

# **Informe Alternativo al Séptimo y Octavo Informe Periódico del Estado Peruano, para el 58 Periodo de Sesiones del Comité CEDAW**

**Coordinado por:  
Comité de América Latina y El Caribe para la defensa de los derechos de las Mujeres  
CLADEM-Perú**



**Elaborado por:**

***Centro de la Mujer Peruana FLORA TRISTAN, Estudio para la Defensa de los derechos de la Mujer - DEMUS, Asociación Pro Derechos Humanos- APRODEH, Instituto de Defensa Legal - IDL, Kolectiva Rebeldías Lésbicas-KRL, Instituto RUNA, Movimiento Homosexual de Lima, Lesbianas Independientes Feministas Socialistas - LIFS, Red Peruana de Migración - REDPEMIDE, Paz y Esperanza, Capital Humano y Social - CHS, Movimiento El Pozo, Centro de promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos - PROMSEX, Movimiento Manuela Ramos, Red de Educación de la Niña - Florecer, y Asociación Aurora Vivar.***

## Presentación

1. El presente documento ha sido realizado por un conjunto de organizaciones no gubernamentales, que dan seguimiento a las políticas públicas en materia de igualdad de género y no discriminación. El proceso fue iniciado en el año 2011 y como resultado de ello se logró un documento completo y extenso, coordinado por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y adjuntado como anexo al presente Informe.
2. El Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos humanos de las mujeres, en su expresión peruana CLADEM Perú, como red articuladora de procesos conjuntos, ha retomado la actualización de estas denuncias y análisis de la agenda pendiente en materia de igualdad y no discriminación contra las mujeres, que hoy dirigimos al Comité CEDAW.
3. El **Informe Alternativo al Séptimo y Octavo Informe Periódico del Estado Peruano, para el 58 Periodo de Sesiones del Comité CEDAW** se caracteriza por ser participativo, en la medida que cuenta con la adhesión y análisis temático de diversas organizaciones de sociedad civil, dedicadas a la defensa de los derechos humanos y especialmente de aquellas cuya misión es trabajar por una vida sin discriminación hacia las mujeres.
4. Las organizaciones participantes en este proceso fueron:
  5. *CLADEM Perú, Centro de la Mujer Peruana FLORA TRISTAN, Estudio para la Defensa de los derechos de la Mujer - DEMUS, Asociación Pro Derechos Humanos- APRODEH, Instituto de Defensa Legal - IDL, Kolectiva Rebeldías Lésbicas, Instituto RUNA, Movimiento Homosexual de Lima, Lesbianas Independientes Feministas Socialistas - LIFS, Red Peruana de Migración - REDPEMIDE, Paz y Esperanza, Capital Humano y Social - CHS, Movimiento El Pozo, Centro de promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos - PROMSEX, Movimiento Manuela Ramos, Red de Educación de la Niña - Florecer, y Asociación Aurora Vivar.*
6. En el presente documento se exponen las preocupaciones y demandas de las organizaciones, analizando el nivel de implementación de las políticas públicas en materia de no discriminación contra las mujeres, y señalando la agenda pendiente para lograr la igualdad real y superar las múltiples expresiones de la discriminación de género.
7. Sabemos que muchos otros temas no han sido considerados por la necesidad de no extender el documento; sin embargo, consideramos que lo expuesto puede dar un panorama general y contribuir a la construcción de recomendaciones al Estado Peruano para que éste cumpla con sus obligaciones como promotor, defensor y garante de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en el marco de la CEDAW.

Lima, junio de 2014.

## Contenido

<b>Presentación.....</b>	<b>2</b>
<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>4</b>
<b>Parte I: Artículos 2 y 3.....</b>	<b>5</b>
I. Violencia contra las mujeres.....	5
II. Igualdad De Oportunidades Y No Discriminación En El Sector Defensa.....	11
III. Mujeres Indígenas Amazónicas.....	13
IV. Mujeres Lesbianas.....	16
V. Mujeres Transgénero.....	18
VI. Mujeres Migrantes.....	20
<b>Parte I: Artículo 6.....</b>	<b>22</b>
Trata de Personas.....	22
<b>Parte II: Artículo 7.....</b>	<b>24</b>
Participación Política de las Mujeres.....	24
<b>Parte III: Artículos 10 y 14, numeral 2D.....</b>	<b>27</b>
Educación de las Niñas Y Adolescentes de Zonas Rurales, Violencia y Discriminación en la Escuela y Analfabetismo de las Mujeres.....	27
<b>Parte III: Artículo 11.....</b>	<b>31</b>
Mujeres y Empleo.....	31
<b>Parte III: Artículo 12.....</b>	<b>34</b>
I. Aborto Legal.....	34
II. Aborto Ilegal.....	35
III. Anticoncepción.....	36
IV. Esterilizaciones Forzadas.....	37
V. Mortalidad Materna.....	39
VI. Asignación de Presupuesto: El Caso del Programa Salud Materno Neonatal.....	40
VII. Adolescentes: Salud Sexual y Reproductiva.....	41
<b>Anexos.....</b>	<b>42</b>

## Resumen Ejecutivo

8. El informe resalta que la discriminación contra las mujeres es uno de los principales problemas del país, sin embargo ello no se refleja en la priorización que realiza el Estado Peruano en materia de políticas públicas, lo cual pone en evidencia que se ha avanzado a nivel formal pero ello no ha significado necesariamente que se erradiquen las estructuras de poder que sostienen la desigualdad entre los géneros. Esto salta a la luz al analizar la poca efectividad de las normas existentes, las dificultades nacionales y regionales para asignar presupuestos adecuados para combatir toda forma de discriminación e implementar políticas públicas sostenibles, la permanencia e influencia de enfoques conservadores y la ausencia de una mirada crítica para analizar el real impacto de las políticas estatales, la falta de reconocimiento a los derechos sexuales y reproductivos, y la poca disposición para generar acciones sostenidas de prevención.
9. El patrón común en todos los temas abordados, es que el Estado no cumple con la debida diligencia, en los términos planteados por la Relatora de la Mujer, por lo que la impunidad, la falta de acceso a la justicia, y las dificultades estructurales que son base de la discriminación no logran erosionarse.
10. La violencia machista es un problema que afecta a todas las mujeres del país, y la violencia de pareja al 36%. Los casos denunciados aun no llegan a representar la tercera parte del total de mujeres agredidas, y el porcentaje de quienes acceden a la justicia es mínimo. La impunidad y la naturalización de la violencia son una constante. La prevalencia del feminicidio es la consecuencia más real y terrible de esta situación. Las políticas públicas están centradas en la atención y sanción, olvidando la prevención como punto de partida. Además el personal en los servicios sigue siendo reportado como poco sensible, con dificultades de formación especializada y agotado por la carga laboral.
11. La desigualdad y la violencia van a generar falta de acceso a oportunidades, y dificultades para el libre desarrollo de la personalidad. Preocupa que muchas mujeres que ocupan cargos públicos sufran de acoso político, traducido en hechos de violencia y hostigamiento durante el ejercicio de sus funciones. De otro lado, las mujeres en las fuerzas armadas se ven expuestas a hechos vulnerantes que quedan impunes. Así mismo, la lesbofobia y la transfobia son situaciones que mujeres con orientación sexual no heterosexual sufren a diario.
12. Especial vulnerabilidad atraviesan mujeres, niñas y adolescentes rurales, especialmente indígenas amazónicas y andinas, al verse expuestas a la violencia sexual, la falta de acceso a la salud integral y a sus derechos sexuales y reproductivos, la discriminación en la escuela, y la desigualdad profundizada por la discriminación étnico-racial.
13. Preocupa que el Estado Peruano no genere acciones concretas para combatir la feminización de la pobreza, y que aun los programas sociales reproduzcan roles de género, no contribuyendo ello a fomentar la armonización entre la vida personal y laboral, y generar una cultura de roles compartidos en el cuidado y la atención de las labores domésticas. En el plano laboral, son las mujeres las que gozan de peores condiciones, especialmente las trabajadoras del hogar.
14. El Estado ha suscrito y ratificado convenciones y tratados para la protección de los derechos de las mujeres, preocupa el no cumplimiento con lo dispuesto por estos, ni con lo expresado por la Comisión interamericana de derechos humanos frente a los casos de esterilizaciones forzadas, así como las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos y Comité CEDAW frente al aborto terapéutico y la penalización del aborto en casos de violación sexual. La falta de reparación, la impunidad y la permanente búsqueda de justicia refleja esta situación.

15. Preocupa que la voluntad política no se sostenga en presupuestos concretos para implementar acciones sostenidas, y que la opinión pública tenga dificultades para hablar de igualdad y derechos de las mujeres, evidenciando ello que es necesario invertir y activar rutas para generar cambios culturales profundos, que acompañen las políticas públicas de atención y sanción.

## Parte I: Artículos 2 y 3

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

### I. Violencia contra las mujeres<sup>1</sup>

16. La violencia contra las mujeres es uno de los principales problemas del país. Las dificultades para enfrentar esta forma de discriminación son diversas y se centran principalmente en las escasas medidas para la prevención, problemas con la calidad de la atención y cobertura, la permanencia de la impunidad, el limitado acceso a la información estadística diferenciada, el bajo presupuesto, los enfoques restrictivos para implementar las políticas y el marco normativo poco eficiente.
17. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar (ENDES), es la única fuente que incluye un módulo sobre violencia contra las mujeres, niñas y niños. Aunque este es un instrumento importante no reporta las diferentes formas de violencia sexista que afectan a las mujeres más allá de los ámbitos de pareja y relaciones intrafamiliares. Así mismo, esta herramienta aun no logra incorporar variables como el origen étnico (más allá de lo rural) y la orientación sexual en sus mediciones. De otro lado, no se cuenta con registros de fácil acceso<sup>2</sup> que den cuenta de la judicialización de los casos y el porcentaje de mujeres que llegaron a culminar la ruta crítica con una sentencia favorable.
18. En cuanto a la magnitud y prevalencia de la violencia, la ENDES 2013, señala que la violencia psicológica se mantiene en niveles altos, el 62.9% de mujeres peruanas reporta alguna vez haber sufrido situaciones de control y el 21.2% haber experimentado situaciones humillantes de parte de su pareja. Comparadas con las cifras registradas por la ENDES Continua 2010, las del año 2013 muestran una disminución lenta; como puede observarse la población femenina afectada por la violencia machista es mayoritaria. Esto indica que todavía hay una fuerte persistencia de los patrones socioculturales que justifican la violencia hacia la mujer. En cuanto a la violencia física, la variación es muy lenta respecto a la registrada – por ejemplo- en el 2010 donde el 38.4% de mujeres alguna vez sufrió situaciones de violencia física y/o sexual, en el 2013 la ENDES reporta para este indicador un 36.4%.
19. En el país, no existe ninguna fuente oficial que proporcione información sistemática, periódica y confiable sobre la incidencia de la violencia sexual dentro y fuera de la relación de pareja. La ENDES, solo recoge información entre las mujeres en edad fértil alguna vez unidas. Las otras fuentes, están constituidas por registros administrativos que solo dan cuenta de los casos atendidos. Puede afirmarse, en esa medida, que la prevalencia de la violencia sexual está subestimada.
20. Hasta la fecha, el Estado peruano no ha cumplido con aprobar legislación para enfrentar de manera integral las múltiples formas en las que se expresa la violencia hacia la mujer y los distintos espacios en los que ésta se produce. La legislación vigente se inscribe en la tendencia de leyes contra la violencia al interior de la familia, y otras normas que no tienen un marco integrador. La Ley de Protección frente a la

1 Informe realizado por CMP Flora Tristán, Paz y Esperanza, Demus, CLADEM Perú, y actualizado por CMP Flora Tristán, 2014.

2 Estos datos deben ser solicitados a las instancias pertinentes, no son de acceso libre al público.

Violencia Familiar entró en vigencia hace 20 años, y aunque ha sido objeto de varias modificaciones, la persistencia de altos índices de violencia así como la falta de acceso a la justicia de las víctimas, evidencian las limitaciones e ineficacia de esta norma.

21. El Estado peruano tampoco ha cumplido con adecuar la legislación interna a la Convención Belém do Pará. Muestra de ello es la norma del artículo 339 del Código Civil que establece que la acción de divorcio por causa de violencia familiar caduca a los seis meses de los hechos que motivaron la denuncia.
22. La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, aprobada en 2007, contiene entre los lineamientos que establece para el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales, la obligación de desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres<sup>3</sup>. Si bien constituye un avance, es necesario advertir que al no existir una ley marco que aborde la violencia de género y que permita desarrollar legislación secundaria, la disposición de esta Ley tiene, en la práctica, una aplicación restringida.
23. Las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres han sido desarrolladas en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (PNCVHM). Un reciente Balance del nivel de implementación de esta política<sup>4</sup> señala que el avance en el cumplimiento de las acciones previstas en el Plan es parcial y desigual. Al igual que en experiencias previas, existen grandes problemas de orden presupuestal que dificultan el cumplimiento de las metas programadas. En la medida que esta política no tiene asignada un presupuesto específico, el financiamiento de las actividades que allí se contemplan depende de las asignaciones que los sectores y organismos involucrados en su ejecución realicen con cargo a sus propios recursos.
24. Existen dificultades para ejecutar el Plan de manera articulada, tanto a nivel nacional como en las regiones. A su vez, es importante advertir que a pesar de que en el Plan se prevé la conformación de espacios para asegurar una adecuada coordinación, como la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (nivel político), el Grupo de Trabajo Nacional (nivel técnico) y las mesas interinstitucionales, no se ha logrado superar el problema. En todo caso, la falta de voluntad política conlleva a que el propósito de estos espacios no se alcance.
25. El Balance realizado por sociedad civil, refleja que existen serias y no superadas dificultades en las regiones para implementar la mencionada política, como: (1) Enfoques que no logran situar a las mujeres como sujetas de derechos y solo pretenden ubicar el problema en el plano de la violencia intrafamiliar, (2) Asignación de limitado presupuesto para esta política específica, y (3) Capacidades no instaladas en los gobiernos para desarrollar los planes regionales.
26. A pesar que diferentes instituciones públicas han aprobado manuales y protocolos orientados a pautar procedimientos para la atención de los casos de violencia contra las mujeres, se observan omisiones en relación a la atención de determinadas poblaciones como las indígenas o nativas, así como la persistencia de estereotipos de género. En distintas evaluaciones se destaca la insuficiencia de servicios y su limitada capacidad para atender integral e interdisciplinariamente a las mujeres víctimas de violencia.
27. A nivel nacional se han instalado 32 Comisarías de la Mujer, pero que funcionan principalmente en el ámbito urbano. En el caso de los Centros de Emergencia Mujer - CEM<sup>5</sup>, el Informe Defensorial N° 144<sup>6</sup> llama la atención sobre el hecho de que hayan sido creados básicamente tomando en cuenta la

3 Artículo 6°, literal c.

4 Mapeo del Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2009 -2015. CLADEM Perú, mayo 2013.

densidad poblacional y se haya omitido tomar en consideración el índice de incidencia de la violencia contra la mujer. Cabe destacar que a la fecha se cuentan con 200 CEM en el país, lo cual es una medida importante, sin embargo esto no ha garantizado que el personal cuente con la capacitación y especialización necesaria para atender estos casos, ni que se tenga una estrategia para lograr este objetivo; lo cual se refleja en las demandas de mejora de calidad de este servicio que las mujeres usuarias expresan a través de los procesos de vigilancia realizados por las organizaciones de sociedad civil<sup>7</sup>.

28. De otro lado, los operadores/as de justicia y de servicios tienen dificultades para comprender las dimensiones del género, al no tener interiorizado este y otros enfoques suplementarios como el intercultural. Según un reciente estudio sobre el acceso a la justicia de las mujeres en Perú, el sistema judicial y las autoridades que lo gestionan están fuertemente influenciados por una misma concepción familista que obstaculiza conductas guiadas por una lógica de derechos, de tal manera que por encima del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia prevalecen actitudes y prácticas que buscan preservar la unión familiar y perpetúan los estereotipos de género<sup>8</sup>.
29. A pesar que en el año 2003 se promulgó la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, cabe señalar que existen muchos casos de hostigamiento que no son denunciados por las víctimas, pues la afectación psicológica que esta agresión sexual produce en ellas lo impide. Ello, sumado a la dificultad de la prueba del hostigamiento, tiene consecuencias negativas que resultan agravadas por el recurso de “falsa queja” en contra de las víctimas que, para el efecto, constituye una forma de represalia a disposición de los agresores, en los casos en los que no se le cree a la víctima y no hay una adecuada investigación. En el ordenamiento legal peruano, el acoso sexual no constituye delito.
30. La regulación del Código Penal vigente en materia de violación sexual viene sufriendo alteraciones y modificaciones, las cuales no han logrado superar algunos problemas, como los que se presentan en los casos de mujeres con himen elástico, pues muchos jueces/zas consideran que para que el delito de violación se configure es necesario acreditar la rotura del himen. Asimismo, persisten los problemas derivados de la restricción del tipo penal de violación sexual a un acto de violencia o amenaza, no considerando la existencia de un contexto coercitivo.
31. El Código Penal mantiene la penalización del aborto en casos de violación sexual, obligando a las mujeres a continuar con un embarazo producto de este crimen, aun cuando las investigaciones señalan que el Perú se encuentra entre los países con mayor prevalencia de violencia sexual en adolescentes en América Latina.
32. El Código Penal aún no se ha adecuado al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Este hecho conlleva algunas consecuencias importantes como: la imposibilidad de procesar con base en la legislación penal nacional casos de violencia sexual ocurrida en contextos de conflicto armado o cuando ésta es perpetrada de manera generalizada y sistemática desde el Estado o desde un grupo organizado, y la imposibilidad de que la Corte Penal Internacional ejerza jurisdicción.

---

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

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

7 El Colectivo 25 de Noviembre, articulación de 65 organizaciones que en el marco del día internacional de la no violencia contra las mujeres, emite un pronunciamiento sobre la agenda pendiente del Estado en materia de prevención, atención y sanción a la violencia. Ha demandado entre el 2011 y 2013 que el Ministerio de la Mujer a la par que incremente la existencia de los Centros de Emergencia de Mujer, garantice su calidad de atención, cobertura y adecuación intercultural.

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

33. La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres establece como lineamientos para el Poder Judicial y el Sistema de Administración de Justicia en materia de acceso a la justicia: garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades, implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual, y la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas. Asimismo, establece expresamente la obligación de eliminar los obstáculos para el acceso a justicia, sobre todo de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas.
34. El acceso a la justicia de las mujeres es uno de los grandes pendientes en el país, pues la impunidad en materia de violencia contra las mujeres, es un denominador común en la gran mayoría de casos. Los operadores de servicios y justicia, continúan colocando bajo sospecha a las mujeres denunciadas, evidenciándose ello en la interpretación de las pericias bajo los estereotipos de género.
35. A su vez, el nuevo Código Procesal Penal<sup>9</sup> (NCP) ha adoptado el modelo acusatorio. Sin embargo, en la medida que dicho Código está siendo implementado paulatinamente en el territorio nacional<sup>10</sup>, el sistema inquisitivo y el acusatorio coexisten. A la fecha, no hay estudios sobre el impacto de la reforma procesal penal en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Los estudios realizados solo han abordado el tema desde el lado cuantitativo: casos resueltos y duración del proceso.
36. El Consejo de Reparaciones, al 2013 tenía consignados en el Registro Único de Víctimas 3282 (98.3% mujeres) casos de violación sexual inscritos y 603 casos en proceso. Existen, asimismo, 1274 casos de violencia sexual inscritos y 289 casos en proceso de calificación<sup>11</sup>. El Estado peruano dispuso la creación del Registro Único de Víctimas con la finalidad de que se reconozca su condición de víctima o de beneficiarios individuales o colectivos a las personas o comunidades afectadas durante el proceso de violencia ocurrida en el Perú entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. Este Registro fue encargado al Consejo de Reparaciones. De acuerdo a la normativa vigente, el Consejo de Reparaciones solo puede registrar a las víctimas de violación sexual, con lo cual no se reconoce a las víctimas de los demás tipos de violencia.
37. Sin embargo, el Consejo de Reparaciones decidió incorporar en el listado de las quince formas de afectación que vienen siendo registradas en el Registro Único de Víctimas, además de la violación sexual, otras formas de violencia sexual tales como la esclavitud sexual, la unión forzada, la prostitución forzada, el aborto forzado<sup>12</sup>. Ello, a solicitud de las organizaciones de la sociedad civil y acogiendo las recomendaciones 20 y 21 hechas por el Comité CEDAW al Estado peruano el 19 de enero de 2007<sup>13</sup>. Pese a ello, ni las víctimas violentadas sexualmente ni aquellas que sufrieron otras formas de violencia sexual han podido acceder a la justicia ni la reparación, nadie ha sido sancionado a pesar de existir más de 19 procesos en el Ministerio Público.<sup>14</sup>
38. De manera general, la judicialización de casos de violaciones a los derechos humanos acaecidos durante el conflicto armado interno presentan diversas dificultades, especialmente en cuanto a la probanza de los hechos, la responsabilidad de los perpetradores (autoría y participación) y la tipificación del delito (temporalidad de la norma vigente aplicable e interpretación y aplicación del derecho internacional en

---

<sup>9</sup> Decreto Legislativo N° 957.

<sup>10</sup> Existe una Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal que está presidida por el o la ministra de Justicia. Está encargada de planificar, conducir, coordinar, supervisar, monitorear y evaluar dicha implementación a nivel nacional. Realiza estudios sobre los resultados obtenidos a los 6 meses de instalado el nuevo sistema en el distrito judicial. Sin embargo, estos estudios solo apuntan a mostrar los resultados que responden a la superación de la sobrecarga y congestión procesal.

<sup>11</sup> Registro institucional a partir de cifras oficiales del Consejo de reparaciones. Demus, 2013.

<sup>12</sup> Reglamento de Inscripción en el Registro Único de Víctimas de Violencia a cargo del Consejo de Reparaciones, Categoría I: Víctimas directas. 3.1.2.(7).

<sup>13</sup> En diciembre del 2010, el Consejo de Reparaciones incorporó en la lista de afectaciones materia de registro nuevas formas de violencia sexual: intento o amenaza de violación sexual, manoseos, tocamientos indebidos o acoso sexual, tortura en mujeres embarazadas, cuando la tortura pone en riesgo el embarazo, la tortura en los órganos sexuales de hombres y mujeres, y los desnudos forzados en hombres y mujeres.

<sup>14</sup> Informe anual, 2012-2013, Balance de los Derechos Humanos de las Mujeres, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2013.

el fuero nacional). La inexistencia de formación en género e interculturalidad de los operadores judiciales, la falta de servicios especializados en derechos humanos en los lugares donde ocurrieron los hechos, así como la insuficiencia de servicios culturalmente adecuados, constituyen barreras importantes para el acceso a la justicia. Aunada a estas dificultades, en los casos de violación sexual la judicialización presenta dos situaciones concretas adicionales: las mujeres no denuncian por temor, vergüenza y desconfianza en las autoridades encargadas (Ministerio Público y Poder Judicial) y las que deciden presentar una denuncia de parte se ven inmersas en investigaciones revictimizantes.

39. El asesinato sistemático de mujeres por razones de género o feminicidio es un problema que ha sido reconocido por el sistema normativo a través de su penalización, lográndose primero la aprobación de la Ley 29819, que incorporó el feminicidio como un agravante del parricidio. En el 2013 se modificó la norma, aprobando la Ley 30068, que amplió la figura del feminicidio íntimo, a considerar otras formas de feminicidio y ampliar las penas por agravantes. Si bien este es un avance frente a la anterior legislación, es necesario tener una ley marco que permita situar todos los cambios dentro de una propuesta integral que además garantice prevenir las diferentes formas de violencia que perpetúan la discriminación que son la antesala al feminicidio. En cuanto al registro, desde el año 2009, el recojo y sistematización de la información se realiza a través del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público y del Registro de Víctimas de Feminicidio en el Perú del Ministerio de la Mujer (MIMP). Sin embargo, la información entre ambos registros no es homogénea, lo que acarrea que se maneje información distinta y no coincidente sobre el problema. Se ha notado en el último año una mayor actualización del registro en el MIMP. Es importante precisar que en ninguno de estos registros se desagrega la información por sexo según origen étnico, opción sexual ni nivel socioeconómico.
40. Según el MIMP, entre enero del 2009 y abril del 2014, se han registrado 606 feminicidios y 478 tentativas de este crimen, la mayor cantidad de víctimas está entre los 18 y 35 años, correspondiendo el 88% al feminicidio íntimo. Este crimen no puede verse de forma aislada, pues responde a un contexto permanente de violencia que coloca en grave riesgo a todas las mujeres. Es justamente la ausencia de una perspectiva de género en muchas autoridades que diseñan y realizan la implementación de las políticas lo que dificulta que estas se complementen y contribuyan a un mismo fin.
41. La falta de respuesta del sistema pone en grave riesgo la vida de las mujeres, como lo evidencia la Defensoría del Pueblo en el estudio de 45 expedientes judiciales sobre crímenes caracterizados como feminicidio íntimo<sup>15</sup>. En éste, se encontró un altísimo porcentaje de casos en los que las mujeres habían sufrido previamente violencia familiar. Según este mismo estudio, de un universo de 30 expedientes juzgados, en el 76.7% de los casos la condena recibida fue inferior al mínimo legal<sup>16</sup> y los montos por concepto de reparación civil insignificantes. En el 2013 el 39% de mujeres asesinadas y las víctimas de tentativa, tomaron alguna acción legal, ya sea la denuncia policial, fiscal o solicitar medidas de protección (MIMP, registro estadístico 2013).
42. En el marco del Grupo de Trabajo Nacional que da seguimiento al PNCVHM 2009 – 2015, se ha creado en el 2012 una Mesa contra el feminicidio, que está ensayando la creación de un protocolo para la atención a los familiares y a las víctimas de tentativa de feminicidio. Se está solicitando que también se cree un protocolo para la investigación con perspectiva de género de estos casos, pero ello al parecer aún no está contemplado.
43. Aunque los avances normativos son importantes, preocupa que la voluntad política para poner fin a la violencia contra las mujeres termine en la adopción de normas que finalmente tienen dificultades para ser implementadas o son ineficaces, pues no se acompañan de otras medidas preventivas y

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

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

presupuestos que contribuyan a combatir la impunidad y erradicar los estereotipos y roles que contribuyen a perpetuar la violencia.

44. Efectivamente, un indicador para medir el nivel real de compromiso estatal con el derecho a vivir sin violencia, es el presupuesto invertido para abordar el problema. Preocupa que el Ministerio de la Mujer, principal ente rector en materia de políticas de género solo acceda al 0.4% del presupuesto del Poder Ejecutivo, el Programa Nacional contra la Violencia familiar y Sexual, a cargo de los Centros de Emergencia (Mujer) al 0.07%; así mismo el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud, invierten el 0.04% y 0.01% respectivamente, en la implementación del PNCVHM 2009 -2015<sup>17</sup>, lo cual es evidencia de las dificultades que esta política tiene para obtener resultados concretos de cambio.
45. Si bien podemos evidenciar avances en el plano formal, y un discurso político favorable a generar acciones para erradicar la violencia contra las mujeres, este no se refleja en la priorización presupuestal del problema ni en un cambio en el enfoque de las políticas, que garantice la prevención, atención de calidad y acceso a la justicia.

#### RECOMENDACIONES: VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES<sup>18</sup>

- a) Aprobar una ley de protección frente a la violencia contra la mujer, que incluya no solo mecanismos de sanción sino también la obligatoriedad de prevención y el incremento presupuestal para atender el problema, con adecuación intercultural.
- b) Adecuar el Código Penal al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, tipificando las diversas modalidades de violencia sexual como delitos de lesa humanidad, incluyendo la esterilización forzada. Incluir como víctimas beneficiarias a las personas que hayan sufrido diversas formas de violencia sexual durante el conflicto armado interno.
- c) Modificar la legislación de hostigamiento sexual, derogando la figura de la falsa queja y estableciendo que se invierta la carga de la prueba y derogar el artículo 339 del Código Civil con el fin de que no se limite el derecho a disolver el vínculo matrimonial cuando han existido antecedentes de violencia.
- d) Despenalizar el aborto en casos de violación sexual.
- e) Garantizar que los operadores de justicia cuenten con capacitación permanente sobre derechos humanos, género e interculturalidad: y garantizar la debida diligencia. Garantizar más cámaras Gesell para todas las mujeres y suprimir las declaraciones reiterativas.
- f) Incrementar, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, el número de fiscalías, juzgados y delegaciones policiales en las zonas rurales, y establecer protocolos especializados con enfoque intercultural y adecuación lingüística.
- g) Implementar un sistema integrado estadístico sobre violencias contra las mujeres, considerando la variable origen étnico, orientación sexual, identidad de género, departamento y área de residencia.
- h) Fortalecer los centros de atención, incrementando su número y promoviendo su articulación con otros servicios de atención en las zonas rurales y urbanas.

17 Información en base un estudio elaborado por Demus, 2013; registrada en el Balance de los derechos humanos de las mujeres 2012-2013, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. 2013.

18 Las recomendaciones aquí señaladas se han construido considerando también las propuestas del Colectivo 25 de Noviembre en su pronunciamiento del 2013, espacio de articulación alrededor del día de la no violencia contra las mujeres conformado por más de 63 organizaciones de la sociedad civil.

## II. Igualdad De Oportunidades Y No Discriminación En El Sector Defensa<sup>19</sup>

46. Ya han pasado 16 años de permanencia de las mujeres militares, en los cuales se ha implementado poco a poco ciertas normativas y espacios para su adecuada integración a las Fuerzas Armadas. La Ley N° 26628 fue el punto de partida para regular su acceso a las escuelas de formación castrense.
47. El ingreso efectivo de las mujeres en los institutos armados, se concreta a partir del año 1997 en el Ejército, en la Fuerza Aérea en el año 1998 y en la Marina de Guerra a partir del año 1999. Posteriormente, se aprueban otras leyes, como la que regula el uso del descanso prenatal y post natal del personal femenino en las fuerzas armadas y policiales<sup>20</sup>, la Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual<sup>21</sup>, la Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas<sup>22</sup> y la de Ascensos de Oficiales<sup>23</sup>, que regula el estatuto de la carrera del personal militar, así como los principios del sistema de ascensos en los institutos armados.
48. Según la Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas<sup>24</sup>, los oficiales tienen iguales derechos y obligaciones; sin embargo, también señala que: “se pueden establecer limitaciones en base a criterios objetivos y sexo, inherentes a la función militar”. En base a ello, el reglamento de la Ley limita la participación de las mujeres “en especialidades afines de Operaciones Especiales y en las Unidades de Combate de la Primera línea”, significando con ello que la limitación obedece a que si el enfrentamiento es cuerpo a cuerpo existe una desventaja para el personal femenino. En esta misma línea, establece otra limitante: “Cuando existan restricciones en las facilidades de habitabilidad de las Unidades, cuya solución afecte la operatividad de la misión”. En este caso, por ejemplo, en la Marina de Guerra no está permitido que las mujeres se especialicen como submarinistas, bajo el argumento de que estas unidades están diseñadas con espacios muy pequeños y que solo permitirían la convivencia entre varones.
49. A la fecha, la participación de las mujeres en las fuerzas armadas aún es bastante limitada, pues no pasa del 5% en los tres niveles jerárquicos. Así, mientras que del total de personal que presta servicios en las fuerzas armadas un 94.3% son hombres, la participación de las mujeres solo asciende a 5.62%<sup>25</sup>. Cabe resaltar que en diciembre del 2013 se dio la ceremonia de graduación de 262 nuevos oficiales en la cual no solo se graduó un contingente importante de mujeres sino también se condecoró por primera vez, en la historia del Ejército, a una cadete femenina quien obtuvo la espada de honor del ejército peruano.<sup>26</sup>
50. Podemos observar un mayor porcentaje de participación de las mujeres en el grado de tropa, donde tienen un nivel de participación equivalente al 6.16%. En el grado de suboficiales y oficiales, las mujeres registran una participación del 4.98% y 4.99% respectivamente. En el Ejército les está vedado a las mujeres el acceso a las armas de Infantería, Caballería y Artillería (de las cuales tradicionalmente han provenido los comandantes generales de dicho instituto armado); en la Marina de Guerra, a las de Submarinos, Infantería de Marina y Operaciones Especiales; y en la Fuerza Aérea, a las de Defensa Aérea y Operaciones Especiales. Es en este sentido puede afirmarse que la carrera militar aún constituye una de las últimas barreras para las mujeres en lo relativo a su plena incorporación al mundo del trabajo.

19 Informe realizado por Instituto de Defensa Legal (IDL) en 2011; y actualizado en 2014.

20 Ley N° 28308.

21 Ley N° 27942

22 Ley N° 28359.

23 Ley N° 29108.

24 Ley N° 28359.

25 Ministerio de Defensa. Dirección General de Recursos Humanos para la Defensa. Año 2011

26 <http://publimetro.pe/actualidad/noticia-primera-vez-mujer-obtiene-espada-honor-ejercito-18944>

51. Por otro lado, en cuanto a los delitos contra la libertad sexual, en el 2011 se publicó la Resolución Ministerial No. 108-2011-DESG, por medio de la cual se aprueba la Directiva N° 001-2011-MINDEF/IG/K que establece los procedimientos a seguir cuando se produzcan delitos contra la libertad sexual en el ámbito del Ministerio de Defensa. La directiva propone un protocolo de acción vigente para los tres institutos armados, regulando procedimientos después de cometido un delito contra la libertad sexual, así como estableciendo pautas para tomar medidas administrativas de protección, asesoría y fomento de rehabilitación a las víctimas. Sin embargo, el proyecto de dicha directiva está enfocado sobre el (la) denunciado(a), a efecto de lidiar con el supuesto agresor y resguardar la disciplina e imagen de la institución<sup>27</sup>. Sin dejar de reconocer la importancia de esto, cabe destacar que la redacción de una norma así debería enfocarse más hacia la víctima, incluyendo procedimientos para evitar la revictimización, hacer valer sus bienes jurídicos y de tal modo (re) generar su confianza en el sistema.
52. Cabe recordar que la Defensoría del Pueblo emitió mediante la Resolución Defensorial N° 021-2011/DP recomendaciones a los institutos armados y policiales que modifiquen sus directivas internas que prohíben el embarazo durante el proceso de formación. En el caso de las Fuerzas Armadas, se recomendó modificar diversos artículos del reglamento interno de los Centros de Formación aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2010-DE-SG, que establece que el estado de gestación de una alumna es una causal para darle de baja por inaptitud psicofísica de origen psicosomático.
53. Los argumentos de esta propuesta se basan en los derechos de libre desarrollo de la personalidad y al principio de dignidad, derecho de acceso al empleo público, educación y derechos reproductivos. Por tal motivo, la Defensoría propone la adecuación de dicha normatividad a la Constitución, y que se incorporen medidas que garanticen la continuidad en los estudios de las alumnas embarazadas, así como su reincorporación posteriormente al parto<sup>28</sup>. A dicha propuesta se suma la sentencia del Tribunal Constitucional STC N° 05527-2005 PHC/TC donde se resuelve incorporar a una alumna del Centro de Formación Policial.
54. Al respecto, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables informó mediante Oficio N°064-2012-MIMP/DVMM que ha elaborado dos proyectos de dispositivos legales que plantean modificatorias al Reglamento Interno de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas, así como al Manual de Régimen de Educación de las Escuelas de Formación de la Policía Nacional del Perú, aprobado mediante Resolución Directoral N° 621-2010-DIRIGEN/DIREDU. Los proyectos trabajados buscan adecuar los mencionados dispositivos legales a los parámetros constitucionales establecidos por el Tribunal Constitucional.
55. Además, el 8 de agosto del 2013, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables informó<sup>29</sup> que se viene trabajando sobre el Decreto legislativo N° 1151, ley que regula los centros de formación de la policía del Perú, logrando que como resultado de su trabajo junto al Ministerio de Defensa se añadan dos artículos que prohíben la discriminación por embarazo en las mujeres cadetes y en el art.19 se cita textualmente los rasgos que pone el Tribunal Constitucional en la sentencia STC N° 05527-2005 PHC/TC. No cabe duda de que es ejemplo de una buena práctica, sin embargo creemos que vía reglamento podrían darse retrocesos, lo cual sería inconstitucional ya que los estándares ya están puestos por el Tribunal Constitucional en la sentencia antes mencionada.

## RECOMENDACIONES: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL SECTOR DEFENSA

27 Tamayo, Ana María y Urrutia, Isabel. *Aproximación al proceso de integración de la mujer a las Fuerzas Armadas con énfasis en instrumentos contra la violencia sexual*. En: Arce, Gerardo (et.al). *Juventud y Género en las Fuerzas Armadas: Hacia el Ejercicio de Derechos Fundamentales*. Lima: IDL. pp 125-136. p 133.

28 Boletín N°11 - *Ciudadanos Protegiendo Ciudadanos*. 2011. Ver en: [http://www.ciudadanosprotegiendociudadanos.org/webpanel/publicaciones/101213\\_pdf\\_bol11.pdf](http://www.ciudadanosprotegiendociudadanos.org/webpanel/publicaciones/101213_pdf_bol11.pdf)

29 En una actividad realizada por la Red Ciudadanos Protegiendo Ciudadanos, en declaraciones de la doctora Ana María Vidal – Directora de Promoción y Protección de los Derechos de la Mujer.

- a) Modificar la Ley N° 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas, y su respectivo reglamento para que no exista discriminación y permita el desarrollo profesional de las mujeres militares. Adecuar las normas de acuerdo al marco internacional de derechos humanos.
- b) Crear un observatorio de igualdad de oportunidades, que incluya al Ministerio de Defensa y a los institutos armados.
- c) Modificar el Reglamento Interno de los Centros de Formación de las Fuerzas Armadas, aprobado por Decreto Supremo N°001-2010-DE/SG, así como al Manual de Régimen de Educación de las Escuelas de Formación de la Policía Nacional del Perú, aprobado mediante Resolución Directoral N° 621-2010-DIRIGEN/DIREDU. Trabajar conjuntamente con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la adecuación de los reglamentos de las escuelas de formación de las Fuerzas Armadas.

### III. Mujeres Indígenas Amazónicas<sup>30</sup>

56. La situación de las mujeres indígenas ha sido frecuentemente invisibilizada, no solo por los estudios etnográficos sino también por los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>31</sup>. La problemática de las mujeres indígenas en la amazonía peruana es compleja, dada la situación de discriminación que viven como colectivo. Los indígenas no solo sufren discriminación social y cultural sino también económica y política, además, discriminación de género, de manera transversal a las otras formas de discriminación.
57. Observar la situación es difícil, pues la falta de información estadística desagregada por sexo y etnia, es una barrera. La información disponible proviene casi exclusivamente de los censos nacionales de comunidades nativas amazónicas<sup>32</sup> y, aún en éstos, es limitada, ya que tampoco se desagrega información por sexo para todas las variables ni necesariamente para todas aquéllas que serían imprescindibles para poder realizar un análisis de la situación de las mujeres.
58. Entre las mujeres indígenas amazónicas, la maternidad temprana es un problema que alcanza enormes proporciones, incluso si se la compara con las poblaciones indígenas de la sierra. Según la información censal del año 2007, el 55.6% de las mujeres indígenas amazónicas tuvo su primer hijo entre los 15 y los 19 años de edad y el 6,8% entre los 12 y 14 años<sup>33</sup>.
59. No se tienen datos sobre el número de mujeres indígenas amazónicas que mueren anualmente como consecuencia del embarazo y del parto. Sin embargo, sí se cuenta con cifras sobre el total de las muertes maternas por región. De acuerdo con dicha información, la mitad de las regiones que concentraron el 80% de las muertes maternas ocurridas entre los años 2000 y 2009 se registró en regiones que congregan población indígena amazónica<sup>34</sup>.
60. Así también la Razón de Muerte Materna<sup>35</sup> (RMM) para el año 2011 se estima que fue 92.7 por cien mil nacidos vivos y en el periodo 2001 - 2011 dicho indicador ha sido mayor en la selva (160.5 por cien mil

30 Informe elaborado por CMP Flora Tristan en 2011 y actualizado en 2014 para esta sesión.

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

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

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

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

35 La Razón de Muerte Materna (RMM) es un indicador que mide el riesgo de morir de una mujer durante el embarazo, parto o puerperio

nacidos vivos)<sup>36</sup>. La adecuación cultural del parto en los servicios de salud ha sido objeto de una norma específica. Sin embargo, en el año 2008, la Defensoría del Pueblo llamaba la atención sobre el hecho de que dependía “enteramente de la cooperación internacional”<sup>37</sup>.

61. En el año 2004 se creó la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas<sup>38</sup>. Su creación en el Ministerio de Salud, responde a la necesidad de disminuir las brechas sanitarias que presenta la población indígena del país. Sin embargo, dado que las mayores brechas corresponden a los pueblos amazónicos, tiene como prioridad atender las necesidades de esta población. Uno de sus objetivos es, además, la adecuación cultural de los establecimientos y servicios de salud que brindan atención en los territorios ocupados por las poblaciones indígenas.
62. A pesar de los avances normativos en materia de educación<sup>39</sup>, la educación de las poblaciones indígenas presenta graves deficiencias y las comunidades amazónicas son las que enfrentan mayores barreras, no solo para el acceso sino también para la permanencia en la escuela y la conclusión de los estudios. La Defensoría del Pueblo documenta extensamente las deficiencias de la educación bilingüe intercultural<sup>40</sup>.
63. De acuerdo con la información de los Censos Nacionales 2007, la población indígena amazónica de 15 años a más de edad que es analfabeta asciende a 33,963 personas, que representan el 19.4% de la población. De este total, el 28.1% son mujeres y el 11.8% hombres, de manera que la tasa entre las mujeres es casi tres veces mayor que entre los varones<sup>41</sup>.
64. En el periodo 2012-2013, el programa Beca 18 reporta un total de 905 becarios que provienen de 602 comunidades indígenas andinas y amazónicas, de ellos solo el 38% son mujeres<sup>42</sup>.
65. En muchos pueblos indígenas, las mujeres no se consideran sujetos de derecho en lo que respecta a la propiedad de la tierra, y si bien hubo cambios que muestran que las mujeres tienen hoy más acceso a ella que antes, esto no se ha producido en igualdad de condiciones con los hombres. Por lo general, los sistemas de herencia continúan beneficiando solamente a los varones indígenas.
66. El programa de transferencias económicas JUNTOS ha facilitado la conformación de nuevos espacios para el fortalecimiento de liderazgos femeninos; sin embargo, ha reforzado visiones tradicionales de género al considerar como única responsable del cumplimiento de las corresponsabilidades del programa a las mujeres; si bien se ha incrementado la negociación de las mujeres, ésta se limita a los gastos cotidianos, no a las decisiones importantes<sup>43</sup>.
67. La violencia que se ejerce contra las mujeres en las comunidades indígenas, ya sea en el espacio familiar o en el espacio comunitario, no está registrada en las fuentes oficiales. En los contextos comunitarios, la violencia familiar suele considerarse como un asunto privado y, en todo caso, sujeto a la justicia

---

36 Ver en: Mirtha Maguiña Guzmán y Jorge Miranda Monzón, *La mortalidad materna en el Perú, 2002-2011*. Lima: Ministerio de Salud, Dirección General de Epidemiología, 2013. 331 p. Visto el 26 de mayo de 2014 en <http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/MINSA-Mortalidad-Materna-Peru.pdf>

37 Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 134. La salud de las Comunidades Nativas. Un reto para el Estado*. Lima. 2008. p. 163.

38 Resolución Ministerial N° 771-2004/MINSA.

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

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

41 Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 70.

42 Choque Larrauri, Raúl. *Inclusión social en la educación superior*. Ponencia presentada en el Foro Internacional: Los retos de la diversidad cultural. Políticas públicas para el reconocimiento y desarrollo de los Pueblos Indígenas. Visto el 21 de mayo de 2014 en <http://cultura.gob.pe/sites/default/files/paginternas/tablaarchivos/2013/09/inclusion-social-en-la-educacion-superior-raul-choque-peru.pdf>

43 Ver: Correa Aste, Norma; Roopnaraine, Terry. *Pueblos indígenas y Programas de Transferencias Condicionadas (PTC): Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú*. 2014. Visto el 22 de mayo de 2014 en [http://publications.iadb.org/handle/11319/6381?scope=123456789/1&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort\\_by=score&page=0&query=Norma+Correa&group\\_by=none&etal=0](http://publications.iadb.org/handle/11319/6381?scope=123456789/1&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=0&query=Norma+Correa&group_by=none&etal=0)

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

68. Constituye un indudable avance el incremento del número de juzgados y de fiscalías en las zonas con presencia mayoritaria de pueblos indígenas; sin embargo, hace falta dotarlos de los servicios de defensa de oficio y de traducción necesarios para que los procedimientos se realicen en lengua nativa<sup>44</sup>. Existen Centros de Emergencia Mujer en gran porcentaje de las provincias de las once regiones que presentan mayor número de pueblos indígenas amazónicos; sin embargo, las mujeres de las comunidades indígenas no logran acceder no solo debido a la distancia que tienen que recorrer para llegar a ellos sino también a los costos de transporte y estadía que implica el traslado, a lo que se agrega las barreras culturales y de idioma que tienen que enfrentar en el caso de que logren acceder a los servicios que brinda el Centro.
69. Resulta preocupante que hasta la fecha no exista una ley que establezca las formas de coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, tal como lo manda el artículo 149 de la Constitución Política. Si bien no existe esta ley de coordinación, se han producido avances. Por ejemplo, el 2011 la Corte Suprema de Justicia presentó al Congreso de la República el Proyecto “Ley de Justicia Intercultural”, y este año se ha publicado un Protocolo dirigido a funcionarios del Sistema Estatal de Justicia<sup>45</sup>; este protocolo establece pautas generales para la atención y orientación desde la perspectiva de género. Será importante que este instrumento sea difundido entre las autoridades estatales e indígenas y se establezcan los mecanismos de seguimiento con la participación de organizaciones indígenas en general y de mujeres indígenas en particular a fin de realizar las mejoras pertinentes y la vigilancia ciudadana.
70. Existe una proporción aún significativa de mujeres y hombres indígenas amazónicos que carecen de identidad reconocida por ley, que se ven impedidos/as de participar en la vida política del país y de ejercer sus derechos por falta de documentación que los acredite como ciudadanos/as peruanos/as. Según el Censo Nacional 2007, el porcentaje de indocumentados de 18 años a más de edad alcanza al 14.9% de la población indígena amazónica, el 18.1% son mujeres y el 12.2% son varones<sup>46</sup>. Las campañas itinerantes del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) han facilitado la documentación de muchas mujeres y niñas indígenas. Sin embargo, uno de los problemas frecuentemente reportados por las mujeres de las comunidades indígenas consiste en la falta de medios y la imposibilidad de renovar el documento de identidad nacional, debido a que las campañas que se realizan son fundamentalmente para la primera inscripción y el personal del RENIEC no permanece el tiempo suficiente en el lugar como para permitir que las mujeres de las comunidades lejanas accedan a realizar el trámite.

---

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

45 Poder Judicial del Perú, Oficina Nacional a la Justicia de Paz y Justicia Indígena —ONAJUP—; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Defensa Pública y Acceso a la Justicia. *Protocolo de Atención y Orientación Legal con Enfoque Intercultural Dirigido a funcionarios del Sistema Estatal de Justicia*. 2014. Visto el 25 de mayo de 2014 en [http://www.minjus.gob.pe/defensapublica/contenido/actividades/docs/326\\_28\\_protocolo\\_de\\_atencion%C3%ACn\\_final\\_jmd.pdf](http://www.minjus.gob.pe/defensapublica/contenido/actividades/docs/326_28_protocolo_de_atencion%C3%ACn_final_jmd.pdf)

46 Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 79.

71. En 2011, se promulgó la “Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”<sup>47</sup> y en 2012 el Reglamento de dicha ley<sup>48</sup>. La aprobación de dicha norma ha sido valorada, en general, como positiva; sin embargo un asunto pendiente es el garantizar la participación de las mujeres en dichos procesos; si bien el reglamento establece que las metodologías a emplear deben de considerar el enfoque de género, es necesario que se establezcan mecanismos de dialogo con las organizaciones de mujeres indígenas a fin de incorporar sus propuestas en relación a su participación, considerando que entre las comunidades campesinas y nativas persisten prácticas discriminatorias en la forma tradicional de elegir a sus representantes.

#### RECOMENDACIONES: MUJERES INDÍGENAS AMAZÓNICAS

- a) Una ley que regule las formas de coordinación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, en cumplimiento del artículo 149 de la Constitución Política para garantizar el acceso de las mujeres indígenas a protección, justicia y reparación.
- b) Incorporar en los censos y encuestas nacionales el criterio de la auto-identificación, como un indicador de pertenencia étnica. Incluir la variable sexo en la producción de información estadística relacionada con los pueblos indígenas. Incorporar en esta medición información sobre la situación de las mujeres y niñas indígenas.
- c) Fortalecer la presencia de mujeres indígenas y sus organizaciones en los espacios de diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas.
- d) Implementar programas de formación del personal con enfoques de interculturalidad, género y derechos.
- e) Asegurar intérpretes en las localidades con población indígena; en especial el nombramiento de mujeres para la orientación y asistencia a las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual.

#### IV. Mujeres Lesbianas<sup>49</sup>

72. En el Perú no existe legislación ni políticas públicas a favor de las lesbianas, gays, bisexuales y personas transexuales y transgéneros. Los Comités de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Humanos de la ONU así lo han reconocido. Este último en su último informe periódico insta al Estado Peruano a «establecer clara y oficialmente que no tolera ninguna forma de estigmatización social de la homosexualidad, la bisexualidad o transexualidad, o la discriminación o la violencia contra personas por su orientación sexual o identidad de género».<sup>50</sup>

73. El artículo 2º inciso 2 de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad como un derecho fundamental de las personas y prohíbe la discriminación fundada en el sexo y en otros motivos, como la raza, el origen, la religión, la opinión y la condición socioeconómica, pero no menciona expresamente la discriminación por motivos de orientación sexual ni de identidad de género. Prevé, sin embargo, una cláusula residual y abierta a partir de la cual se entiende que la prohibición de discriminación alcanza a cualquier otro motivo, aunque es importante notar que el silencio que la Constitución guarda con respecto a la discriminación basada en la orientación sexual y en la identidad de género continúa dando lugar a interpretaciones restrictivas sobre el alcance de la norma constitucional, que se expresan en la ausencia de reconocimiento explícito de derechos de las personas LTGBI, así como en conductas y

47 Ley N° 29785.

48 DECRETO SUPREMO N° 001-2012-MC

49 Informe elaborado por Kolectiva Rebeldías Lesbicas y Movimiento Homosexual de Lima (MHOL) en 2011, y actualizado en 2014 por Kolectiva Rebeldías Lesbicas (KRL) y Lesbianas Independientes Socialistas Feministas (LIFS).

50 En: Informe de Adjuntía N° 003-2014-DP/ADHPD, pag.3. <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2014/Informe-de-Adjuntia-003-2014-DP-ADHPD.pdf>

prácticas discriminatorias hasta hoy muy extendidas tanto entre los agentes privados como entre los agentes públicos de distinto nivel.

74. El Código Procesal Constitucional es la única norma con rango legal de alcance nacional que establece que el derecho a no ser discriminado por orientación sexual es susceptible de protección a través del proceso de amparo, pero omite la discriminación por identidad de género. En la Ley 28983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la orientación sexual y la identidad de género fueron excluidas del listado de categorías protegidas, dejando claramente establecida la obtusa concepción heteronormativa del derecho a la igualdad y a la no discriminación. Pese a las iniciativas presentadas por los grupos de lesbianas, aún no se ha logrado incluir las categorías de orientación sexual e identidad de género.
75. El Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 incluye por primera vez a la comunidad LTGB en una política pública de alcance nacional; sin embargo, en el acápite que trata sobre las “personas no heterosexuales” no se reconoce la discriminación por orientación sexual ni se reconoce, por lo tanto, la necesidad de tomar medidas para combatirla y erradicarla. No se propone, con relación a las lesbianas, gays y transgéneros, un resultado concreto como “garantizar derechos”, que sí se contempla para otros grupos en situación de vulnerabilidad. El 10 de diciembre de 2012 se anunció la aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2012-2016<sup>51</sup>; sin embargo, hasta la fecha no ha sido publicada, debido a que no se ponen de acuerdo en “temas polémicos”, como la orientación sexual y el aborto, postergando su implementación y la obligación del Estado de garantizar los derechos de la población LTGBI.
76. El Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2009-2015 incluyó la homofobia como un tipo de violencia de género que también afecta a las lesbianas<sup>52</sup>; sin embargo, en los planes de acción no se han contemplado resultados ni actividades concretas para prevenirla y erradicarla.
77. El Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, política pública destinada a garantizar el goce y ejercicio de los derechos de las personas sin ningún tipo de discriminación, propone desarrollar campañas contra prácticas discriminatorias basadas en la orientación sexual y la implementación de protocolos de atención en salud que integren el enfoque de género e interculturalidad y respeto a la orientación sexual, pero sin resultados ni indicadores para combatir la discriminación hacia las mujeres lesbianas ni para la implementación de protocolos de atención acorde a sus necesidades específicas. Se trata de un plan nacional con un enfoque de género marcadamente heterosexista que invisibiliza a las mujeres lesbianas y obstaculiza la promoción y ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.
78. Ante la inexistencia de políticas públicas en salud que incluya a las mujeres lesbianas debido a que la normativa del Ministerio de Salud sólo se refiere a las mujeres heterosexuales, la Articulación de Lesbianas Feministas de Lima ha presentado una Propuesta Técnica para la Atención Médica para las Mujeres Lesbianas en las Guías Nacionales<sup>53</sup>.
79. No hay políticas educativas para atender la situación específica de las estudiantes lesbianas. La Ley N° 29719 denominada “Ley Antibullying”, dispositivo legal sobre violencia en las instituciones educativas, es una norma genérica que no aborda problemáticas como la de la violencia o el hostigamiento motivados en la orientación sexual. El Ministerio de Educación cuenta con un Manual de Prevención e Intervención Educativa frente al Acoso entre Estudiantes en el que se reconoce el bullying homofóbico y

51 [http://www.bvsde.paho.org/documentosdigitales/bvsde/notici/PER121211\\_01.pdf](http://www.bvsde.paho.org/documentosdigitales/bvsde/notici/PER121211_01.pdf);  
advierten-de-carencia-de-plan-nacional-de-ddhh-en-el-peru

<http://www.larepublica.pe/01-04-2013/naciones-unidas->

52 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, *Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2009-2015*, pp. 5 y 14.

53 <http://lifsperu.blogspot.com/2014/03/version-digital-de-la-propuesta-tecnica.html>;

<http://lifsperu.blogspot.com/2014/03/presentacion-de-la-propuesta-tecnica.html>

contempla medidas ex post para enfrentarlo y no con medidas de prevención destinadas a evitar la ocurrencia del mismo<sup>54</sup>. Esta situación coloca a los estudiantes LTGBI en condiciones de invisibilidad y desprotección para afrontar el bullying homo-lesbo-transfóbico del que puedan ser víctimas.

80. En el Perú no existen datos ni estudios oficiales sobre la situación de la población LGBTI. En el 2013 el Empadronamiento de hogares y viviendas de Lima y Callao realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI, contó con un protocolo con la indicación expresa de no reconocer a las personas del mismo sexo como pareja ni como familia, lo que constituye la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación desde el propio Estado, hechos que fueron denunciados por organizaciones de lesbianas y feministas en su oportunidad<sup>55</sup>.
81. El escaso número de casos de discriminación y violencia que son denunciados ante la autoridad policial o que son tramitados en el sistema de justicia, guarda estrecha relación con el maltrato que suelen recibir por parte de los operadores de los servicios a causa de su orientación sexual.

## V. Mujeres Transgénero<sup>56</sup>

82. La discriminación por identidad de género es evidenciada desde el Informe Anual 2008 de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos<sup>57</sup>. En este informe, se señala que la violencia que se ejerce contra ciudadanos y ciudadanas de la comunidad LGTB continúa produciéndose en todo el país ante la indiferencia estatal y social. Asimismo, destaca como un problema el hecho de que la violencia perpetrada contra miembros de la comunidad LGTB no se pueda valorar en su verdadera magnitud debido a que no existen registros estadísticos oficiales, lo que a su vez impide realizar un diagnóstico en profundidad que permita plantear políticas y medidas adecuadas para prevenir, investigar, perseguir y sancionar la violencia. De otro lado, resulta frecuente que los hechos de violencia no sean sancionados, toda vez que sus perpetradores son a menudo los propios agentes estatales (policías y miembros de los cuerpos municipales de seguridad), ante lo cual el Ministerio Público es poco proactivo en acoger las denuncias presentadas que terminan archivándose invariablemente. Se señala, además, que la población más vulnerable está constituida por las mujeres transgénero en situación de prostitución, quienes están más expuestas a la agresión, al chantaje, a robos y a detenciones arbitrarias por parte de los serenazgos municipales<sup>58</sup> y de los agentes policiales, siendo importante advertir que es precisamente la población transgénero la que recibe la mayor cantidad de agresiones sin ofrecerse en cambio desde el Estado políticas públicas con criterios de equidad.
83. La normativa constitucional no menciona la identidad de género entre los motivos de discriminación expresamente prohibidos, y, aunque proscribiera la discriminación fundada en cualquier motivo, la ausencia de una referencia explícita a la identidad de género ha dado pie a interpretaciones restrictivas sobre el alcance de la norma constitucional que se reflejan en la ausencia de legislación interna de alcance nacional que reconozca derechos a las personas transgénero y que las proteja contra la discriminación. A la fecha, solo existen algunas ordenanzas regionales y locales contra la discriminación (denominadas “ordenanzas integrales”) que incluyen la discriminación por identidad de género. Contrariamente y a contracorriente no se recogen los derechos de las personas transgénero en el Plan

---

54 En *Informe Anual sobre Derechos Humanos de Personas TLGB en el Perú 2013-2014*, Pág. 63-64 <http://promsex.org/images/docs/Publicaciones/InformeTLGB2013-2014.pdf>

55 La Kolectiva Rebeldías Lésbicas y la Alianza Perú de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos denunciaron estos hechos a la Defensoría del Pueblo e INEI. En: <http://www.krl-peru.blogspot.com/2013/07/exigen-inei-corregir-norma-que-excluye.html>  
[http://www.krl-peru.blogspot.com/2013\\_07\\_01\\_archive.html](http://www.krl-peru.blogspot.com/2013_07_01_archive.html)

56 Informe elaborado en 2011 y actualizado en 2014 para esta sesión por Instituto RUNA

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

58 Cuerpo de seguridad ciudadana de los municipios.

Nacional de Derechos Humanos 2012-2016; por otro lado el Tribunal Constitucional a espaldas de la jurisprudencia internacional ha rechazado el petitorio de personas transexuales sobre cambio de sexo, afirma que sufren una patología y abre una peligrosa puerta al tratamiento curativo que adecue su identidad de género a su sexo de nacimiento, vulnerando además su libertad y autonomía.

84. La particularidad de las mujeres transgénero no es reconocida como parte de la diversidad de formas que confluyen en la identidad “mujer” en nuestra cultura, lo que no permite que sea tomada en cuenta en las formulaciones de política pública a fin de garantizar sus derechos y de asegurar su pleno desarrollo y avance.
85. De otro lado, no existen estrategias de apoyo académico y socio afectivo para estudiantes en condición de transgeneridad; tampoco están consideradas en los lineamientos educativos y orientaciones pedagógicas para la educación sexual integral y la comprensión de expresiones identitarias no alineadas en el marco binario convencional de género. La comunidad educativa margina, se burla y acosa a los y las estudiantes transgénero, propiciando la deserción escolar y originando, progresivamente, una baja autoestima que repercutirá en el desarrollo de su vida.
86. El mercado de trabajo es un ámbito en extremo restringido para las mujeres transgénero, y, en el mejor de los casos, relegado a actividades estereotipadas como costura, limpieza, cocina y belleza. Según la información recogida por el Instituto Runa en la ciudad de Lima, de un universo de 119 personas transgénero que fueron contactadas, el trabajo en salones de belleza y en imprentas representaban, respectivamente, el 3% y el 1% del total, mientras que la ocupación mayoritaria era el comercio sexual, que alcanzó el 94%<sup>59</sup>. El estigma que pesa sobre una persona dedicada al comercio sexual es aún más fuerte tratándose de una mujer transgénero, cuya movilidad social está restringida a causa de la discriminación y la marginación debido a su identidad de género<sup>60</sup>. La considerable presencia de mujeres transgénero en el comercio sexual se configura, entre otros factores, por las pautas discriminadoras que se establecen para acceder al empleo y las condiciones laborales desventajosas que se les ofrece. En este sentido, las oportunidades de obtener un empleo se reducen por la condición identitaria asumida, frente a la cual se accionan los mecanismos sociales de discriminación y exclusión.
87. Desde otra perspectiva se advierte que la atención en salud no responde a las necesidades y particularidades de las mujeres transgénero, ya que está diseñada para pacientes cisgénero. Además, la atención sanitaria solo está orientada a la prevención y control del VIH, cuando los aprendizajes de campo han demostrado que un enfoque integral de salud optimiza los resultados del enfoque epidemiológico primario.
88. Los programas contra la violencia hacia la mujer no incluyen a las mujeres transgénero en la figura de violencia familiar y sexual. Se ha podido constatar que algunas de las formas de agresión, como los insultos y las humillaciones, son generalmente percibidas por las mujeres transgénero como inevitables, en tanto que son asociadas a la identidad de género asumida, o como parte de su cotidianeidad, de manera que al “naturalizarlas” no ven la necesidad de expresarlas. Solo reportan casos que revisten gravedad, como golpes que causan daños de consideración o agresiones que resultan en heridas.
89. Los perpetradores de la violencia y el abuso contra las mujeres transgénero no son exclusivamente agentes estatales. Existen numerosos casos de violencia familiar como consecuencia del proceso que implica mudar a otro género. Los relatos registrados dan cuenta de golpes propinados por hermanos o primos e incluso por los padres.

---

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

60 Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, p. 5.

## RECOMENDACIONES: MUJERES LESBIANAS Y MUJERES TRANSGÉNERO

- a) Incluir la orientación sexual y la identidad de género como categorías protegidas en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres; y garantizar normativamente el cambio de nombre en el DNI, la no discriminación por orientación sexual y la unión civil entre parejas de un mismo sexo.
- b) Tipificar los crímenes de odio motivados por la orientación sexual y la identidad de género.
- c) Incorporar en el Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres, el Plan Nacional de Derechos y en el Plan de Seguridad Ciudadana medidas para abordar la discriminación por orientación sexual e identidad de género, prevenir detenciones arbitrarias y el abuso de autoridad; y garantizar su derecho al libre tránsito, trabajo y educación sin discriminación.
- d) Implementar capacitaciones adecuadas a funcionarios/as públicos que les ofrezca los elementos necesarios para reconocer las diversas orientaciones sexuales e identidades género y las vulnerabilidades específicas de las mujeres lesbianas y mujeres transgénero.
- e) Promover, coordinar y suscribir la firma de convenios que contribuyan al fortalecimiento de la cultura libre de toda forma de discriminación, explicitándose las basadas en la orientación sexual e identidad de género en el país.

## VI. Mujeres Migrantes<sup>61</sup>

90. En el Perú, el proceso migratorio se ha venido feminizando desde la última década. Las mujeres peruanas que han migrado al exterior son: 1 228 322, que representan el 52.7% del total de la población que migró<sup>62</sup>. Casi la mitad de ellas eran solteras, alrededor de 593 332 mujeres<sup>63</sup>. Esto trae consigo nuevas relaciones de pareja contraídas en los países de destino, así como una nueva problemática familiar, en especial con relación a la condición de las/os hijas/os nacidas/os en el contexto de estas relaciones. La mayoría de las mujeres migrantes peruanas está inmersa en cadenas migratorias que están insertas en un sistema de cuidado, tanto en los países de origen como de destino.
91. La violencia contra las mujeres en países de destino no está suficientemente investigada y los servicios consulares no tienen políticas para atender a las peruanas en el exterior. Según la Defensoría del Pueblo: *“...las mujeres migrantes, por su condición de tales, se encuentran en una especial situación de indefensión que se manifiesta en peligros y riesgos durante todo el proceso migratorio, siendo víctimas de trata de personas, robo, abandono y abuso sexual”*<sup>64</sup>.
92. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias<sup>65</sup> fue aprobada en el Perú por Resolución Legislativa N° 28602 el 10 de septiembre de 2005. Ha sido ratificada por países como Argentina, Chile, Bolivia y Ecuador, pero no por otros que también son importantes destinos de la emigración peruana, lo que configura una situación preocupante ya que las peruanas y peruanos migrantes están más expuestas/os al abuso y la desprotección en los países de destino que no han ratificado la Convención.
93. La Defensoría del Pueblo señala que las condiciones abusivas de empleo y subempleo en los casos en los que las migrantes peruanas están en situación irregular es un problema recurrente. Hay muchos empleadores que se aprovechan de ello para eludir el pago de los salarios legales mínimos y el abono de beneficios sociales<sup>66</sup>. Además, considerando que la situación de irregularidad abona a la

61 Informe elaborado en 2011 y actualizado en 2014 para esta sesión por Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y Red Peruana de Migración.

62 Instituto Nacional de Estadística e Informática - Organización Internacional para las Migraciones - Ministerio de Relaciones Exteriores, Perú: *Resultado de la Primera encuesta mundial a la comunidad de peruanas en el exterior*, Lima, 2013, p.30.

63 Instituto Nacional de Estadística e Informática- Dirección General de Migración y Naturalización - Organización Internacional para las Migraciones, Perú: *Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros 1990-2009*, Lima, 2010, p. 24

64 Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 146. *Migraciones y derechos humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes*, Lima 2009, p. 37.

65 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.

66 Defensoría del Pueblo, ob. cit., p. 59.

informalidad, es altamente probable que las trabajadoras sean sometidas, como parte de un período de prueba que puede extenderse indefinidamente, a jornadas extenuantes y a sueldos por debajo del mínimo establecido<sup>67</sup>.

94. Las mujeres migrantes realizan las labores del cuidado y de trabajo doméstico en los países de destino: Estados Unidos, España, Chile, Argentina. Por ello, la ratificación del Convenio 189 *sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos* de la Organización Internacional del Trabajo mejoraría su situación y el ejercicio de sus derechos. “El Perú exporta cuidadores, sobre todo cuidadoras mujeres, en grandes cantidades. A raíz de su salida, hay un retorno: dineros, aprendizajes, oportunidades, la ampliación de rutas de acceso a ciertos bienes. Incluso, hay retornos que todavía no sabemos nombrar ni menos medir, y probablemente tendrían que ubicarse en el marco del desarrollo humano. Aluden a procesos de crecimiento personal y la apropiación de nuevos desempeños y funcionamientos”<sup>68</sup>, señala Anderson en un estudio para ONU Mujeres. Es necesario que se garantice el ejercicio de los derechos de las mujeres en el exterior y sus familias, reforzando sus vínculos con las comunidades peruanas en el exterior para fortalecer su participación en las decisiones públicas que las afectan.
95. El 2013, se aprobó la Ley N° 30001, Ley de reinserción económica y social para el migrante retornado, que desde el título no reconoció a las migrantes mujeres y no se incorporó al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como ente que garantice la reinserción de las mujeres retornadas. Se aprobó en comisiones del Congreso el proyecto de ley para la creación del distrito electoral para las y los peruanas/os que viven en el exterior, con dos representantes; la iniciativa está para aprobarse en el pleno. La misma no especifica la aplicación de la cuota de género.
96. Con respecto a la feminización de la migración, se puede subrayar lo siguiente: (1) Tardíamente hay informes desagregados por sexo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el Informe *Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros 1990-2009*. Y el informe *Perú Remesas y desarrollo*, da cuenta de manera desagregada el aporte de las mujeres en el envío de remesas al Perú, en un estudio reciente de 2010. (2) La mesa multisectorial que ve las políticas migratorias no incorpora a las organizaciones de mujeres y no tiene un enfoque de género. (3) El Plan Nacional de Igualdad de Género no tiene una política sobre la migración femenina.

#### RECOMENDACIONES: MUJERES MIGRANTES

- a) Adoptar el PIG 2012-2017 una política de migración desde una perspectiva integral del fenómeno de la movilidad humana, con perspectiva de género; y en el PNCVHM 2009-2015 una política de atención integral de 24 horas a mujeres peruanas en el exterior víctimas de violencia de género.
- b) La ratificación del Convenio 189 *sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos* de la Organización Internacional del Trabajo.
- c) Garantizar que de las dos representaciones parlamentarias en el exterior, una corresponda a una mujer.

### Parte I: Artículo 6

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

#### Trata de Personas<sup>69</sup>

67 *Ibid.*, p. 62.

68 Jeanine Anderson “La migración femenina Peruana en las cadenas globales de cuidados en Chile y España: transferencia de cuidados y desigualdades de género”, Lima 2012, p.201.

69 Informe elaborado en 2011 por Capital Humano y Social (CHS) y Movimiento El Pozo, y actualizado en 2014 para esta sesión por CHS.

97. La trata de personas, especialmente la de mujeres adolescentes y jóvenes es cada vez más visible en el país. Sin embargo las cifras oficiales<sup>70</sup>, requieren armonización, comparabilidad y transparencia, de tal forma que no quede duda sobre su veracidad. Subsiste el sub registro por deficiencias en la identificación de casos o por la falta de acceso de las víctimas a servicios públicos. Esto limita la toma de decisiones del Estado.
98. Desde el año 2007 el Perú tiene un marco normativo específico para enfrentar la trata de personas, especialmente en el campo penal. A pesar de lo descrito, se requiere su desarrollo en instrumentos de gestión, tanto en los aspectos de planificación y presupuesto como operativo. El presupuesto público para la trata de personas no supera los dos millones de soles en el nivel de gobierno nacional, ni los doscientos mil soles en el nivel regional y local, ámbitos territoriales en donde precisamente se manifiesta el problema con mayor gravedad. Diversos casos de mala práctica y corrupción de funcionarios han sido puestos en evidencia por medios de comunicación y organismos de sociedad civil. La trata de personas ha incrementado su vinculación a otros delitos como el lavado de activos y el proxenetismo. Existen deficiencias y omisiones en lo que concierne al cumplimiento de las obligaciones que el propio Estado se ha impuesto a través de diversos dispositivos legales.

### **Prevención**

99. El Ministerio de Educación ha incorporado el tema en el calendario de actividades escolares para el mes de setiembre. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo implementó un Programa de Prevención de Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en la Dirección Nacional de Turismo. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones incorporó en el Reglamento Nacional de Administración del Transporte normas para el control en el traslado de menores de edad en la vía terrestre. Sin embargo, se adolece de cumplimiento, especialmente en las vías regionales. El traslado en vía fluvial no cuenta con mecanismos de control en el caso de menores de edad.
100. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, trabaja actualmente en la elaboración de un documento técnico intrasectorial para mejorar su intervención en la detección y atención de víctimas. El Ministerio de Salud ha previsto implementar una norma técnica, para superar la debilidad en la identificación de víctimas en sus servicios. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha fortalecido la labor inspectiva; sin embargo, pese a constituir el medio más utilizado para captar a las víctimas, no cuenta con ningún recurso para verificar las falsas ofertas de trabajo en el sector informal de la economía.

### **Asistencia y protección de víctimas**

101. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos normó el derecho de las víctimas a gozar de asistencia jurídica gratuita durante todo el proceso, lo que se espera redunde en el incremento de las reparaciones económicas. El Ministerio Público cuenta con una Unidad de Asistencia y Protección a Víctimas y Testigos, como parte del proceso de implementación progresivo del Nuevo Código Procesal Penal.
102. No obstante lo descrito, son necesarias modificaciones normativas de carácter administrativo, para incluir cadenas presupuestales y soluciones financieras que atiendan las necesidades de las víctimas. Se requiere incorporar un componente de interculturalidad a las intervenciones, especialmente con poblaciones indígenas andinas y amazónicas.

### **Persecución y sanción**

---

<sup>70</sup> El Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines del Ministerio del Interior (RETA) no publica cifras oficiales desde abril del 2012, pese a existir un mandato legal que establece dicha obligación. El Ministerio Público a través del Observatorio de la Criminalidad implementó el año 2013 un sistema de registro de la trata de personas (SISTRA) que periódicamente emite un reporte.

103. El Ministerio del Interior cuenta desde el año 2008 con la División de Investigación de Delitos contra la trata de personas -DIVINTRAP-. Tiene una Procuraduría Pública Especializada en Procesos de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio, en cuyo ámbito de acción incorporó a la Trata de Personas.
104. Las principales deficiencias que se observan en la aplicación de la legislación penal, están referidas al aprovechamiento de los recursos de investigación que se ofrece en la materia. De esta forma, los casos están sustentados mayoritariamente en la declaración de las víctimas, muchas de ellas menores de edad. En sede judicial, subsisten errores en la tipificación. La aplicación de penas por debajo del mínimo legal y la asignación de reparaciones civiles ínfimas permanecen en este poder del estado. Los derechos de las víctimas no son respetados cabalmente en el subsistema de asistencia y protección.

#### RECOMENDACIONES: TRATA DE PERSONAS

- a) Constituir en la Presidencia del Consejo de Ministros, una oficina responsable de la implementación y monitoreo de las políticas públicas en el ámbito de la Trata de Personas, garantizando el respaldo político que el tema requiere, y el fortalecimiento de la capacidad de gestión moderna de las políticas.
- b) Incorporar las políticas públicas contra la trata de personas bajo la estrategia del presupuesto por resultados. Establecer políticas y programas especiales, con criterios de protección y reserva, para víctimas de trata de personas, y facilitar su inserción laboral.
- c) Elevar de categoría a la División de Investigación del delito de Trata de Personas, a Dirección Nacional.
- d) Fortalecer la regulación municipal para prevenir, intervenir y sancionar. Mejorar las competencias del personal municipal para enfrentar los recursos legales utilizados por los tratantes.
- e) Acuerdos bilaterales con los países fronterizos para la asistencia y protección de víctimas, especialmente de menores de edad, considerando los estándares del Protocolo de Palermo y de derechos humanos.
- f) Garantizar la debida diligencia en el juzgamiento de los casos de trata de mujeres, para evitar la impunidad y sancionar a los responsables y cómplices de este crimen.

#### Parte II: Artículo 7

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

## Participación Política de las Mujeres<sup>71</sup>

- 105.** Actualmente el sistema político peruano está conformado por 12 618 autoridades elegidas, de las cuales 2 995 son mujeres, la mayoría de ellas perteneciente a municipios distritales, ubicadas en la base de los espacios más pequeños y con menores recursos y oportunidades. Son 2 410 regidoras distritales y 59 alcaldesas que constituyen el 82.43% de la representación femenina. En un segundo nivel, hay nueve alcaldesas y 406 regidoras provinciales, seguidas de una presidenta regional<sup>72</sup>, dos vicepresidentas regionales, 72 consejeras y, por último, las 29 congresistas. En este segundo nivel, el 17.0% de autoridades son mujeres y representan el 4.0% de autoridades en general. Sigue siendo escasa la representación femenina para una población de 14 802 000 de mujeres.
- 106.** En los últimos años, las políticas nacionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de participación política han sido desarrolladas por los gobiernos regionales. A la fecha, según información de la Defensoría del Pueblo<sup>73</sup>, 13 de los 25 gobiernos regionales cuentan con planes regionales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y en todos se incluye un eje referido a la promoción de la participación política de las mujeres<sup>74</sup>, siete se encuentran en proceso de elaboración, en cinco gobiernos regionales ha culminado la vigencia de esta política pública regional. Dos gobiernos regionales no han aprobado sus respectivos planes. Sin embargo, como lo señala la Defensoría del Pueblo, la implementación de las políticas regionales en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres enfrenta una serie de dificultades, como la alta movilidad del personal y la falta de presupuesto. La voluntad política, expresada en la aprobación de los planes, no se traduce en asignaciones presupuestales específicas ni suficientes, de tal manera que su ejecución termina siendo, en el mejor de los casos, parcial. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2010, solo cuatro gobiernos regionales aprobaron presupuesto para ejecutar sus planes de igualdad de oportunidades<sup>75</sup>. Ello demuestra que, si bien existen avances en la planificación regional, aún son pocos los gobiernos regionales que se comprometen efectivamente con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, por cuanto no garantizan los recursos necesarios para la implementación de su política regional. Por ello, entre las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo a los gobiernos regionales, están las de asignar y/o incrementar los recursos presupuestales para la reducción de las brechas de género y priorizar la asignación de recursos presupuestales para actividades programáticas tendientes a reducir las brechas de género<sup>76</sup>.
- 107.** En 1997, se incorporó en la legislación electoral del Perú la cuota de género, que se aplica a la composición de las listas electorales pero no asegura la elección de mujeres para los cargos de representación política a los que postulan. Hoy, esta cuota, equivale al 30.0% de las listas electorales para la postulación al Congreso de la República<sup>77</sup>, al Parlamento Andino<sup>78</sup>, a los consejos regionales<sup>79</sup> de los gobiernos regionales y a los concejos municipales<sup>80</sup> de los gobiernos locales (provinciales y distritales). También se ha establecido para las elecciones internas que deben realizar las organizaciones

71 Informe elaborado en 2011 por Movimiento Manuela Ramos y Centro de la Mujer Peruana FLORA TRISTAN, y actualizado en 2014 por CMP Flora Tristán.

72 Es el caso de La Municipalidad Metropolitana de Lima, que es gobierno distrital, provincial y regional a la vez.

73 Defensoría del Pueblo. Informe N° 009-2013-DP/ADM. Sexto Informe sobre el cumplimiento de la ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Lima. Noviembre, 2013.

74 Movimiento Manuela Ramos. Políticas Públicas regionales. Planes regionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, avances y nudos críticos en su implementación. Lima, diciembre, 2011.

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

76 Defensoría del Pueblo. Informe N° 009-2013-DP/ADM. Sexto Informe sobre el cumplimiento de la ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Lima. Noviembre, 2013.

77 Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859.

78 Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, Ley N° 28360.

79 Ley de Elecciones Regionales, N° 27683, modificada por Ley N° 29470.

80 Ley de Elecciones Municipales, N° 26864 y modificatorias.

políticas para la selección de los/as candidatos/as que las representarán en los procesos electorales así como de quienes se desempeñarán en cargos de dirección al interior de ellas<sup>81</sup>.

- 108.** El nuevo Congreso de la República, elegido en abril de 2011, cuenta con 130 representantes en Cámara Única. En la nueva representación parlamentaria solamente hay 28 mujeres, lo que representa el 21.53% del total de congresistas electos. Si se toman los resultados de las elecciones de los dos congresos anteriores, se puede apreciar que la representación congresal femenina no logra superar la barrera del 30%. En efecto, en los períodos gubernamentales de 2001-2006 y de 2006-2011, las mujeres representaron, respectivamente, el 18.0% y el 29.0% del total de congresistas electos.
- 109.** Actualmente, con ocasión de cada proceso electoral se expiden normas para la aplicación de la cuota electoral de género, lo que no garantiza que los criterios positivos ya adoptados para procesos electorales anteriores se mantengan a lo largo del tiempo. En agosto del año 2010 se conformó un grupo de trabajo<sup>82</sup> que elaboró una propuesta de ley integral para regular la aplicación de la cuota electoral de género. La propuesta recoge y consolida en una norma de mayor jerarquía los criterios ya establecidos por la autoridad electoral con ocasión de cada proceso electoral e incluye la alternancia para la ubicación en las listas electorales. Además el mismo Poder Ejecutivo ha presentado un proyecto de ley para la adopción de la alternancia así como congresistas de diferentes bancadas. A la fecha, los proyectos no han sido debatidos y el proceso electoral regional y municipal 2014 se realizará bajo las mismas reglas y dificultades para la elección efectiva de mujeres en cargos de representación popular.
- 110.** El criterio aplicado por los jurados electorales especiales –conformados para cada proceso electoral– en la inscripción de las listas de candidatos no es uniforme, a pesar de que el incumplimiento de la cuota de género es un impedimento para su inscripción. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en las elecciones regionales y municipales del año 2006, de las 225 listas presentadas en las elecciones regionales, 45 (20%) no cumplieron con el requisito y, sin embargo, fueron inscritas, con el agravante de que 12 de ellas llegaron a colocar candidatos en los consejos regionales<sup>83</sup>. En el caso de las elecciones municipales, 127 listas provinciales (7.7%) fueron inscritas pese a haber sido presentadas incumpliendo la cuota de género y 22 de ellas colocaron regidores/as en el concejo municipal<sup>84</sup>. Este fenómeno se volvió a repetir en las elecciones regionales y municipales del año 2010. En un primer informe del *Observatorio del Proceso Electoral 2014*<sup>85</sup> se reportó que en el caso de Lima distritos, en las últimas tres elecciones del 2002, 2006 y 2010, había un incumplimiento del 12.0% en la cuota de género y para el caso de Cusco del 3.0%. EL JNE no registra qué medidas se tomaron para garantizar el cumplimiento.
- 111.** Parte del problema radica en la formulación normativa. A diferencia de la legislación comparada, donde se menciona exclusivamente a las mujeres, en el Perú se adoptó la fórmula de género, entendiendo “género” como equivalente a “sexo”. Esta redacción llevó al Jurado Nacional de Elecciones, pese a reconocer que la cuota electoral de género tiene la naturaleza de una acción afirmativa, a considerar que ésta se cumple incluyendo mujeres u hombres<sup>86</sup>. Sin embargo, para las elecciones regionales y municipales del año 2010 varía de criterio<sup>87</sup>, por lo que se hace necesario concordar y consolidar todos los criterios en una norma con rango de ley.

81 Ley de Partidos Políticos, N° 28094 y modificatorias.

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

83 Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 122 "La Cuota de Género en el Perú: Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006"*, Lima, 2007, pp. 86 y 99.

84 *Ibid.*, pp. 90 y 103.

85 Observatorio Proceso Electoral 2014, de Flora Tristán, Calandria, Diakonia. Primer Reporte

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

87 Resolución del Jurado Nacional de Elecciones N° 247-2010-JNE (20.4.2010): "Definiciones: d. Cuotas electorales: Porcentajes establecidos en la ley para asegurar la participación de colectivos históricamente excluidos de los procesos electorales...".

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

**113.** Un problema creciente que afrontan las mujeres políticas, bien sea como candidatas o autoridades en gestión, es el acoso político del que son objeto por parte de sus pares, autoridades hombres. Con la finalidad de prevenir, erradicar y sancionar esta forma de violencia contra las mujeres, la Red Nacional de las Mujeres Autoridades del Perú, RENAMA, formuló una propuesta que fue presentada finalmente como proyecto de ley que a la fecha no ha sido debatida<sup>88</sup>.

**114.** En un informe<sup>89</sup> del 2012, se denunció que dos de cada cinco mujeres autoridades son víctimas de acoso político en el Perú. El 71.0% de casos de acosadores son presidentes regionales y alcaldes, el 48.0% son consejeros regionales o regidores, el 14.0% son funcionarios, el 24.0% la prensa. En cuanto a la forma de acoso, el 5% de agraviadas ha sido afectada por maltrato físico, el 57% por maltrato psicológico, el 10% por hostigamiento sexual, el 14% por difamación de índole sexual, el 19% por difamación de índole intelectual, el 24% por difamación de índole patrimonial y el 48% por coacción con mecanismos administrativos.

#### **RECOMENDACIONES: PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES**

- a) Aprobar una ley que garantice la aplicación de la cuota electoral de mujeres, la alternancia en la ubicación al interior de las listas y la capacitación de los miembros de los jurados electorales especiales.
- b) Aprobar la ley contra el acoso político a mujeres en la política y registrar los casos.

### **Parte III: Artículos 10 y 14, numeral 2D**

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

### **Educación de las Niñas Y Adolescentes de Zonas Rurales, Violencia y Discriminación en la Escuela y Analfabetismo de las Mujeres<sup>90</sup>**

<sup>88</sup> Proyecto de Ley N° 1903 presentado por la Congresista de la República Verónica Mendoza.

<sup>89</sup> Informe del Estudio sobre Acoso Político hacia las mujeres en el Perú por Tammy Quintanilla para el Centro de la Mujer Flora Tristán, Diakonia Peru y Calandria, Lima, septiembre 2012.

**115.** La desigualdad de género en la educación persiste tanto en términos de brechas de oportunidad como de formas de discriminación, afectando a todas las niñas y adolescentes y, en mayor grado, a las que viven en contextos de pobreza y vulnerabilidad. Las desventajas que ocasiona la discriminación de género a las niñas se acumula en su ciclo de vida y se proyecta a su edad adulta en niveles mayores de desigualdad.<sup>91</sup>

**116.** En las zonas rurales vive un millón cuatrocientas quince mil niñas y adolescentes<sup>92</sup>. Los promedios nacionales no muestran las desigualdades de género que aún persisten en estas zonas, que se ven reflejadas en la matrícula, la extraedad, la repetición y la deserción, entre otros aspectos. Luego de la dación de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, se han registrado pocos avances y se han detectado serias limitaciones en su cumplimiento. Una de las limitaciones para estructurar una visión completa de la situación de la educación de las niñas rurales, es la ausencia en la información oficial disponible de cifras desagregadas por sexo y urbano-rural para los ámbitos regional, provincial y distrital, que son los espacios en los que se concentra y a la vez se oculta la desigualdad de género. Entre las muchas dimensiones que abarca la desigualdad de género en educación, destacamos los siguientes aspectos centrales donde esta desigualdad requiere particular atención:

### **Culminación de la educación inicial y secundaria**

**117.** Hoy en día, hay más niños y niñas incorporados/as a la educación inicial que hace 10 años, siete de cada 10 están dentro del sistema escolar. No obstante, persiste el reto. De cada 10 niñas y niños de 3 a 5 años de edad que residen en áreas rurales, cuatro o cinco no están matriculados/os en la educación inicial,<sup>93</sup> por lo que llegarán a la educación primaria en condiciones de desventaja. Hay regiones donde este problema es más grave: en Huánuco, Amazonas y Puno, la mitad de niños y niñas de 3 a 5 años de edad está fuera del sistema educativo. Se trata de una desventaja que se arrastra y trae consecuencias para la primaria, donde una/o de cada cuatro niñas y niños rurales presenta extraedad o atraso escolar, es decir una edad mayor en dos o más años a la edad establecida para el grado en curso.

**118.** Casi todas las niñas y niños de las zonas rurales terminan la educación primaria. No obstante, esto no es así en la secundaria. Por cada 100 adolescentes hombres de áreas rurales que culminan oportunamente la secundaria, sólo 82 mujeres lo consiguen. Este índice muestra mayor desventaja en regiones como Loreto, Huancavelica, Ayacucho Cajamarca y Ucayali<sup>94</sup>. Sólo 57.8% de las mujeres que hablan una lengua nativa y viven en el área rural acceden a la matrícula de nivel secundario, frente al 66% de los hombres en la misma condición.<sup>95</sup> Cuando una niña no culmina la secundaria a la edad oportuna es mucho más difícil que lo logre años después, ya que se acumulan un conjunto de desventajas en su ciclo vital. En consecuencia, las mujeres de las zonas rurales de 24 años y más tienen menos grados de estudio que los hombres y constituye una población pobre, vulnerable y excluida de las posibilidades de desarrollo.<sup>96</sup>

---

90 Informe elaborado en 2011 por Movimiento Manuela Ramos, Red Florecer y Asociación Aurora Vivar. Actualizado en 2014 para esta sesión por Movimiento Manuela Ramos.

91 Recomendaciones de Política de Género en Educación. Red Florecer. Lima, noviembre, 201 pp. 4. Elaborado por Teresa Tovar por encargo de CARE-Perú.

92 Entre 0 y 17 años de edad.

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

94 "Programa Estratégico de eliminación de las desigualdades de Género en la Conclusión Oportuna en el Nivel de Educación Secundaria en zonas rurales y con población indígena", Ob. cit.

95 INEI y Movimiento Manuela Ramos, Brechas de género, Insumos para la adopción de medidas en favor de las mujeres, 2010. Cit. por Plan de Igualdad de Género 20012-2017, MIIMP 2013

96 Recomendaciones de Política de Género en Educación. Red Florecer, Lima, noviembre, 2013 pp. 5. Elaborado por Teresa Tovar por encargo de CARE-Perú.

- 119. Educación sexual integral :** Durante los años 2008 y 2009, se realizaron asesorías técnicas, actividades de sensibilización y jornadas en temas de educación sexual integral y se han producido materiales y guías de orientación y tutoría en este campo para padres, maestros y estudiantes. Sin embargo, lo cierto es que estas asesorías y materiales están destinados a la comunidad educativa del ámbito urbano. Otra limitación es que las acciones de educación sexual integral no se están desarrollando en el nivel inicial de acuerdo con el desarrollo social, cognitivo y psicológico de las niñas y niños, a pesar de que así lo dispone el currículo.
- 120. Violencia y acoso sexual a niñas y adolescentes:** Pese a que en los últimos años, el Estado ha adoptado un marco normativo<sup>97</sup> para cumplir con sus obligaciones de proteger a las niñas, niños y adolescentes frente a toda forma de violencia (física, psicológica y sexual) en los centros educativos, a través del establecimiento de procesos administrativos disciplinarios correspondientes<sup>98</sup>, la violencia tiene alta prevalencia en el Perú, en especial la violencia sexual<sup>99</sup>.
- 121.** A pesar de las denuncias y campañas, las niñas siguen enfrentado múltiples situaciones de violencia. Es dramático el incremento de casos de violencia: de los 11,611 casos de niños, niñas y adolescentes atendidos en los Centros de Emergencia Mujer-CEM durante el año 2010 por violencia familiar y sexual, el 66% corresponde a niñas<sup>100</sup>. El 94% de las víctimas de violencia sexual en el país son mujeres, y de ellas el 77 por ciento son niñas y adolescentes menores de 18 años<sup>101</sup>. El 91% de las víctimas de trata son mujeres, y de ellas la mitad son niñas y adolescentes<sup>102</sup>. Una de las consecuencias que para las niñas tiene la violencia sexual en las niñas es, sin duda, el embarazo adolescente donde las cifras se mantienen en un nivel de 13,5% en los últimos 10 años<sup>103</sup>. Este porcentaje es mayor en el área rural (19,3%) y en regiones de la selva se eleva al 30%<sup>104</sup>.
- 122. Embarazo en adolescentes:** El embarazo y la maternidad a edad temprana son factores que explican la deserción escolar entre las adolescentes, y ésta es a menudo el resultado de prácticas discriminatorias que están bastante extendidas no solo entre el personal docente sino también entre las y los estudiantes.
- 123.** Una de las respuestas del Estado frente a ello, ha sido la aprobación de la Ley N° 29600<sup>105</sup> en octubre del año 2010. A través de esta normativa, se establece la prohibición de expulsar o de limitar de

---

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

98 Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 147. Aportes de la Defensoría del Pueblo para una educación sin corrupción*, Lima, 2009, p. 224.

99 Solo en el 2005, año de la creación de CADER, se registraron 11,124 denuncias contra educadores y personal administrativo de planteles de Lima, según informó el Ministerio de Educación. Tomado de:

<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20110102/33/node/315303/todos/13>. De enero a diciembre del año 2010, la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) había recibido 415 denuncias por actos contra el pudor de menores. De este total, 199 fueron archivadas, 128 pasaron a la Comisión de Procesos Administrativos (COPROA) para determinar la sanción, 23 derivadas a otras dependencias, 4 desestimadas y 61 aún estaban pendientes. Tomado de: <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20101215/1/node/310510/total/01>

100 MIMP, Centros de Emergencia Mujer, Informe 2012

101 MIMP, Centros de Emergencia Mujer, 2012, Estado Mundial de las Niñas 2012: Aprender para la vida", Plan Internacional, 2012

102 Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA), Ministerio del Interior, Oct- 2011, <http://www.chsalternativo.org/contenido.php?men=L&pad=33&pla=1&sal=2%id=E>

103 INEI, ENDES 2010.

104 *Recomendaciones de Política de Género en Educación*. Red Florecer, Lima, noviembre, 2013 pp. 5. Elaborado por Teresa Tovar por encargo de CARE-Perú.

105 Reglamentada mediante Decreto Supremo N° 002-2013-ED. Publicado el 27 de marzo de 2013

algún modo el acceso al régimen escolar de las alumnas embarazadas o madres, y obliga a las instituciones educativas a generar indicadores sobre su avance en la aplicación de métodos para prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación por razón de embarazo o maternidad, pero no señala sanciones para los infractores. También se establece un sistema de becas o ayudas para garantizar el acceso a la continuidad de los estudios.

**124. Currículo oculto:** Las políticas de igualdad de género en el Perú se han centrado en las brechas de oportunidad y han descuidado lo que ocurre con el proceso educativo. A medida que se resuelven las diferencias de inclusión de las mujeres en el sistema educativo, el problema deja de ser el de “cuántas niñas están matriculadas” y pasa a ser cuál es la calidad de la educación y el ambiente de estudio y como se está contrarrestando o no la discriminación allí contenida, que es sistemática e invisible. Estudios de tipo etnográfico revelan la persistencia de estereotipos de género en la cultura escolar, y en las formas de funcionamiento de los establecimientos educativos<sup>106</sup>. Asimismo, no existe perspectiva de género en las acciones y propuestas de formación docente y de buen desempeño docente<sup>107</sup>.

**125. Convivencia sin violencia en las Instituciones educativas:** En junio de 2011, entró en vigencia la Ley N° 29719<sup>108</sup>. A pesar de la relevancia de esta norma, es necesario abordar esta problemática desde una perspectiva de género, considerando, entre otros aspectos, que son las niñas y adolescentes mujeres quienes sufren en forma diferenciada este tipo de violencia dentro de las instituciones educativas.

**126. ANALFABETISMO:** El analfabetismo en el Perú sigue siendo un problema que afecta mayoritariamente a las mujeres. Para el año 2009, la información de la Encuesta Nacional de Hogares<sup>109</sup> indica que la tasa nacional de analfabetismo de la población de 15 años a más de edad, continúa siendo mayor entre las mujeres (11.7%) que entre en los hombres (3.7%) de 15 años a más edad. El analfabetismo es igualmente más alto entre las mujeres que entre los hombres en el área urbana y en la rural, así como en la costa, en la sierra y en la selva, con brechas en la zona rural y en la sierra que alcanzan 20.5 y 15.7 puntos porcentuales respectivamente.

**127.** Con la finalidad de desarrollar las acciones conducentes a erradicar el analfabetismo en el país, el 9 de septiembre de 2006<sup>110</sup> se creó el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA como Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación. Luego de obtener los resultados de una encuesta aplicada por la empresa Ipsos Apoyo, en la cual se señalaba que 19 provincias y la Provincia Constitucional del Callao habían alcanzado el estándar internacional del logro para la alfabetización de la población, se declaró<sup>111</sup> el 13 de junio de cada año como el “Día del Perú libre de Analfabetismo”. Esto ha sido criticado por expertas y expertos que han sugerido replantear el Programa, señalando que

---

<sup>106</sup> Giuliana Espinosa, *Currículo y equidad de género en la primaria: Una mirada desde el aula. Estudio realizado en tres escuelas estatales de la ciudad Lima*, GRADE, 2004.

Stromsquist, N (2003). *Las políticas educativas y el género en la actualidad peruana*. Material inédito preparado para el Diploma de Estudios de Género de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tovar, T. (1998). *Sin querer queriendo. Cultura docente y género*. Lima: Tarea.

Sara Lafosse, V., C. Chira y B. Fernández. (1989). *Escuela mixta: Alumnos y maestros la prefieren*. PUCP.

Ames, Patricia. Editora. (2006). *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. UPCH, IEP. Lima.

Anderson, Jeanine. (1983). *Los textos escolares y la marginación femenina*. En: Autoeducación Año 3. No 6.

<sup>107</sup> *Recomendaciones de Política de Género en Educación*. Red Florecer, Lima, noviembre, 2013 pp. 5. Elaborado por Teresa Tovar por encargo de CARE-Perú.

<sup>108</sup> Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, estableciendo los mecanismos para afrontar el acoso escolar entre el alumnado. El 03 de junio de 2012, se publicó mediante Decreto Supremo N° 010-2012-ED el reglamento de la citada Ley.

<sup>109</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Información Sociodemográfica. Evolución de los Indicadores de los Objetivos del Milenio al 2009*. En: <http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>

<sup>110</sup> Decreto Supremo N° 022-2006-ED, de septiembre de 2006.

<sup>111</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2011-ED, de junio de 2011.

no solo basta con enseñar a leer y escribir sino que lo fundamental es combatir el analfabetismo funcional<sup>112</sup>.

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

**129. MUJERES: EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA:** En el Perú, el porcentaje de mujeres en investigación científica es del 30%. Ellas representan sólo el 27% en ingeniería o ciencias pues la mayoría estudia especialidades que refuerzan estereotipos de mujer<sup>113</sup>. Según PISA 2012, el rendimiento de las mujeres de 15 años en ciencias es menor que el de hombres. Por ello, se necesita desarrollar propuestas pedagógicas inclusivas de género, que integren especialmente a las niñas al conocimiento científico y técnico, así como contar con personas que las implementen.

#### RECOMENDACIONES: EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES DE ZONAS RURALES

- a) Dar cumplimiento a la Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, a fin de concretar el derecho a la educación – con enfoque de género- de las niñas y adolescentes de zonas rurales, garantizando la equidad en el acceso y calidad del servicio educativo, su ingreso a la escuela en edad oportuna y su permanencia hasta culminar la educación secundaria, garantizando recursos para su implementación. Combatir el analfabetismo y el analfabetismo funcional.
- b) Bases estadísticas sobre educación, permanencia, género y origen étnico.
- c) Desarrollar políticas con enfoque de género e intercultural para la prevención y atención de la violencia física, psicológica y sexual contra las niñas y adolescentes en todos los niveles educativos y garantizar la educación sexual, asignando presupuestos adecuados para implementar estas medidas.
- d) Cumplir con lo dispuesto en la Ley N° 29600, que prohíbe la discriminación de las alumnas por embarazo y maternidad en las instituciones educativas.
- e) Garantizar el tránsito seguro de las niñas rurales a sus escuelas.

### Parte III: Artículo 11

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

#### Mujeres y Empleo<sup>114</sup>

**130.** El Perú no cuenta con una Ley General de Trabajo. Desde el año 2001, existe en el Congreso de la República un proyecto de Ley General del Trabajo que agrupa y reforma la legislación laboral. Sin

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

113 En centros de educación técnica de Lima Norte, el 90% de mujeres estudian Estética Personal mientras casi el 90% de los hombres estudian Construcción.

114 Informe elaborado en 2011 por Asociación Aurora Vívar y Centro de la Mujer Peruana FLORA TRISTÁN, y actualizado en 2014 para esta sesión por Asociación Aurora Vívar.

embargo, este proyecto no ha sido aún sometido a discusión parlamentaria y permanece sin ser impulsado en el Congreso.<sup>115</sup>

- 131.** Por ello, la regulación laboral sigue desarrollándose al amparo de las normas que se dieron en el marco de las políticas de ajuste estructural y de desregulación de los mercados, propiciadas por los organismos multilaterales de crédito, así como de aquéllas que, en el marco de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo en el año 2008, facilitaron la tercerización de servicios y la figura de la Contratación Administrativa de Servicios (CAS)<sup>116</sup>. Junto a estas normas subsisten otras<sup>117</sup> que establecen menores estándares laborales para las y los trabajadores que laboran en la agroindustria de exportación no tradicional, en el sector textil y en el servicio doméstico, que tienen una importante presencia femenina.
- 132.** Las mujeres trabajadoras en el Perú representan el 45,6% de la PEA del país (7 millones 48 mil mujeres). En el 2001 eran 44,0% de la PEA y hace 17 años eran alrededor del 30%. En el área urbana representan el 46,0% y en el área rural el 44,9%. Mientras que los hombres representan el 54,4% de la PEA del país. En el área urbana representa 54% y en el área rural el 56,1%. En el Perú, la PEA ocupada se encuentra concentrada en la categoría independiente (36,7%) y asalariado privado (30,9%). Según sexo, los hombres se concentran más en la categoría asalariado privado (38,2%), que sus pares mujeres, las cuales trabajan más como independientes (36,6%)<sup>118</sup>.
- 133.** En el trabajo asalariado, las mujeres representan alrededor del 90% del servicio doméstico, del 65% de los trabajadores de la agroindustria de exportación. Los regímenes laborales especiales bajo los cuales están regulados ambos sectores, recortan y restringen sus derechos laborales. Por ejemplo, la normativa general sobre protección de la maternidad en el ámbito laboral no les alcanza en forma completa, cuentan con salarios que no llegan a alcanzar al salario mínimo y no poseen en forma efectiva seguridad social y ni derecho a jubilación. Se establece un trato legislativo diferenciado y discriminatorio en términos laborales.
- 134.** El régimen legal que corresponde a las trabajadoras del hogar, que tiene un carácter especial, extrae del ámbito del régimen general de trabajo a este sector de trabajadoras. Al comparar ambos regímenes, se puede observar que los derechos reconocidos a las trabajadoras del hogar no alcanzan los estándares reconocidos para los trabajadores y trabajadoras en general, configurando para ellas un tratamiento discriminatorio tanto en la remuneración como en las gratificaciones, el régimen de vacaciones, entre otros. A su vez, las trabajadoras del hogar enfrentan una serie de obstáculos para demandar la tutela de sus derechos, algunos de los cuales se derivan del régimen legal al que están sujetas y otros de factores externos a éste.
- 135.** Sin embargo y pese a que desde el 2011 se ha aprobado el Convenio 189<sup>119</sup>, **Convenio sobre las trabajadoras/es domésticas** y que entró en vigor en setiembre del 2013, siendo ratificado por 8 países,

---

**115** Flores Mego, Karim, *Los derechos humanos de las mujeres en el Perú 2010*, DEMUS, Lima, 2011, p. 233.

**116** El régimen especial de contratación administrativa de servicios - CAS constituye un sistema abierto a un puesto determinado. Supone una contratación temporal por un periodo restringido a un año fiscal, renovable. A partir del año 2010, adquiere su naturaleza laboral y, en 2012, mediante Ley 29849, se establece que el servidor bajo este régimen se considera dentro del ámbito de la Ley Marco del empleo público y la Ley del código de ética de la función pública, debiendo ajustarse a la misma y completar su regulación en términos de los derechos laborales que le competen. Al ser un sistema de puestos, no existe la promoción o ascenso. No existen escalas remunerativas, por lo que las remuneraciones son negociadas contrato por contrato.

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

**118** *La Mujer en el mercado laboral peruano. Informe anual 2008*. MTPE. Datos de INEI - Encuesta Nacional de Hogares, sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continúa 2008.

**119** Este Convenio fue adoptado históricamente durante la Conferencia Internacional No. 100 de la OIT el 16 de junio de 2011.

y que es demandado al Estado peruano por las organizaciones de trabajadoras del hogar en sucesivas campañas sindicales, no fue ratificado.<sup>120</sup>

- 136.** Por otro lado, desde hace más de 20 años, la economía del país se sustenta –además de la exportación tradicional- en nuevos rubros de exportación no tradicional como la agro-exportación, los textiles, la joyería, entre otros.<sup>121</sup> Un aspecto relevante de la economía de la agro-exportación es el empleo de mano de obra femenina, que alcanza a alrededor del 12.6% de la PEA rural. La categoría ocupacional que más creció en términos relativos a nivel de la PEA femenina ocupada rural fue la asalariada, con un notable 54.3%, mientras que la PEA por cuenta propia lo hizo en un 31%<sup>122</sup>.
- 137.** Cabe señalar, sin embargo, que en todos los sectores el número de mujeres pobres es proporcionalmente mayor que el de los hombres, lo cual sugiere que la retribución que reciben por el trabajo que realizan es, en la mayoría de casos, inferior a la de los varones.
- 138.** La remuneración en el sector agrario no cubre la canasta básica familiar y por lo tanto no garantiza condiciones para asegurar una vida digna. Las condiciones de trabajo perjudican la salud y seguridad laboral. Existe un total desconocimiento de los derechos, en especial de las y los adolescentes y jóvenes que trabajan por temporadas, así como de los mecanismos para su exigibilidad. Desde el lado empresarial, se siguen negando derechos humanos en el centro de trabajo, como la protección de la maternidad, la libertad sindical y el derecho al empleo. Esto sucede particularmente en las empresas que son líderes en términos de volúmenes de inversión, de superficie cosechada y de cantidad de trabajadoras/es empleadas/os. En éstas, se viola el derecho a la libertad sindical, hostilizando a los dirigentes sindicales, se niega el pago de utilidades, se somete a las trabajadoras y trabajadores a largas jornadas de trabajo para que puedan alcanzar el mínimo nivel de producción requerido para merecer el jornal, se recurre frecuentemente a la tercerización de servicios para evadir el pago de beneficios sociales y se despide a mujeres embarazadas.
- 139.** La Ley N° 27360 estableció una serie de beneficios tributarios para las empresas que desarrollan actividades de cultivo o crianza y agroindustriales, e introdujo modificaciones a la condición laboral de las y los trabajadores agrarios, diferenciándola de la que corresponde a las y los trabajadores sujetos al régimen laboral general o común. Originalmente promulgada para que rija hasta diciembre del año 2010, su plazo de vigencia fue ampliado en el 2006 hasta fines del año 2021. La Ley ha sido objeto de preocupación entre las organizaciones defensoras de los derechos laborales<sup>123</sup>, pues trasgrede derechos adquiridos y reconocidos formalmente. En el año 2006, la Ley fue objeto de una acción de inconstitucionalidad planteada por el Colegio de Abogados de Ica, por considerar que establece menores estándares de derechos para las trabajadoras y los trabajadores que laboran en el sector agro-exportador, y que es contraria a los principios de igualdad ante la ley y no discriminación. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda planteada, argumentando que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de diferencias de las personas”, y que “el régimen laboral especial agrario, regulado por la Ley N° 27360,

---

<sup>120</sup>Los países que han ratificado el Convenio 189 son Uruguay, que fue el primero del mundo en hacerlo, así como Bolivia, Nicaragua y Paraguay. Los otros países que han ratificado son Italia, Filipinas, Mauricio y Sudáfrica.

<sup>121</sup> Las exportaciones no tradicionales comprenden aquellos productos que tienen mayor valor agregado. Están constituidas por productos agropecuarios, pesqueros, textiles, maderas y papeles y sus manufacturas, químicos, minerales no metálicos, sidero-metalúrgicos y joyería, metal-mecánicos, pieles y cueros, artesanías y otras partidas arancelarias de menor significación económica que en total sumaron US\$ 7 543 millones al 2008, lo que representa un crecimiento de 663% con respecto al volumen registrado en 1990; crecimiento que se explica principalmente por las exportaciones agropecuarias y textiles, las cuales totalizaron US\$ 1,912 millones y US\$ 2,018 millones respectivamente. Estos dos sectores componen alrededor del 50% de las exportaciones no tradicionales. Ver: Asociación Aurora Vivar, *La agroindustria de exportación no tradicional en el Perú frente a la crisis mundial: rentabilidad empresarial, responsabilidad social empresarial y derechos laborales*, Lima, julio 2009.

<sup>122</sup> Eguren, Fernando, *Caso de Perú*. En: *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Naciones Unidas, CEPAL, FAO y OIT, 2010, Capítulo VI, p. 311. Ver: <http://www.rlc.fao.org/es/pubs/pdf/politicas/>

<sup>123</sup> Organizaciones no gubernamentales como la Asociación Aurora Vivar, PLADES, CEPES, RED G, FEPROMU ICA, CODEH ICA, entre otras, y organizaciones sindicales de los propios trabajadores y trabajadoras de Ica, La Libertad y Piura.

tiene plena validez y vigencia". En consecuencia, para el Tribunal Constitucional el régimen laboral agrario no es discriminatorio ni vulnera el principio de igualdad entre las personas.<sup>124</sup>

140. Si bien la situación de las mujeres ha cambiado, en términos de ingreso al mercado laboral, aún hay brechas de género muy importantes: existe una alta segregación ocupacional por género y una alta brecha salarial, las cuales no han disminuido en los últimos 15 años. En cuanto a brechas salariales, el ingreso por hora de los hombres es entre 28% y 40% superior al que reciben las mujeres. Otro aspecto es que existe una alta volatilidad de salarios de las mujeres, ya que la brecha existente entre los salarios de los hombres y las mujeres tiende a aumentar en periodos de recesión y a acortarse en periodos de expansión económica. Tal comportamiento es atribuido a una mayor variabilidad en el tiempo de los salarios de las mujeres.
141. La existencia de regímenes laborales especiales, la no dación de una Ley General del Trabajo, ponen a las mujeres en una situación de discriminación que impide el ejercicio de sus derechos como mujeres y ciudadanas.
142. **Trabajo no remunerado** : El año 2010, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) aplicó la **Primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT-2010)** que ha identificado el número de horas que dedica cada miembro de la familia (desde los 12 años en adelante) a las tareas personales, a las domésticas no remuneradas, a las tareas voluntarias y a las remuneradas. Los resultados de la Encuesta no hacen sino confirmar lo que ya se sabía pero no se tenía cuantificado: las mujeres dedican a las actividades domésticas no remuneradas, en promedio a la semana, 39:28 horas y los hombres 15:53<sup>125</sup>. En general, las mujeres dedican a las tareas del hogar más del doble del tiempo que los hombres (exactamente 72% más en el medio urbano y 70% más en el rural, en promedio). Implica que a lo largo de su vida las mujeres tienen menos de la mitad de oportunidades que los hombres para educarse, prepararse para el mercado laboral, participar en actividades comunitarias, interactuar en el mundo público y relacionarse con la autoridad, entre otras. Las cifras se vuelven más dramáticas conforme entramos al mundo rural, las mujeres dedican 47:09 horas a actividades domésticas no remuneradas, es decir 10 horas más que las mujeres de las zonas rurales<sup>126</sup>. Asimismo, el nivel educativo influye en el número de horas que dedican las mujeres a las actividades domésticas, lo que no ocurre con los hombres (las mujeres sin nivel educativo dedican en promedio a la semana 45:02 horas a actividades no remuneradas y las mujeres con educación universitaria 28:34<sup>127</sup>).
143. Con la finalidad de abordar este tema, en junio del 2011, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 29700, Ley que incluye el trabajo no remunerado en las Cuentas Nacionales. El INEI es la institución responsable de la aplicación de lo dispuesto en esta Ley (Art. 1°) y el Poder Ejecutivo, "en un plazo de ciento veinte (120) días, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), dicta las normas reglamentarias" para su aplicación<sup>128</sup>. Los 120 días vencieron el 3 de octubre del 2011, esto es, hace más de dos años.
144. Para incluir el valor del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales, es necesaria la reglamentación. Estudios desde la sociedad civil, en base a los resultados de la ENUT 2010, estiman que, según el método de cálculo utilizado, el valor del trabajo no remunerado oscila entre el 15% y 30% del Producto Bruto Interno, lo cual constituye un aporte significativo a la economía nacional<sup>129</sup>. En base a la valorización oficial, el Estado debería implementar políticas públicas de reconocimiento y compensación por el trabajo no remunerado realizado mayoritariamente por las mujeres.

---

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

125 Impacto Económico y social del trabajo no remunerado de las mujeres. Movimiento Manuela Ramos, Lima, 2014, p. 8.

126 Impacto Económico y social del trabajo no remunerado de las mujeres. Movimiento Manuela Ramos, Lima, 2014, p. 10.

127 Impacto Económico y social del trabajo no remunerado de las mujeres. Movimiento Manuela Ramos, Lima, 2014, p. 12.

128 Única Disposición Complementaria Transitoria

129 Jackeline Velazco y Julia Velazco. Estimación del Valor Económico del Trabajo No Remunerado: Una Aplicación para Perú. Movimiento Manuela Ramos, Lima 2013.

## RECOMENDACIONES: TRABAJADORAS DEL HOGAR Y TRABAJADORAS DE LA AGRO-EXPORTACIÓN

- a) Ratificar el Convenio 189 de la OIT y modificar la Ley de Trabajadoras del Hogar, Ley N° 27986, actualmente de régimen especial, por una norma acorde a los estándares internacionales de derechos laborales.
- b) Derogar el régimen laboral especial (artículo 7) que contempla la Ley de Promoción Agraria N° 27360, por ser una ley discriminadora.
- c) Reglamentar la Ley 29700, que incluye el trabajo no remunerado en las Cuentas Nacionales.

### Parte III: Artículo 12

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

#### I. Aborto Legal<sup>130</sup>

145. El aborto terapéutico está despenalizado en el Perú desde el año 1924<sup>131</sup>; sin embargo, el Estado no ha tomado las medidas necesarias para garantizar que las mujeres accedan a éste, generando una situación injusta y discriminatoria para ellas.
146. Uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder al aborto terapéutico consiste en la ausencia de una norma técnica de alcance nacional que protocolice su atención en los servicios de salud. Como resultado de ello, los cuadros clínicos o de enfermedades que ameritan un aborto terapéutico, el procedimiento a seguir por las mujeres para acceder a éste, el procedimiento a aplicar por los operadores de los servicios para el manejo de los casos y la decisión de atender o no la interrupción del embarazo, quedan librados a la absoluta discrecionalidad de los servicios de salud y el médico tratante.
147. Frente a ello, el Estado peruano ha expuesto posiciones ambiguas, siempre en desmedro de las mujeres. Desde el año 2006 existen por lo menos cuatro propuestas elaboradas de Protocolos o Guías Nacionales sobre Aborto Terapéutico y más de un ministro o ministra que se ha comprometido públicamente a aprobarlas. El actual presidente de la República, Sr. Ollanta Humala, ofreció en su Plan de Gobierno 2011-2016 la aprobación del protocolo como una medida urgente, y la actual ministra de Salud, Sra. Midori de Habich hizo un ofrecimiento similar ante el Congreso el año pasado.<sup>132</sup> Ninguno de estos compromisos se ha cumplido.
148. En el año 2012, el Ministerio de Salud elaboró un proyecto de “Guía Técnica para la Atención Integral de la Interrupción Voluntaria por Indicación Terapéutica del Embarazo menor de 22 semanas con consentimiento informado” que ha pasado a ser objeto de consulta de otros sectores. Hasta el momento, el proyecto cuenta con la opinión favorable del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Informe 03-2013-JUS/DGDH) y la Defensoría del Pueblo (Oficio 097-2014-DP), pero aún no ha sido aprobado.

130 Informe elaborado en 2011 y actualizado en 2014 para esta sesión por Estudio para la Defensa de los derechos de la Mujer (DEMUS)

131 Artículo 119 del Código Penal: “No es punible el aborto practicado por un médico con el consentimiento de la mujer embarazada o de su representante legal, si lo tuviere, cuando es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave y permanente”.

132 La Ministra de Salud Midori de Habich indicó ante el Congreso que aprobarían el Protocolo o Guía Nacional sobre Aborto Terapéutico en la sesión del 10 de octubre de 2013. Este ofrecimiento se ratificó en una entrevista del 20 de marzo del año 2014.

149. Esta Guía Técnica debe ser adoptada; sin embargo, el Estado debe corregir varias de sus disposiciones, ya que violentan los derechos humanos de las mujeres. Entre ellas encontramos el silencio de la Guía sobre la justificación del aborto en casos de afectación a la salud “mental” de la gestante, la exigencia de la presencia y firma de un testigo para proceder con la intervención, la exigencia de que un Comité de Ética autorice o no el servicio, entre otros.
150. Asimismo, el Estado peruano no ha cumplido con lo dispuesto por el Comité de Derechos Humanos en el caso KL<sup>133</sup> ni con lo dispuesto por el Comité CEDAW en el caso LC<sup>134</sup>; ni en términos de políticas públicas para evitar que casos como los de ellas se repitan, ni en términos de reparación individual, generando una nueva violación a sus derechos humanos, esta vez vinculados al acceso a una justicia efectiva.

## II. Aborto Ilegal<sup>135</sup>

151. La legislación peruana establece que las mujeres que abortan voluntariamente deben ser sancionadas penalmente<sup>136</sup>, salvo que la interrupción del embarazo se realice para salvar su vida o evitar un mal grave y permanente en su salud (aborto terapéutico). El Código Penal prevé una pena atenuada para el “aborto eugenésico” y el mal llamado “aborto sentimental”, tratando, en este último supuesto, de manera discriminatoria a las mujeres casadas a quienes asigna una mayor sanción que a las que no lo están. Asimismo, la legislación peruana obliga a los médicos a denunciar a las mujeres que han abortado clandestinamente y acuden a los servicios de salud en búsqueda de atención médica<sup>137</sup>.
152. La penalización del aborto no ha tenido un impacto verificable en la disminución del número de abortos que se practican en el Perú y no existen investigaciones oficiales sobre su prevalencia. Desde la sociedad civil se calcula que por lo menos en el Perú abortan clandestinamente 371 420 mujeres al año.<sup>138</sup> Por su parte el Estado reconoce que el aborto es la segunda causa directa de muerte materna en adolescente (29%), aunque su impacto debe ser mayor<sup>139</sup>; asimismo acepta que el aborto es una de las principales causas de morbilidad materna y constituye el principal motivo de hospitalización en el país<sup>140</sup>.
153. La última iniciativa estatal para despenalizar algunos supuestos de aborto se dio en el año 2009, cuando un Ante Proyecto de Ley preveía la despenalización del aborto por violación o cuando es probable que el ser en formación conlleve al momento de su nacimiento graves taras físicas o

---

133 El Comité de Derechos Humanos, en el caso KL v. Perú, determinó que el Estado peruano “tiene la obligación de proporcionar a la autora un recurso efectivo que incluya una indemnización; así como adoptar las medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro”.

134 El Comité CEDAW recomendó al Estado proporcionar medidas de reparación que incluyan una indemnización y medidas de rehabilitación a LC. Además le recomendó la revisión de su normatividad y el establecimiento de un mecanismo para el acceso efectivo al aborto terapéutico; la adopción de directrices o protocolos que garanticen la disponibilidad de los servicios de salud; examinar la revisión de la interpretación restringida de este tipo de aborto; y adoptar medidas para que los derechos reproductivos sean conocidos y respetados en todos los centros sanitarios; además le recomendó la despenalización del aborto por violación.

135 Informe elaborado en 2011 y actualizado en 2014 para esta sesión por Estudio para la Defensa de los derechos de la Mujer (DEMUS)

136 Se sanciona con pena privativa de la libertad no mayor de dos años o con prestación de servicio comunitario de cincuentidos a ciento cuatro jornadas.

137 La Ley General de Salud, Ley N° 26842 de 1997, obliga al médico tratante que encuentra “indicios de aborto criminal” a poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente (artículo 30).

138 Ferrando, Delicia, *Aborto Clandestino en el Perú. Revisión*, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Lima, 2006, p. 29.

139 Entrevista a Lucy Del Carpio, Coordinadora nacional de la Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud. En <http://www.larepublica.pe/07-06-2013/mortalidad-materna-en-adolescentes-aumenta-por-casos-de-suicidio-y-aborto> (visitado el 20 de mayo de 2014)

140 Ministerio de Salud. Oficina General de Estadística e Informática. Oficina de Estadística (2011). *Compendio estadístico de salud 2010*. Lima, Perú: Ministerio de Salud. Citado por PROMSEX. Tres Estudios sobre el Aborto en Lima. Lima, 2013. P. 39

psíquicas<sup>141</sup>. Este Ante Proyecto no fue discutido en el Pleno del Congreso y ante el cambio de gobierno quedó en el archivo.

- 154.** Por el contrario, el actual Congreso debate una norma que pone en riesgo la vigencia del aborto terapéutico y la posibilidad de despenalizar nuevos supuestos. En el marco de la construcción del Nuevo Código de Niños, Niñas y Adolescentes, se ha propuesto como regla que los derechos de los concebidos primen siempre sobre los de cualquier persona, incluyendo las mujeres<sup>142</sup>.
- 155.** En ese contexto, diversas organizaciones<sup>143</sup> han iniciado un proceso para presentar al Congreso una iniciativa legislativa ciudadana de despenalización del aborto por violación, la que ya cuenta con la firma de más del 0,3% de la población electoral<sup>144</sup>. Actualmente se está a la espera de que la iniciativa legislativa sea discutida por el Congreso y éste actúe conforme a los estándares internacionales de derechos humanos despenalizando el aborto por violación. Sin embargo la incipiente laicidad del Estado peruano, la influencia de la jerarquía eclesial en las autoridades políticas, así como la resistencia férrea de congresistas ligados a ella, son desafíos que este debate debe afrontar.

### III. Anticoncepción<sup>145</sup>

- 156.** La Defensoría del Pueblo ha reportado, en más de una oportunidad<sup>146</sup>, dos problemas recurrentes en los servicios de planificación familiar: el desabastecimiento de anticonceptivos<sup>147</sup> y los cobros indebidos<sup>148</sup>. En los últimos diez años, se advierte un aumento progresivo del uso de métodos tradicionales<sup>149</sup>, lo que tiene su explicación principal en los problemas de desabastecimiento recurrente de métodos modernos en los servicios de salud. En este mismo período se aprecia, además, que si bien los servicios públicos de salud, junto con los servicios de la seguridad social (ESSALUD), continúan siendo las principales fuentes de suministro de métodos modernos, la participación del sector público se ha ido reduciendo paulatinamente<sup>150</sup>, mientras que el porcentaje de mujeres que se abastece en las farmacias se ha triplicado<sup>151</sup>.
- 157.** También se registra un retraso en la modernización de la oferta pública de anticonceptivos. La gama de métodos que se ofrecen en los servicios de salud del Estado es limitada, si se la compara con la oferta disponible en las farmacias y en los servicios de salud privados.
- 158.** La distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud del Estado se encuentra actualmente prohibida por mandato de una sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de octubre de 2009<sup>152</sup>. En ésta, se ordenó al Ministerio de Salud que se abstuviese de

141 Respecto al aborto por violación explícitamente señalaba que no estaba penalizado "cuando el embarazo sea consecuencia de violación sexual fuera de matrimonio o de inseminación artificial no consentida, siempre que los hechos hubieren sido denunciados o investigados cuando menos policialmente"

142 La propuesta señala: "El concebido es sujeto de derecho para todo cuando le favorece y goza de protección especial y privilegiada" y ha sido aprobada en el Artículo II del Título Preliminar por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso, así como uno de los Dictámenes de la Comisión de la Mujer y la Familia.

143 La iniciativa ciudadana ha sido impulsada por Católicas por el Derecho a Decidir Perú, CMP Flora Tristán, DEMUS, Manuela Ramos, PROMSEX y CLADEM Perú y apoyada por organizaciones de derechos humanos, de mujeres de base, LGTBI, entre otras.

144 La Iniciativa Ciudadana se denomina "Proyecto de Ley que despenaliza el aborto en los casos de embarazos a consecuencia de una violación sexual, inseminación artificial o transferencia de óvulos no consentidas" y la ONPE le ha asignado el Código IL00000142

145 Informe elaborado en 2011 por Centro de Promoción de los derechos sexuales y reproductivos - PROMSEX, y actualizado en 2014 por CLADEM Perú

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

147 En especial: el inyectable y las píldoras.

148 La normatividad vigente estipula la gratuidad de los servicios, incluyendo la administración de métodos.

149 De 11.4% en el año 2000 a 14.8% en el año 2013. Ver: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000*, Lima, 2001, p. 63; e, Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2013 - ENDES 2013*, Lima, mayo 2014, p. 133.

150 Desde 79.8% en el año 2000 hasta el 60.6% en el período 2013. Ver los resultados de la ENDES 2000 (p. 69) y de la ENDES 2013 (p. 142).

151 De 8.1% en el año 2000 a 33.4% en el año 2013. Ver los resultados de la ENDES 2000 (p. 69) y de la ENDES 2013 (p. 142).

152 Sentencia expedida en el Expediente N° 02005-2009-PA/TC, de fecha 16 de octubre de 2009.

desarrollar como política la distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud, y se dispuso que los laboratorios incluyeran en la posología la advertencia de que dicho producto podría inhibir la implantación del óvulo fecundado. Sin embargo, en un proceso constitucional previo<sup>153</sup>, el propio Tribunal había reconocido que los efectos de la anticoncepción oral de emergencia eran anticonceptivos y no abortivos. La sentencia emitida en el año 2009 no explica el cambio de criterio y la supuesta incertidumbre científica con respecto a los efectos de la anticoncepción oral de emergencia en la que se sustentó la sentencia, se sostuvo al margen de la opinión especializada de organismos como la Organización Panamericana de la Salud, el Colegio Médico del Perú y la Academia Peruana de la Salud.

159. El impacto negativo de esta medida puede avizorarse si se consideran los altos índices de violencia sexual que existen en el país<sup>154</sup>, que la falla del método no es infrecuente<sup>155</sup>, que el embarazo no deseado da lugar a su interrupción clandestina en condiciones de alto riesgo para la vida y la salud de las mujeres, y que los servicios de salud del Estado son los principales proveedores de métodos anticonceptivos para las mujeres de escasos recursos.

#### RECOMENDACIONES: ABORTO Y ANTICONCEPCION

- a) Aprobar un protocolo nacional para la atención del aborto terapéutico en los servicios de salud.
- b) Cumplir con el Dictamen del Comité de Derechos Humanos en el caso KL v. Perú y con el Dictamen del Comité CEDAW en el caso LC v. Perú; adoptando medidas para que casos similares no vuelvan a ocurrir, así como garantizando una adecuada reparación para cada una.
- c) Despenalizar el aborto. Se requiere suprimir del Código Penal todos los supuestos que penalizan el aborto consentido por las mujeres, en especial el que penaliza el Aborto por Violación Sexual.
- d) Modificar la norma que obliga a los médicos a denunciar ante las autoridades competentes los “indicios de aborto criminal” que encuentran al atender a mujeres que han abortado clandestinamente y que acuden a los centros de salud para salvar su vida o resguardar su salud.
- e) Asegurar y ampliar la disponibilidad de métodos anticonceptivos modernos en los servicios públicos de salud a nivel nacional; y asegurar la distribución del método YUZPE de anticoncepción oral de emergencia a nivel nacional, especialmente en los servicios integrales de atención a mujeres víctimas de violencia sexual.

#### IV. Esterilizaciones Forzadas<sup>156</sup>

160. La violación de los derechos reproductivos de las mujeres, ocurrida durante el segundo mandato del ex Presidente Fujimori en el contexto de la implementación del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000 (PNSRPF), fue por primera vez documentada desde una institución del Estado por la Defensoría del Pueblo en el año 1998. Para entonces, se habían acumulado cientos de denuncias y las organizaciones feministas ya habían documentado y denunciado la existencia de una política masiva, compulsiva y sistemática de esterilización cuyas víctimas eran en su mayoría mujeres pobres, indígenas y de zonas rurales. La investigación realizada por la Defensoría del Pueblo concluyó que no se había asegurado el derecho de las mujeres al consentimiento informado ni a la libertad de elección<sup>157</sup>.

153 Sentencia expedida en el Expediente N° 7435-2006-PC/TC, de fecha 13 de noviembre de 2006.

154 Denuncias por el delito contra la libertad sexual registrada por la Policía Nacional del Perú a nivel nacional: 7,421 (2011). Ver: Policía Nacional del Perú, *Anuario estadístico policial año 2011*, Lima, 2011, cuadro 1.1.

155 Por ejemplo, según la ENDES 2013, la falla del condón masculino ocurre con una frecuencia de 4.5%. De otro lado, en los cinco años anteriores a la encuesta la discontinuación del uso del condón masculino fue por “haber quedado embarazada mientras lo usaba” el cual tuvo una frecuencia de 10.5%.

156 Informe elaborado en 2011 y actualizado en 2014 para esta sesión por Estudio para la Defensa de los derechos de la Mujer (DEMUS)

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

- 161.** A partir del año 2002, la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos llevó adelante una investigación por los delitos de “genocidio y otros” en el marco de la aplicación del PNSRPF. En ella se logró identificar a 2074 víctimas de esterilizaciones contra su voluntad y 18 mujeres fallecidas a propósito de la aplicación de esta política. La investigación fue deficientemente realizada y finalmente archivada el 11 de diciembre de 2009, liberando de responsabilidad a las más altas autoridades del gobierno del ex Presidente Fujimori.
- 162.** En el año 2011, ante la denuncia permanente de las organizaciones feministas ante el sistema internacional de derechos humanos y el debate nacional por la impunidad de los casos, la Fiscalía de la Nación emitió una resolución<sup>158</sup> disponiendo la reapertura de las investigaciones de esterilizaciones forzadas de Mamérita Mestanza y otras 2073 personas afectadas. Sin embargo, en una actuación irregular, el 22 de enero de 2014, la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima declaró nuevamente no ha lugar la denuncia penal contra Alberto Fujimori, sus ex ministros de salud y otras autoridades vinculadas a las esterilizaciones forzadas. Esta resolución violenta el derecho al debido proceso de las mujeres afectadas pues no motiva su decisión en el análisis de cada uno de los casos, retoma el argumento de la cosa juzgada para proteger a los denunciados, no analiza los casos como violaciones de los derechos humanos y tiene una visión restrictiva del delito de lesa humanidad.
- 163.** Actualmente el caso se encuentra en revisión en la Fiscalía Superior, sin embargo existe preocupación por las últimas decisiones adoptadas por el Fiscal de la Nación<sup>159</sup> el que ha determinado que el caso sea resuelto por un fiscal superior provisional y no por la competente, quebrando las normas internas del Ministerio Público<sup>160</sup> y el principio constitucional del “juez natural”. Esta irregularidad ha generado preocupación pero además la denuncia pública de las organizaciones de mujeres, quienes alertan que esta situación pone en peligro la autonomía con la que debe ser asumido este proceso.
- 164.** Paralelamente a la impunidad del caso, se debe señalar que el Estado no ha impulsado procesos adecuados para garantizar las reparaciones integrales a las afectadas por este crimen de lesa humanidad. Si bien en el año 2006 se aprobaron normas<sup>161</sup> para otorgar seguro de salud a las mujeres esterilizadas en contra de su voluntad; éstas ni siquiera fueron difundidas.<sup>162</sup>
- a) RECOMENDACIONES: ESTERILIZACIONES FORZADAS**
- b) Investigar de manera imparcial, efectiva y sin más demora todos los casos de esterilización forzada, garantizando el debido proceso y los derechos de las víctimas. Sancionar debidamente a los responsables.
- c) Tomar medidas para identificar a las mujeres que fueron víctimas de las esterilizaciones forzadas, garantizar su inscripción y brindarles reparación integral. Ello de manera independiente al proceso penal y en un modo similar al Plan Integral de Reparaciones que se implementa para las víctimas de la violencia política ocurrida entre los años 1980 y 2000.

---

158 Resolución N° 2073-2011-MP-FN. En ella se precisa que “las resoluciones que declaran no ha lugar a formalizar denuncia penal no constituye en estricto cosa juzgada cuando la investigación ha sido deficientemente realizada, asimismo que los hechos habían sido investigados como delitos comunes y no como violaciones de derechos humanos o delitos conexos a los mismos”.

159 Las resoluciones del Fiscal de la Nación: Resolución 1457-2014-MP-FN y la Resolución 1509-2014-MP-FN

160 El Oficio Múltiple N° 023-2011-FSPNC-MP-FN y Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 829-2008-MP-FN establece que el fiscal de turno, dentro de las 48 horas de presentada la queja, es quien debe de revisar la investigación.

161 Decreto Supremo 006-2006-SA y la Resolución Ministerial 591-2006-MINSA

162 DEMUS. *Tribunal de Conciencia por Justicia para las Mujeres Víctimas de Esterilización Forzada y de Violencia Sexual en Conflicto Armado Interno*. Cartilla.

## V. Mortalidad Materna<sup>163</sup>

- 165.** De acuerdo con los compromisos internacionales asumidos por el Perú, al año 2015 la muerte materna no deberá ser superior a 66 por cada 100 mil nacidos vivos<sup>164</sup>. Se determinó que en el periodo 2002 - 2011 ocurrieron 6691 muertes maternas, con un promedio de 669 muertes al año, con una tendencia a la reducción<sup>165</sup>. Para el año 2011, la razón de muerte materna (RMM), esto es, el cociente entre el número de muertes maternas en un determinado año y el número de nacidos vivos en el mismo año, fue estimado en 93 muertes maternas por cada 100,000, dato corroborado por la ENDES 2013<sup>166</sup>
- 166.** Según la información de la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud, la mayor parte de las muertes maternas ocurre en las regiones de Selva y Sierra, así como en las zonas de alta ruralidad y exclusión social. Durante el período 2000 - 2011 diez regiones han incrementado su RMM en los últimos 6 años: Madre de Dios, Callao, Arequipa, La Libertad, Pasco, Lima, Lambayeque, Tumbes, Ucayali y Cajamarca. Las regiones que mantienen la RMM más alta son: Loreto, Amazonas, Cajamarca, Pasco y Puno<sup>167</sup>.
- 167.** Durante el período 2007 - 2010 se reportaron como principales causas de muerte: hemorragias (42.6 %), hipertensión inducida por el embarazo (22.7%), aborto (9.8%) e infecciones relacionadas con el embarazo (1.1%); la mayoría de muertes ocurren durante el tercer trimestre<sup>168</sup>. A éstas, que son causas directas de la muerte materna, se suman las causas indirectas, que en el período 2007 - 2011 explicaron el 23.1% de las muertes maternas<sup>169</sup>. Las causas indirectas se relacionan estrechamente con la falta de acceso al aborto terapéutico que, en el Perú, pese a ser legal, es de acceso restringido.
- 168.** El Ministerio de Salud, como parte de su compromiso de reducir la muerte materna, ha desarrollado el Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015. Se trata, sin embargo, de un plan marco que requiere ser aterrizado a través de planes multisectoriales y planes regionales y locales debidamente financiados. La creación del Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal en el año 2008 (Ley N° 29142) también constituye un avance.
- 169.** Pese a la reducción de la mortalidad materna, todavía se encuentran grandes desigualdades debido a variables como lugar de residencia y nivel de educación<sup>170</sup>, aún existen problemas que limitan el logro de las metas de reducción de la mortalidad materna tales como: i) acceso desigual y limitado a la planificación familiar (servicios e insumos); ii) la falta de acceso a atención obstétrica de calidad y oportuna para el embarazo y el parto, lo que tiene un impacto más severo en la población más pobre; iii) el embarazo en niñas y adolescentes que tiene más riesgo de complicaciones; y, iv) la penalización del aborto que lleva a las mujeres a interrumpir el embarazo en condiciones inseguras que pueden resultar en hemorragias e infecciones, causas directas de la muerte materna.

### RECOMENDACIONES: MORTALIDAD MATERNA

- a) Enfocar la atención en las causas indirectas de mortalidad materna, para lo cual es relevante garantizar el acceso al aborto terapéutico.

163 Informe elaborado en 2011 por Centro de Promoción de los derechos sexuales y reproductivos - PROMSEX, y actualizado en 2014 por CLADEM Perú

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

165 Dirección General de Epidemiología. *La Mortalidad Materna en el Perú 2002 - 2011*. Ministerio de Salud, ob. cit; p.11

166 Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú: *Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Lima, 2013, pp. 403-404.

167 Dirección General de Epidemiología. *La Mortalidad Materna en el Perú 2002 - 2011*. Ministerio de Salud, ob. cit; p.11

168 *Ibid*; p. 12.

169 Dirección General de Epidemiología. *La Mortalidad Materna en el Perú 2002 - 2011*. Ministerio de Salud, ob. cit; p.11

170 Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú: *Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Lima, 2013, p. 403

- b) Focalizar las políticas de reducción de la mortalidad materna en aquellas zonas que concentran población rural, garantizando la disponibilidad y accesibilidad física y económica a servicios para la atención del parto y post parto debidamente financiados y equipados, atendidos por personal profesional especializado y adecuados interculturalmente, así como un sistema de referencia y contrarreferencia eficiente.

## VI. Asignación de Presupuesto: El Caso del Programa Salud Materno Neonatal<sup>171</sup>

- 170.** Según los reportes de seguimiento concertado<sup>172</sup> a la implementación del Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal, el presupuesto asignado al Programa ha venido incrementando su participación relativa en el presupuesto público. En el año 2008, su presupuesto de apertura <sup>173</sup> represento el 0.48% del presupuesto público total, en el período 2009 el 0.50% y en el año 2010 el 0.55%. En este último período, la asignación inicial es mayor que la del año anterior en más de 9 millones de soles.
- 171.** Con relación a la asignación por componentes de la estructura funcional programática, el reporte de seguimiento concertado al primer cuatrimestre del año 2010 señala lo siguiente:
- 172.** Los compromisos relacionados con la salud materna “Acceso de gestantes a servicios de atención prenatal de calidad y de las complicaciones según capacidad resolutive” y “Acceso de gestantes a servicios de atención de parto calificado y puerperio, normal y complicado según capacidad resolutive”, representa el 55.4% del presupuesto asignado al Programa.
- 173.** El 8.4% del presupuesto ha sido asignado al componente “Acceso a métodos de planificación familiar y a servicios de consejería en salud sexual y reproductiva”.
- 174.** Al componente “Población informada en salud sexual y reproductiva” solo se le ha asignado el 1.8% del presupuesto, pese a que tiene gran importancia por su carácter preventivo y a que promueve y facilita el acceso a métodos de planificación familiar y consejería.
- 175.** El presupuesto asignado al componente “Acceso de gestantes a sangre segura y sus componentes”, representa escasamente el 0.5% del presupuesto total del programa, lo que parece notoriamente insuficiente si se tienen en cuenta que la hemorragia es la primera causa de la muerte materna.
- 176.** El componente “Acceso de gestantes a referencia y contrarreferencia materna y/o neonatal según capacidad resolutive” representa escasamente el 3% del presupuesto del Programa, no obstante que es vital para el traslado de las gestantes complicadas y el manejo oportuno de las emergencias obstétricas en establecimientos que cuentan con capacidad para ello.
- 177.** Los componentes “Infraestructura de salud” y “Bando de sangre”, que fueron incluidos en el Programa en el año 2009, no tienen presupuesto asignado para el período 2010. Llama la atención que no se haya asignado presupuesto a la construcción de bancos de sangre, de centros de hemoterapia y/o de servicios de sangre, dada la importancia que tienen para la atención oportuna y segura de las emergencias obstétricas.
- 178.** En relación a la distribución departamental de los recursos asignados el Plan Estratégico de Salud Materno Neonatal<sup>174</sup>, el reporte de seguimiento concertado al primer cuatrimestre del año 2010 concluye que la asignación del presupuesto del Programa por regiones no guarda relación con la razón de muerte materna. Es más, en la mayoría de los casos la desproporción que existe entre los recursos

171 Informe elaborado en 2011 y actualizado en 2014 para esta sesión por Centro de la Mujer Peruana FLORA TRISTÁN.

172 La Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza realiza desde el año 2008 el seguimiento concertado (Estado y sociedad civil) de la ejecución del Programa estratégico Materno Neonatal

173 Presupuesto inicial

174 Tomado de: Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, ob. cit., p. 8.

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

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

#### RECOMENDACIONES: ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO: EL CASO DEL PROGRAMA SALUD MATERNO NEONATAL

- a) Incrementar el presupuesto del Programa Estratégico Materno Neonatal para lograr el objetivo de reducir significativamente la tasa de mortalidad materna.
- b) Aumentar la asignación presupuestal para el componente “Población informada en salud sexual y reproductiva”, considerando que la información oportuna, adecuada y completa es vital para prevenir riesgos y daños en la salud de las mujeres.

#### VII. Adolescentes: Salud Sexual y Reproductiva<sup>175</sup>

180. En los últimos diez años, no se aprecian cambios significativos en la fecundidad adolescente. La proporción de mujeres entre los 15 y los 19 años de edad que registran embarazos ha tendido a mantenerse en niveles cercanos o superiores al 13%. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2013 (ENDES 2013), el 13.9% de las mujeres de 15 a 19 años de edad estuvo alguna vez embarazada: el 10.5% ya era madre y el 3.5% estaba gestando por primera vez<sup>176</sup>.

181. Pese a que la iniciación sexual se produce a edad temprana, sólo el 14% de las adolescentes mujeres usa algún método anticonceptivo<sup>177</sup>. Entre las adolescentes unidas y entre las sexualmente activas, el 34.1% y el 12.7%, respectivamente, no usa ningún método<sup>178</sup>. Existe, además, un 18.4% de adolescentes unidas de 15 a 19 años de edad con necesidades insatisfechas de planificación familiar<sup>179</sup>. La proporción de adolescentes mujeres que ha padecido alguna infección de transmisión sexual (ITS) ha aumentado ligeramente con respecto al nivel registrado hace poco más de una década<sup>180</sup>. De acuerdo con la ENDES 2013, el 0.5% de las adolescentes de 15 a 19 años de edad reportó haber tenido alguna ITS<sup>181</sup>.

182. Las complicaciones del embarazo y el aborto figuran entre las cinco causas principales de muerte entre las mujeres de 15 a 19 años<sup>182</sup>.

183. A pesar que, el 19 de agosto de 2013, se publicó la Ley 30076 donde se ha despenalizado las relaciones sexuales consentidas de los/las adolescentes entre 14 y menos de 18 años, esta norma todavía no es conocida masivamente, por lo que la política y los servicios dispuestos para atender la

175 Informe elaborado en 2011 por Centro de Promoción de los derechos sexuales y reproductivos - PROMSEX, y actualizado en 2014 por CLADEM Perú

176 Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob. cit.*, p. 121.

177 *Ibid.*, p. 133.

178 *Idem.*

179 *Ibid.*, p. 186.

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

181 Instituto Nacional de Estadística e Informática, *ob.cit.*, p. 332.

182 Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Perú: Situación social de las madres adolescentes 2007*, 2da.edición, Lima, marzo 2010, p. 47.

salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes todavía son inoperantes en algunos lugares del país.

**184.** Actualmente se encuentra pendiente de discusión en el pleno del Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 495/2011-CR denominado “Nuevo Código de los niños, niñas y adolescentes”, que reconoce el derecho sexual y reproductivo de las y los adolescentes mayores de 14 años. Dicho proyecto cuenta con un dictamen en mayoría de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos que modifica el proyecto en el extremo que *“los padres o tutores son los principales responsables y encargados de brindar información y educación sexual y reproductiva a sus hijos, hijas o adolescentes bajo su cuidado”*, dejando al Estado en un papel secundario como asistente de los padres.

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

#### **RECOMENDACIONES: ADOLESCENTES: SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA**

- a) Suprimir las barreras de acceso de las/los adolescentes a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo las que limitan su acceso a métodos anticonceptivos.
- b) Garantizar y fortalecer la responsabilidad del Estado peruano en la educación sexual a adolescentes mayores de 14 años.

#### **Anexos**

Se anexa el Informe alternativo realizado en el año 2011 por 16 organizaciones de sociedad civil y coordinado por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán; el cual fue el principal insumo para la realización y actualización del presente documento, orientado a la 58 Sesión del Comité CEDAW.