecho. Es más, en ACI prensa, portal fundamentalista y en el sitio web “Vota por la Vida” se han dedicado a difamar a instituciones preocupadas por el tema.

La cimiento de esta cruzada contra el aborto –que empezó hace varios siglos– la reforzó el Papa Juan Pablo II en sus alegatos por la defensa de la familia y el matrimonio, que se coronará con la publicación de su libro póstumo “Familia Via Ecclesiae”. Estamos seguras de que el libro ha de difundirse en el próximo Encuentro Mundial de las Familias en Valencia, que presidirá el Papa Benedicto XVI en julio de este año, como un instrumento para seguir incidiendo en las políticas públicas sobre todo de los países latinoamericanos.

Asimismo, para la Iglesia, la “plaga del divorcio” es amenazante porque desestabiliza a la familia y el centro de ésta es la mujer paridora. Es decir, para algunos católicos el aborto es un crimen porque atenta contra el binomio madre-hijo, soporte de la sociedad patriarcal. Por ello, estos grupos acusan a las instituciones y personas que defienden la legalización del aborto de pertenecer al imperio anti-vida o a la cultura de la muerte, frases que nos recuerdan otra de urdiembre apocalíptica, como el “eje del mal”, acuñada por el actual gobierno de Bush para motejar a algunos países islámicos sospechosos de terrorismo. No es casual que ese gobierno haya impuesto la ley "mordaza" que prohíbe a las entidades dedicadas a la planificación familiar financiadas por el gobierno estadounidense defender la despenalización del aborto.

---

<sup>171</sup> DEMUS, *Alerta Demus*, Lima, mayo de 2006.

### *Plan Nacional de Apoyo a la Familia*

Algo parecido ocurrió con este Plan. Se promulgó en 2004 y coloca a la familia como el sujeto materia de protección legal por ser el medio natural de crecimiento y educación de las personas, relegando a un segundo plano los derechos individuales de las mujeres, varones, niños, niñas y adolescentes; así como los de las personas adultas mayores que viven en la actualidad relaciones violentas al interior de sus familias y que de acuerdo a estudios en nuestro país son casi la mayoría. El proyecto del gobierno es convertir el Ministerio de la Mujer en un Ministerio de la Familia o Ministerio de Desarrollo Social, obviando que fue creado en 1996 después de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer para promover el desarrollo de la mujer y la igualdad entre los géneros<sup>172</sup>.

### *La Ley de Fortalecimiento de la Familia*

La dación de esta Ley por parte del Congreso de la República (16 de junio de 2005), que promueve “principios” y valores familiares a través de materiales educativos “alentando el compromiso de los medios de comunicación”, además de impulsar “medidas para que las uniones de hecho puedan formalizar su situación legal mediante el matrimonio”, invisibiliza aún más a las familias uniparentales, donde la madre es la jefa de hogar y también a las integradas por parejas lesbianas, gays y trans<sup>173</sup>.

El Perú es un país pluricultural y promover el matrimonio civil como pretende el MIMDES es desconocer que existen diversas culturas como las andinas, amazónicas y otras, en donde la formación de las familias es diferente a la de las urbes. Incluso es más conocida la práctica del “servinacuy”, por ejemplo, sin que ello implique gozar de un estatus social menor como plantea el MIMDES. También es desconocer que existen uniones de personas del mismo sexo que ven restringidos sus derechos familiares y patrimoniales, ya que la norma sobre matrimonio civil los excluye<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> DEMUS, *Alerta Demus*, Lima, agosto de 2005.

<sup>173</sup> DEMUS, *Alerta Demus para creyentes y no creyentes*, Lima, julio de 2005.

<sup>174</sup> DEMUS, *Alerta Demus*, Lima, agosto de 2005.