

25
años



**Defensoría
del Pueblo**

En acción por tus derechos

**Feminicidios en pandemia:
análisis de casos ocurridos durante
la emergencia sanitaria por el
COVID-19
(marzo 2020 – julio 2021)**

ADJUNTÍA PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER

Serie Igualdad y No Violencia n.º 005

Autonomía física

Reporte de Adjuntía n.º 001-2021-DP/ADM



Defensoría del Pueblo

Jirón Ucayali n°. 394-398 Lima-Perú

Teléfono: (511) 311-0300

Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe

Página web: www.defensoria.gob.pe

Facebook: Defensoría del Pueblo - Oficial

Twitter: @Defensoria_Peru

Línea gratuita: 0800-15-170

Reporte de Adjuntía n.º 001-2021-DP/ADM. Femicidios en pandemia: análisis de casos ocurridos durante la emergencia sanitaria por el COVID-19 (marzo 2020 – julio 2021)

Primera Edición: Lima, Perú, noviembre de 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-12851

El presente informe fue elaborado por las comisionadas Erika Anchante, Marcela Paliza y Patricia Sarmiento, con el apoyo de Ruby Paco, Giannella Palacios y Diana Apaza, bajo la dirección de la Adjunta para los Derechos de la Mujer, Eliana Revollar Añaños y con los aportes de la consultora Angélica Motta Ochoa.

Cuidado de la edición: Juan Diego Delgado Chávez

Diseño y diagramación: Eielson Samir Valberde Espiritu

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
2. OBJETIVOS	3
3. METODOLOGÍA.....	3
4. SOBRE LA PROBLEMÁTICA DEL FEMINICIDIO.....	3
5. MARCO LEGAL.....	6
6. ATENCIÓN EN CASOS DE FEMINICIDIO Y MUERTES VIOLENTAS DE MUJERES DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA.....	11
7. CONCLUSIONES.....	22
8. RECOMENDACIONES	23

1. INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres, a pesar de ser un problema de larga data, recién se ha convertido en una preocupación estatal este último siglo. Así, durante 21 años, se ha pasado de una nula protección a las víctimas a una regulación que se centraba en atender la violencia familiar. Y de esta, a la comprensión de que bajo tales hechos subyace una discriminación estructural contra las mujeres que se manifiesta en diversos ámbitos.

En este proceso, las leyes y políticas públicas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar esta problemática han impactado en la cantidad, cada vez mayor, de denuncias que se reciben sobre hechos de violencia contra las mujeres. De este modo, el aumento de casos va de la mano con una mejora en la cultura de denuncia y en la existencia de mayores herramientas para que tanto víctimas como terceros identifiquen las agresiones.

Sin embargo, hay una modalidad de violencia cuya incidencia alarma a la sociedad: el feminicidio. Esta es la forma más extrema de violencia hacia las mujeres. En la mayoría de los casos, es el fatal desenlace derivado de una secuela de episodios en que las víctimas no solo han sufrido agresiones previas de sus victimarios, sino también de las autoridades que no les brindaron una atención oportuna y diligente luego de denunciar la situación de violencia que venían afrontando.

En relación a este tema, la Defensoría del Pueblo ha publicado dos estudios basados en supervisiones a nivel nacional. En el año 2010, se elaboró el Informe de Adjuntía n.º 04-2010/DP-ADM, “Feminicidio en el Perú: Estudio de expedientes judiciales”, referido a la respuesta del sistema de justicia ante los homicidios de mujeres por sus parejas o exparejas, antes de la incorporación del tipo penal feminicidio al Código Penal peruano.

Para el 2015, se publicó el Informe Defensorial n.º 173 -2015-DP, “Feminicidio íntimo en el Perú: Análisis de Expedientes Judiciales (2012-2015)”, en el que se analiza el impacto de la incorporación del delito de feminicidio íntimo a nuestro ordenamiento jurídico, identificando los principales avances y dificultades en la aplicación de este nuevo ilícito penal.

Ahora bien, en atención al contexto generado por la pandemia del COVID-19, se inició un proceso de investigación que tuvo como objetivo evaluar el impacto de las medidas adoptadas para prevenir el contagio de esta enfermedad en la incidencia de casos de feminicidio. Los resultados de este estudio se presentan en las siguientes líneas.

Así, en primer lugar, se ahondará sobre la problemática del feminicidio en Perú. Posteriormente, detallaremos el marco legal internacional y nacional de prevención y sanción del feminicidio, para luego analizar cómo ha sido la atención en estos casos y si ha estado limitada de forma significativa a causa del COVID-19. Para ello se tomarán en cuenta las bases de datos generadas por la propia institución, así como la administrada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Finalmente, se presentarán las conclusiones y recomendaciones a las entidades encargadas de actuar ante estos hechos.

2. OBJETIVOS

El objetivo del presente documento es analizar las características de los feminicidios ocurridos durante la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID - 19, tomando como periodo de referencia los meses de marzo de 2020 a julio de 2021.

3. METODOLOGÍA

3.1. Muestra

Los feminicidios ocurridos entre marzo de 2020¹ y 31 de julio de 2021.

3.2. Instrumentos

- Registro de feminicidios elaborado por la Defensoría del Pueblo
- Registro de feminicidios elaborado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

4. SOBRE LA PROBLEMÁTICA DEL FEMINICIDIO

La violencia es un fenómeno social que se ha encontrado presente a lo largo de la historia de la humanidad; sin embargo, una de las manifestaciones más extendidas y nocivas es aquella que se produce contra las mujeres. Cada día, en todos los países del mundo, las mujeres son víctimas de algún tipo de violencia sin importar su edad, etnia, condición social, condición de discapacidad, nivel educativo, situación económica o cualquier otra².

Esta manifestación de la violencia se basa en las construcciones sociales y culturales de los roles de género que se atribuyen a las personas según su sexo biológico. Estos roles o modelos culturales imponen patrones de conducta diferenciados entre hombres y mujeres, colocando a estas en situaciones de subordinación, vulnerabilidad y desventaja frente a los varones. Así, la violencia es utilizada como herramienta de control para poder perpetuar esta dinámica de

¹ El confinamiento social obligatorio comenzó en Perú el 16 de marzo del 2020 y fue aprobado mediante el D.S. n.° 044-2020-PCM, el cual declara el estado de emergencia a causa de la pandemia por coronavirus.

² Defensoría del Pueblo. Feminicidio íntimo en el Perú: análisis de expedientes judiciales (2012 – 2015). Serie Informes Defensoriales, Informe n.° 173, diciembre 2015, pág. 7.

poder.

De acuerdo con ONU MUJERES³, la prevalencia de estas estructuras condujo a su naturalización como una conducta permitida e incluso alentada para corregir lo que se consideraba una conducta inadecuada. Este proceso de normalización de la violencia lo podemos apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 1: Normalización de la violencia



Fuente: ONU MUJERES
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como ya se ha señalado, de todas las expresiones de violencia contra la mujer, es el feminicidio la más cruel debido a que denota el desprecio por sus vidas. Ellas son consideradas objetos o propiedades sobre las cuales los agresores creen tener la potestad de decidir hasta su propia existencia.

Además, es preciso apuntar que esta manifestación de violencia es un fenómeno multidimensional. Así, de acuerdo con Bardales, su incidencia responde a lo siguiente:

- a) Relaciones de dominación.
- b) Oferta, calidad y eficiencia de los servicios,

3 ONU MUJERES (2015). Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). ÚNETE, campaña de las Naciones Unidas para poner fin a la Violencia contra las Mujeres/ Naciones Unidas Derechos Humanos, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Oficina para América Central. En: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2014/8/modelo-de-protocolo-latinoamericano#:~:text=El%20Modelo%20de%20Protocolo%20latinoamericano,la%20violencia%20contra%20las%20mujeres>
Consulta: 2/9/2021

c) Acceso a la justicia, y

d) Respuesta institucional para proteger la vida de las mujeres⁴.

Por ello, para su atención, y posterior registro, se toma en cuenta los asesinatos de mujeres a manos de sus parejas, exparejas u otras situaciones fuera del ámbito doméstico, como la trata o la explotación sexual⁵. En tal sentido, por su alta incidencia alrededor del mundo ha sido catalogada como un problema de salud pública⁶; existen diversas normas para su prevención, atención de sobrevivientes y sanción de agresores.

Sin embargo, a pesar de que muchos países han incorporado el feminicidio como delito autónomo⁷ y pese a que debe ser atendido por el Estado, aún quedan muchos vacíos en relación con su prevención, soporte y acceso a la justicia de las víctimas. De estos, destacan los prejuicios aún vigentes en las y los operadoras/es de justicia.

Estas preconcepciones condicionan la actuación de estas/os servidoras/es, quienes comparan el comportamiento de las víctimas con un modelo impuesto social y culturalmente sobre cómo debe comportarse "correctamente" una mujer. Ello genera indefensión en las mismas y alimenta la desconfianza de estas en el sistema de justicia; mientras que la falta de un sistema de protección efectivo para las víctimas de violencia las obliga a permanecer en ambientes inseguros y en permanente peligro. También, es posible que exista negligencia o colusión de autoridades a diferentes niveles para proteger al victimario⁸.

4 Bardales, Olga y Vasquez, Hernan. "Feminicidio bajo la lupa". MIMP. 2012. En: <https://repositorio.aurora.gob.pe/handle/20.500.12702/59> Consulta: 02/09/2021

5 Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2005). La violencia contra la mujer: El Feminicidio en el Perú, Amnistía - Internacional Sección Peruana. Lima. En: <https://www.flora.org.pe/pdfs/Feminicidio.pdf>. Consulta: 2/9/21

6 Hernández Wilson (2015). Feminicidio (agregado) en el Perú y su relación con variables macrosociales. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad n°. 17. Quito, diciembre 2015. págs. 48-66. En: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2007/1407>. Consulta: 2/9/2021

7 Hernández, Wilson. Ibidem.

8 Bardales, Olga y Vásquez, Hernán. Ibidem

5. SOBRE LA PROBLEMÁTICA DEL FEMINICIDIO

5.1. Marco legal internacional

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), basada en el reconocimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, las cuales reconocen el derecho de los seres humanos a una vida libre de violencia y discriminación⁹.

En 1994, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) promulgó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención Belém do Pará.

En agosto de 2007, durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se suscribió el Consenso de Quito, cuya cláusula xxviii establece la obligación de todos los estados de

[...] Adoptar medidas que contribuyan a la eliminación de todas las formas de violencia y sus manifestaciones contra las mujeres, especialmente el homicidio de mujeres, el femicidio y el feminicidio, así como la eliminación de medidas unilaterales contrarias al derecho internacional y a la Carta de las Naciones Unidas, cuyas consecuencias fundamentales recaen sobre las mujeres, niñas y adolescentes¹⁰.

Tres años después, en 2010, se adopta el Consenso de Brasilia, instándose a los países a desarrollar políticas de prevención, atención, soporte y acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, de forma interseccional¹¹. Asimismo, se invoca a “[...] Incorporar en las políticas de seguridad pública medidas específicas para prevenir, investigar, sancionar, penalizar y erradicar el femicidio y el feminicidio, entendidos como la forma más extrema de violencia de género contra las mujeres”¹².

En América Latina son 17 los países que cuentan con legislación sobre feminicidio, entre ellos, está el Perú¹³.

9 Defensoría del Pueblo, Femicidio en el Perú: estudio de expedientes judiciales. Serie Informes de Adjuntía – Informe N° 04-2010-DP/ADM, diciembre 2010. Consulta: 03/09/2021

10 CEPAL. X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Consenso de Quito. 2007. Pg. 24. Disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>.

Revisado el 3/5/2021

11 Punto 4 del Consenso de Brasilia.

12 CEPAL. XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Consenso de Brasilia. 2010. Pg. 8. Disponible en: https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf. Revisado el 3/5/2021

13 Díaz Castillo, Ingrid; Rodríguez Vásquez, Julio; Valega Chipoco, Cristina. Femicidio. Interpretación de un delito de violencia basada en género. 2019. Disponible en <https://departamento.pucp.edu.pe/derecho/publicacion/6040/>. Revisado el 3/5/2021

Mapa 1: Países que cuentan con legislación sobre feminicidio



5.2. Marco legal nacional

En línea con lo señalado, el Perú forma parte de la comunidad internacional que ha optado por sancionar penalmente el asesinato de mujeres por razones de género. A continuación, detallamos el proceso que se ha seguido para su inclusión en nuestro ordenamiento jurídico.

En un primer momento, el actual Código Penal, publicado en 1991¹⁴, si bien estableció una serie de tipos penales relacionados con la violación del derecho a la vida y a la salud de las personas, no consideró que los asesinatos de mujeres por razones de género respondían a características particulares. Por el contrario, este tipo de hechos se investigaban como homicidio simple, homicidio calificado, o el denominado “homicidio por emoción violenta”.

Esta manera de calificar el delito permitía la imposición de sanciones más benignas al considerarse que el autor realizó los hechos “*porque se encontraba bajo el imperio de una emoción violenta que las circunstancias hacen excusable*”¹⁵. Así, se trasladaba la responsabilidad a la víctima ya que se argumentaba que su conducta había incitado su propio homicidio, por lo que, el agresor era sancionado con penas bajas.

Es así que, a pesar de que desde 1993¹⁶ ya se reconocía a la violencia dentro del hogar como un problema público que podía ser denunciado, los homicidios que se daban en estos contextos seguían siendo tratados como un problema privado.

Es recién en el año 2011 que el delito de feminicidio fue reconocido por primera vez como un tipo penal mediante la publicación de la Ley n.º. 29819, incluyéndolo en el delito de parricidio. En ese sentido, se establece como aquella acción que implicaba que quien:

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

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

Si la víctima del delito descrito es o ha sido la cónyuge o la conviviente del autor, o estuvo ligada a él por una relación análoga el delito tendrá el nombre de feminicidio.¹⁷

Dos años después, se promulga la Ley n.º 30068, mediante la cual el feminicidio pasa a ser un delito autónomo.

Artículo 108°-A.- Feminicidio

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años el que mata a una mujer por su condición de tal, en cualquiera de los siguientes contextos:

1. Violencia familiar;
2. Coacción, hostigamiento o acoso sexual;
3. Abuso de poder, confianza o de cualquier otra posición o relación que le confiera autoridad al agente;
4. Cualquier forma de discriminación contra la mujer, independientemente de que exista o haya existido una relación conyugal o de convivencia con el agente.

La pena privativa de libertad será no menor de veinticinco años, cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias agravantes:

14 Actualmente en vigencia.

15 Código Penal Peruano, artículo 109

16 Mediante la aprobación de la Ley n.º. 26260.

17 Publicada el 27 de diciembre de 2011.

1. Si la víctima era menor de edad;
2. Si la víctima se encontraba en estado de gestación;
3. Si la víctima se encontraba bajo cuidado o responsabilidad del agente;
4. Si la víctima fue sometida previamente a violación sexual o actos de mutilación;
5. Si al momento de cometerse el delito, la víctima padeciera cualquier tipo de discapacidad;
6. Si la víctima fue sometida para fines de trata de personas;
7. Cuando hubiera concurrido cualquiera de las circunstancias agravantes establecidas en el artículo 108.

La pena será de cadena perpetua cuando concurran dos o más circunstancias agravantes.¹⁸

Esta modificación atendió a la necesidad de comprender las características particulares de los asesinatos de las mujeres por razones de género. En ese sentido, amplió los elementos necesarios para que este tipo penal se configure e incluyó ámbitos ajenos al familiar. Es decir, la preexistencia de una relación dejó de ser determinante para su tipificación.

Algunos años después, mediante el Decreto Legislativo n°. 1323, se realizaron algunas modificaciones a la normativa penal a fin de incluir nuevos elementos del tipo penal, definiendo el feminicidio como aquel delito que:

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años el que mata a una mujer por su condición de tal, en cualquiera de los siguientes contextos:

1. Violencia familiar;
2. Coacción, hostigamiento o acoso sexual;
3. Abuso de poder, confianza o de cualquier otra posición o relación que le confiera autoridad al agente;
4. Cualquier forma de discriminación contra la mujer, independientemente de que exista o haya existido una relación conyugal o de convivencia con el agente.

La pena privativa de libertad será no menor de veinticinco años, cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias agravantes:

1. Si la víctima era menor de edad o adulta mayor.
2. Si la víctima se encontraba en estado de gestación.
3. Si la víctima se encontraba bajo cuidado o responsabilidad del agente.
4. Si la víctima fue sometida previamente a violación sexual o actos de mutilación.
5. Si al momento de cometerse el delito, la víctima tiene cualquier tipo de discapacidad.
6. Si la víctima fue sometida para fines de trata de personas o cualquier tipo de explotación humana.
7. Cuando hubiera concurrido cualquiera de las circunstancias agravantes establecidas en el

¹⁸ Publicada el 18 de julio de 2013.

artículo 108.

8. Cuando se comete a sabiendas de la presencia de las hijas o hijos de la víctima o de niños, niñas o adolescentes que se encuentren bajo su cuidado.

La pena será de cadena perpetua cuando concurren dos o más circunstancias agravantes.

En todas las circunstancias previstas en el presente artículo, se impondrá la pena de inhabilitación conforme al artículo 36.¹⁹

Además, se incluye la inhabilitación del agresor para el ejercicio de la patria potestad, tutela o curatela, así como la incapacidad definitiva para ingresar o reingresar al servicio docente o administrativo en cualquier institución, centro educativo y/o de formación cuando haya sido sentenciado por feminicidio o por la tentativa de este delito.

Junto a su reconocimiento como tipo penal especial, se inició el proceso de registro de casos. El primero de ellos fue el del Ministerio Público, creado mediante la Resolución de la Fiscalía de la Nación n.º 216-2009-MP-FN²⁰. En esta se aprobó la Directiva n.º 002-2009-MP-FN, sobre el registro de información de homicidios de mujeres cuando el presunto homicida es la pareja o ex pareja de la víctima, o cualquiera de las personas comprendidas en los incisos e) a j) del artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 26260²¹. Asimismo, se dispuso que el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público reporte mensualmente la cifra de feminicidios denunciados a través de la página web de la institución.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), creó su propio registro de víctimas de feminicidio, bajo las siguientes características:

Crease e impleméntese el Registro de Víctimas de Feminicidio, entendiéndose este como el homicidio de mujeres cometido presuntamente por:

- La pareja o ex pareja de las víctimas.
- Cualquiera de las personas comprendidas en la Ley de Protección frente la Violencia Familiar.
- Alguna persona desconocida por la víctima siempre que el homicidio revele discriminación contra la mujer.

Se entiende por discriminación contra la mujer toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil.²²

Estos registros se han ido ampliando, y, además de la cantidad de casos, incluyen información sobre la edad de la víctima, la relación con el agresor, la forma en la que fue asesinada, el contexto en el que se dio, entre otros. Estos datos son útiles para poder construir perfiles de agresores y víctimas, y así poder construir políticas o estrategias más adecuadas para la prevención de este delito.

19 Publicado el 6 de enero de 2017.

20 Promulgada el 25 de febrero de 2009.

21 Esta norma fue reemplazada por la Ley n.º. 30364, "Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar", publicada el 23 de noviembre de 2015.

22 Resolución Ministerial n.º. 110-2009-MIMDES, publicada el 10 de marzo de 2009.

6. ATENCIÓN EN CASOS DE FEMINICIDIO Y MUERTES VIOLENTAS DE MUJERES DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA

6.1. Características generales del feminicidio en el Perú antes de la pandemia generada por el COVID-19

Si bien es recién en el año 2013 que el feminicidio es reconocido como un delito autónomo en la legislación nacional, desde varios años la doctrina ya venía abordando los casos de homicidios calificados que presentaban determinadas características como feminicidios. Así, por ejemplo, en el 2010, la Defensoría del Pueblo²³ presentó su primer informe realizando un análisis de expedientes judiciales donde se identificaron las siguientes conclusiones:

- La mayoría de las víctimas (88.9 %) tenían entre 18 y 40 años.
- El 44.3 % de los casos ocurrieron en la casa de la víctima, aquella que compartía con el agresor, la de ambos o la de algún familiar.
- En todos los casos el discurso utilizado por los agresores para justificar los hechos de violencia, responsabilizaban a la víctima.

En un segundo informe, publicado en el 2015²⁴, se confirmaron estas características, agregándose otras como las siguientes:

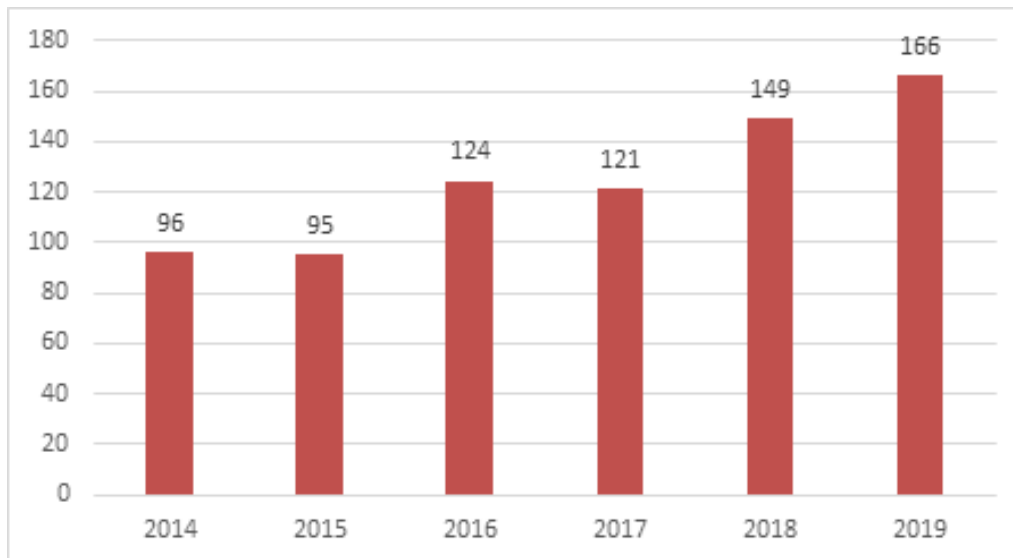
- En el 60 % de los casos, las víctimas tenían hijas/hijos menores de edad.
- El 60 % de los feminicidios se cometieron en un espacio familiar para la víctima.
- En el 50 % de los casos, las víctimas aun vivían con su agresor, ya sea como cónyuges o convivientes.
- En el 94 % de los casos se identificó que los agresores utilizaban como presunto motivo del delito, una causa atribuible a la conducta de la víctima.

Finalmente, de acuerdo con las estadísticas publicadas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, los feminicidios en nuestro país presentaban las siguientes características antes de la pandemia.

23 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe de Adjuntía n.º 04-2010/DP-ADM "Feminicidio en el Perú: Estudio de expedientes judiciales". En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-feminicidio.pdf> Consulta: 2 de octubre de 2021.

24 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial n.º 173 "Feminicidio Íntimo en el Perú: Análisis de Expedientes Judiciales (2012-2015)". En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Defensorial-N-173-FEMINICIDIO-INTIMO.pdf>. Consulta: 2 de octubre de 2021

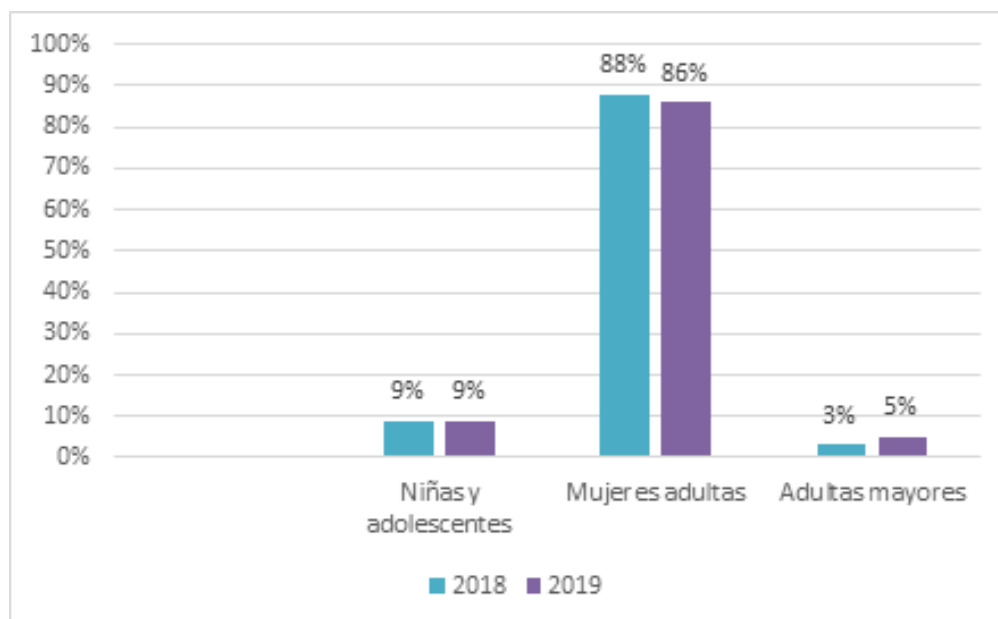
Gráfico 2: Cantidad de feminicidios (2014-2019)



Fuente: Base de datos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Elaboración propia

En este gráfico, podemos observar cómo la cantidad de feminicidios registrados han ido aumentando año tras año, especialmente desde el 2017. Así, en el 2018, se presentó un incremento de 23% de casos frente al año anterior; y, en el 2019, este aumento fue de 11%.

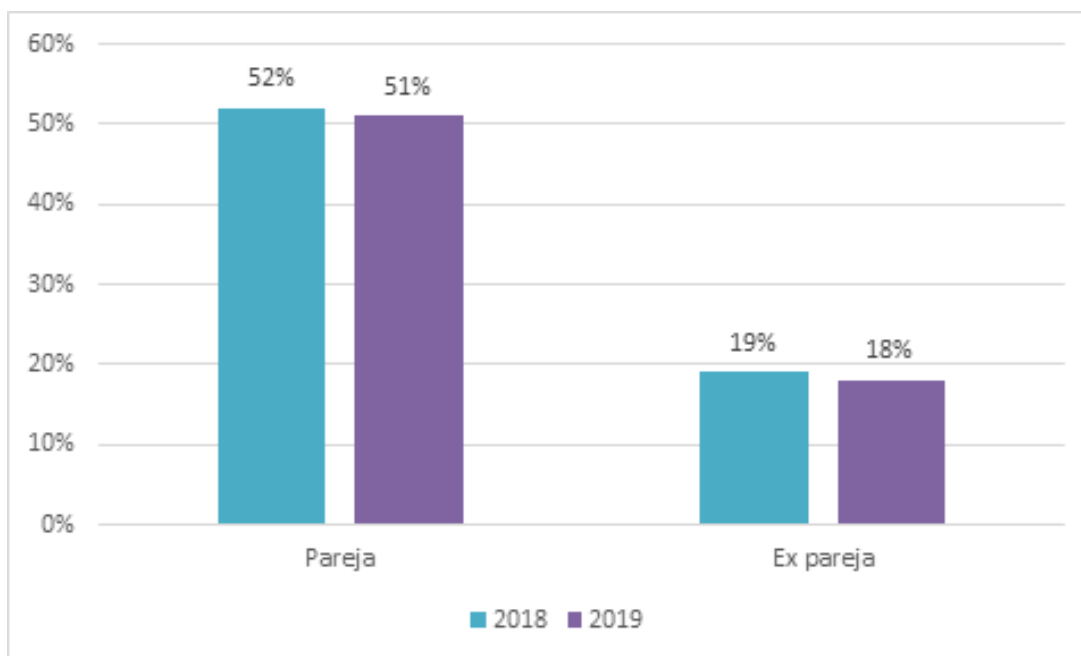
Gráfico 3: La edad que tenía la víctima (2018-2019)



Fuente: Base de datos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Elaboración propia

En los dos años que hubo mayor cantidad de feminicidios (2018-2019), se evidenció que la mayor cantidad de víctimas fueron mujeres adultas (entre 18 y 60 años). En ese grupo, resalta el asesinato de mujeres en edad fértil (18 -45 años).

Gráfico 4: Relación entre la víctima y el agresor (2018-2019)

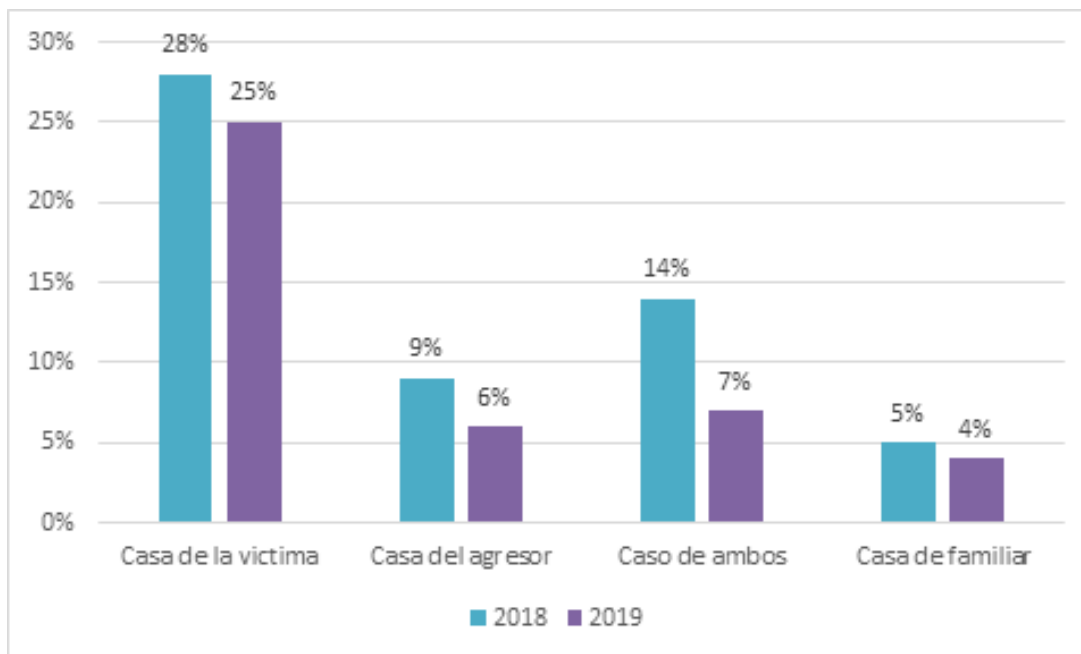


Fuente: Base de datos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Elaboración propia

Asimismo, entre los años 2018 y 2019 podemos ver que, en promedio, en el 70 % de casos existía una relación entre el agresor o la víctima (ya sea actual o anterior). La mayor incidencia de feminicidios íntimos se debe, entre otros, a que subyace el estereotipo de creer que la mujer es posesión del varón²⁵.

25 Díaz Castillo, Ingrid; Rodríguez Vásquez, Julio; Valega Chipoco, Cristina. Feminicidio. Interpretación de un delito de violencia basada en género. 2019. Disponible en <https://departamento.pucp.edu.pe/derecho/publicacion/6040/>. Revisado el 3/05/2021

Gráfico 5: Lugar donde ocurrieron los hechos (2018-2019)



Fuente: Base de datos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Elaboración propia

En el gráfico 5, se muestran los porcentajes de los lugares donde se cometió el delito, durante los años 2018 y 2019. Resalta que este se haya realizado, principalmente, en lugares conocidos para las víctimas.

En suma, de acuerdo con la información recogida en los últimos 2 años, se pueden afirmar que los feminicidios en nuestro país tienen las siguientes características:

- La mayoría de las víctimas son mujeres adultas (entre los 18 y 45 años).
- La mayoría de los agresores son personas con quienes la víctimas tenía o había tenido una relación de pareja.
- La mayoría de los feminicidios se producían dentro del hogar de la víctima, aquella que compartía con el agresor, en la del agresor o en la de algún familiar.
- En casi todos los casos, el agresor justifica los hechos de violencia basándose en alguna conducta de la víctima, trasladándole la responsabilidad de los hechos.
- Y que la cantidad de feminicidios iba aumentando en nuestro país.

Este es el panorama con el que nos encontrábamos cuando se dio inicio al estado de emergencia sanitaria a raíz del COVID-19. Un país, donde las principales víctimas de violencia eran mujeres adultas, para quienes el espacio más peligroso eran sus propios hogares y que eran agredidas por personas de su ambiente íntimo. Entonces, cabe analizar cómo las medidas de confinamiento afectan en la incidencia de violencia y feminicidio, si, con base en las características evidenciadas, el hogar era un lugar de riesgo para las mujeres.

6.2. El feminicidio durante la pandemia del COVID-19 (marzo 2020 - julio 2021)

Durante el periodo de emergencia sanitaria ocurrido por el COVID-19, la violencia de género ha mostrado indicadores de agravarse. De acuerdo con los datos publicados por Naciones Unidas, con más de la mitad de la población mundial confinada en abril del 2020, los casos de violencia se incrementaron en Francia en un 30 %. Por su parte, en Chipre y Singapur, las llamadas a las líneas de ayuda para estos casos se incrementaron en un 30 % y 33 % respectivamente. En Canadá, Alemania, España, Reino Unido y Estados Unidos, se reportó el incremento de los registros de casos de violencia doméstica y una mayor demanda por los servicios de hogares refugio para víctimas de violencia²⁶.

Enfocándonos en la región de Latinoamérica, en Argentina, las llamadas de emergencia por casos de violencia doméstica se incrementaron en un 39 % desde el inicio del confinamiento en marzo del 2020. Por su parte, en Colombia, las llamadas a la línea 155 aumentaron en un 163 % desde que empezó la cuarentena. Las autoridades de Paraguay también confirmaron un aumento del 50 % en las llamadas por violencia contra las mujeres, mientras que en Chile aumentaron en un 67 %²⁷. Frente a este contexto a nivel global, la violencia contra las mujeres ha sido denominada “la pandemia en las sombras”²⁸.

A nivel nacional, en la supervisión realizada a la Línea 100 durante la emergencia nacional sanitaria, la Defensoría del Pueblo²⁹ identificó que, durante los meses que duró la cuarentena estricta, la demanda del servicio de orientación de la Línea 100 se incrementó hasta en un 190%. De manera similar, Ruiz Bravo³⁰ afirma que las llamadas que llegaron a esta línea de emergencia se incrementaron significativamente en relación con el 2019. Dicha autora señala que hasta setiembre de 2020 se hicieron más de 130 000 llamadas para reportar violencia sexual mientras que en 2019 la totalidad fue de 119 786.

Ahora bien, el aumento de la violencia, especialmente en el ámbito familiar, no ha sido proporcional con la comisión de feminicidios. Estos, como veremos, han disminuido frente a lo detallado en los años 2018 y 2019 debido, entre otros, al mayor control que se ejerció sobre las mujeres en el confinamiento.

En este punto, cabe recordar que desde el año 2018 la Defensoría del Pueblo cuenta con un registro propio de casos de feminicidio. Esta base de datos se sustenta en la información que recogen los comisionados/os de las oficinas y módulos defensoriales durante las intervenciones que realizan en el ejercicio de sus funciones. Supervisan las acciones que despliegan las y los operadoras/es del sistema de justicia ante este tipo de crímenes, con la finalidad de evaluar la calidad de la atención de estos casos de sumo riesgo y así garantizar a las víctimas el acceso a justicia y protección integral.

De esta manera, en atención a esta base de datos y a la que ofrece el MIMP, se ha hecho un análisis de

26 NACIONES UNIDAS. “COVID-19 and Ending violence against women and girls”. En: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/brief-violence-against-women-and-girls-data-collection-during-covid-19-es.pdf?la=es&vs=3720> Consulta: 01 de octubre de 2021.

27 VIOLENTADAS EN CUARENTENA. En: <https://violentadasencuarentena.distintaslatitudes.net/una-mirada-latinoamericana/> Consulta: 25 de octubre de 2021.

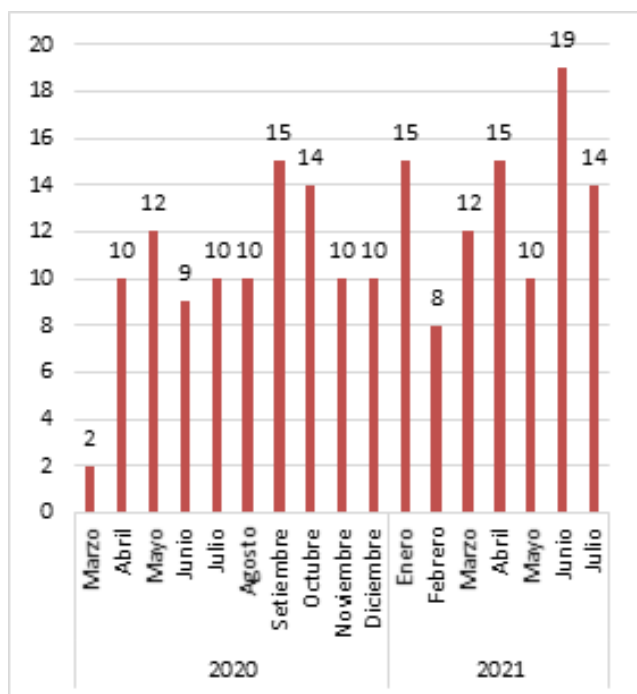
28 NACIONES UNIDAS. “COVID-19 and Ending violence against women and girls”. En: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/brief-violence-against-women-and-girls-data-collection-during-covid-19-es.pdf?la=es&vs=3720> Consulta: 01 de octubre de 2021.

29 DEFENSORIA DEL PUEBLO. Informe de Adjuntía N° 019-2020-DP/ADM Supervisión a los servicios brindados por la Línea 100 durante el estado de emergencia sanitaria a raíz del COVID-19. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/10/Informe-de-ADM-019-L%C3%ADnea-100-VF.pdf> Consulta: 15 de setiembre de 2021.

30 Ruiz Bravo Patricia. Sexualized Violence in Peru amid Covid-19. Trafo- Blog for Transregional research, Dossier/Corona Transnational Feminisms. Disponible en: <https://trafo.hypotheses.org/24860?fbclid=IwAR257X AQ82-Qb4R72QoqJ7cYhnBREC2SipaYIs5eMA2b3O4PwM MfatPF8H8>. Revisado el 5/05/2021

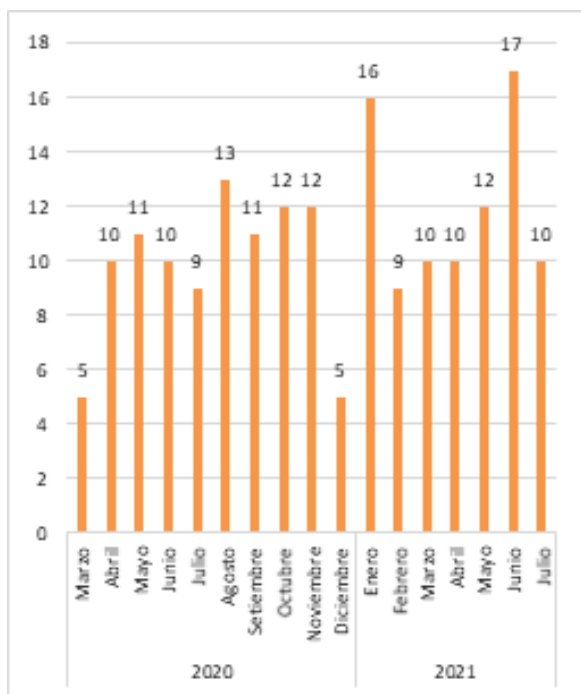
los casos de feminicidios desde marzo de 2020, fecha en que se declara la emergencia sanitaria, hasta julio de 2021. A continuación, presentamos los datos más importantes.

Gráfico 6: Cantidad mensual de asesinatos de mujeres con características de feminicidio (Defensoría del Pueblo, marzo 2020 - julio 2021)



Fuente: Base de datos de la Defensoría del Pueblo
Elaboración propia

Gráfico 7: Cantidad mensual de asesinatos de mujeres con características de feminicidio (Ministerio de la mujer, marzo 2020 - julio 2021)

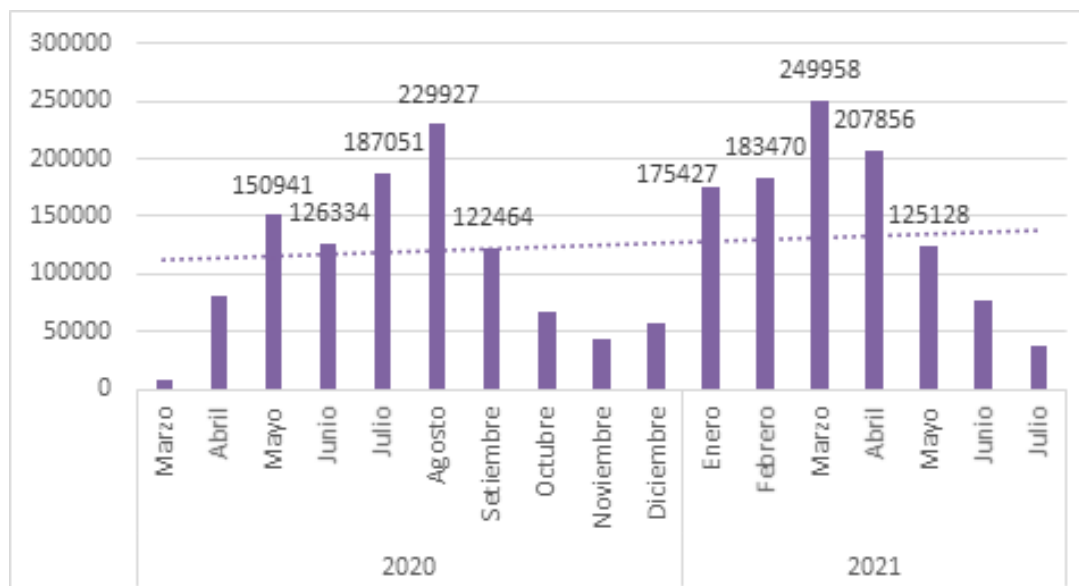


Fuente: Base de datos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Elaboración propia

En los gráficos 6 y 7 se presentan en paralelo los registros de asesinatos con características de feminicidio de la Defensoría del Pueblo y el MIMP. En ambos, podemos observar, en primer lugar, que las cifras siguen la misma tendencia. Es decir, durante el mes de marzo, cuando se inició el estado de emergencia sanitaria y se declaró el confinamiento para toda la población – con excepción de los servicios esenciales– la cifra de feminicidios fue la más baja. Sin embargo, conforme transcurrían las semanas; y, sobre todo, tras la flexibilización de medidas de aislamiento, los casos de feminicidio se incrementaron nuevamente, volviendo a niveles prepandemia, independientemente de los picos relacionados a los casos de contagios del COVID-19.

Si bien la pandemia de la COVID-19 trajo consigo drásticos cambios en las dinámicas sociales, en el caso de la problemática de la violencia contra las mujeres, la pandemia se sumó a los factores existentes que colocan a las mujeres en una posición de mayor vulnerabilidad.

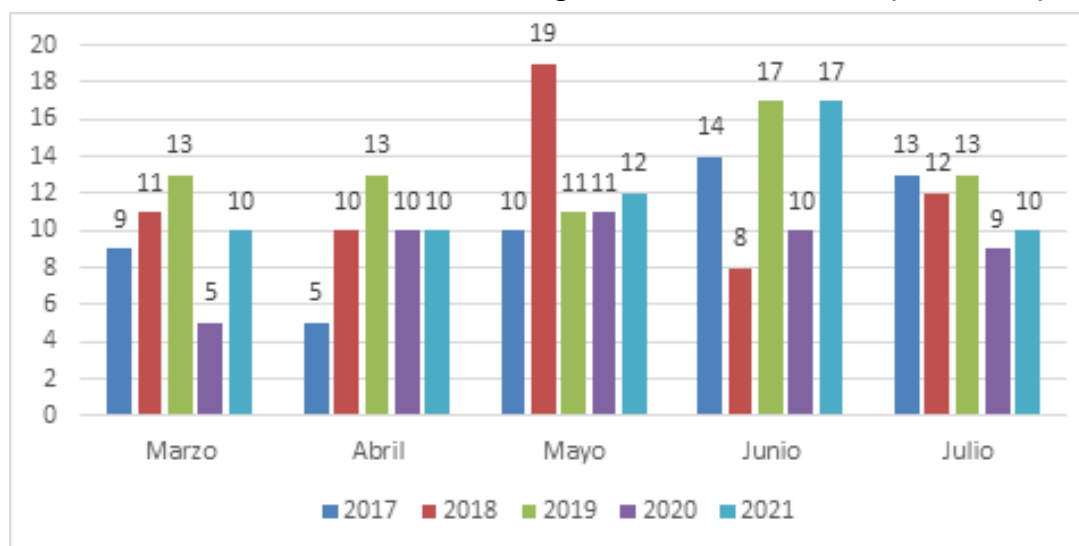
Gráfico N°8: Cantidad de casos por contagio de COVID-19 (marzo 2020 – julio 2021)



Fuente: Base de datos del Ministerio de Salud
Elaboración propia

Ahora bien, de acuerdo con la supervisión realizada sobre las atenciones de la Línea 100 durante los primeros meses de la pandemia³¹, la demanda de este servicio se incrementó en un 190%. Esto responde a que, durante ese período, esta línea era prácticamente el único servicio activo ante la suspensión de aquellos que proveían una atención personal como los Centros Emergencia Mujer.

Gráfico 9: Cantidad de feminicidios registrados mensualmente (2017-2021)



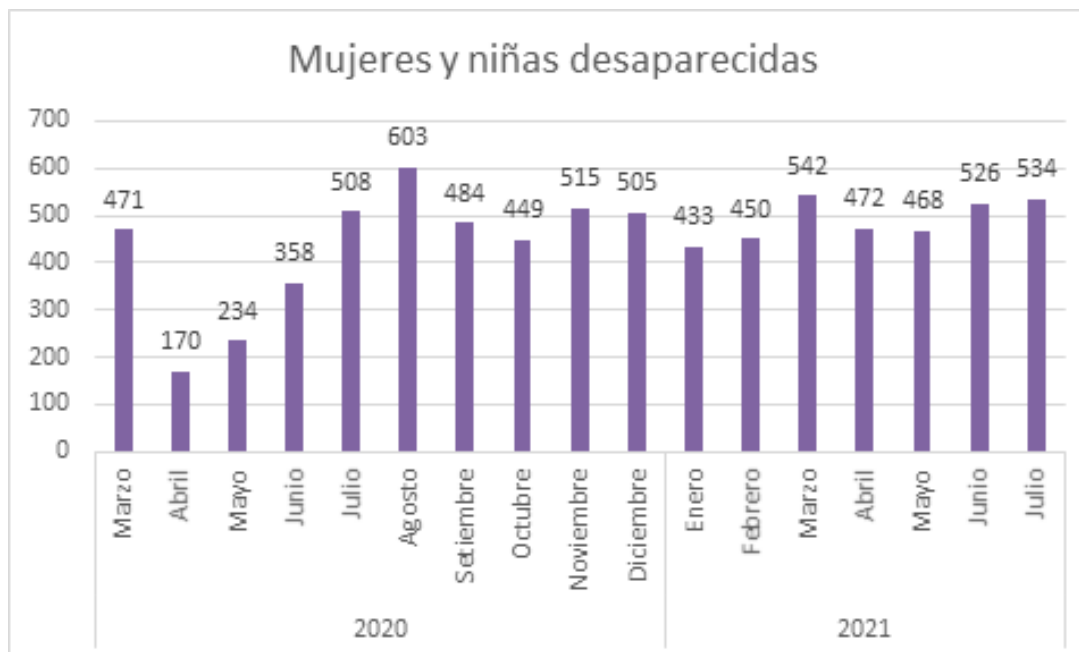
Fuente: Base de datos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Elaboración propia

31 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Informe de Adjuntía n.° 019-2020-DP/ADM: Supervisión a los servicios brindados por la Línea 100 durante el estado de emergencia sanitaria a raíz del COVID-19”. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/10/Informe-de-ADM-019-L%C3%ADnea-100-VF.pdf> Consulta: 1 de octubre de 2021.

Si realizamos una comparación en los registros de feminicidios de los años anteriores, como se muestra en el Gráfico 9, podemos observar que, en general, durante 2020 y 2021 existe una disminución de casos, especialmente en el mes de marzo. Al respecto, debemos apuntar que la inmovilización social obligatoria más restrictiva se prolongó hasta el 30 de junio de 2020.

Por otra parte, al analizar el registro de mujeres y niñas desaparecidas en el mismo plazo de tiempo, nos encontramos con lo siguiente:

Gráfico N° 10: Mujeres, adolescentes y niñas reportadas desaparecidas (2020-2021)

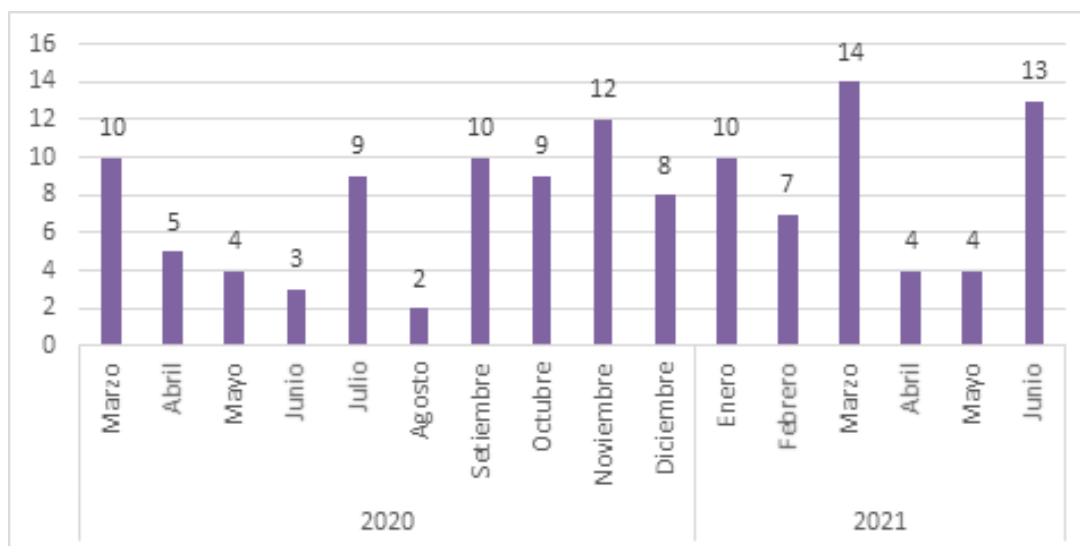


Fuente: Base de datos de la Defensoría del Pueblo
Elaboración propia

Durante el mes de abril, cuando el confinamiento y las medidas de restricción fueron más estrictos, el número de mujeres y niñas desaparecidas se redujo considerablemente. Sin embargo, al finalizar el confinamiento a fines de junio, las cifras aumentaron en 18% el siguiente mes y se mantuvieron altas el resto del año.

Esto puede deberse a que, en los meses de confinamiento, la posible desaparición de una mujer no tenía el mismo grado de notoriedad debido a que la gran mayoría de personas se encontraban aisladas en sus domicilios, y la preocupación más importante se centraba en evitar el contagio mediante la adopción y seguimiento de las medidas de protección y control recomendadas y establecidas por los sectores especializados.

Así, en tanto las restricciones se fueron levantando o flexibilizando, la desaparición de una persona se hacía más evidente y podía ser denunciada. Lamentablemente, no se tiene información de cuántos de estos casos se podrían sumar a los casos de feminicidio u otros delitos como el de trata de personas o secuestro.

Gráfico 11: Cantidad de personas que fueron ingresadas a penales por el delito de feminicidio (2020-2021)

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario
Elaboración propia

Con relación a los datos sobre el ingreso a los establecimientos penales en nuestro país, puede observarse en el gráfico 11, que los ingresos por el delito de feminicidio se redujeron mientras duró el periodo de cuarentena más estricto (marzo - junio de 2020); sin embargo, en los siguientes meses (con excepción de agosto), el número de ingresos siguió la misma tendencia de aumento que se identificó en los gráficos anteriores.

Ahora bien, es necesario recordar que cuando se da inicio al estado de emergencia nacional sanitaria, ya se contaba con todos los elementos necesarios para reconocer cuales eran las principales características del delito de feminicidio en nuestro país. No obstante, la gravedad y falta de experiencia en situaciones similares ocasionó que no se tomaran en cuenta todos los riesgos que una cuarentena puede generar en determinadas poblaciones vulnerables. En el caso de las mujeres, las confinaba al espacio más peligroso para su vida e integridad, junto a sus agresores y con pocas posibilidades de pedir o solicitar ayuda. Cabe resaltar que la Defensoría del Pueblo advirtió esta situación de manera inmediata y recomendó al Gobierno central adoptar las medidas pertinentes para garantizar la seguridad de las mujeres.

Sumado a ello, la situación de este grupo poblacional ya era adverso previo a la pandemia. En el 2018, su alta incidencia había ocasionado que se adoptaran medidas extraordinarias como la aprobación del Plan de Acción Conjunta³², lo que implicó fortalecer el trabajo articulado de las entidades públicas responsables de la prevención, investigación, atención y recuperación de los casos de violencia contra las mujeres en nuestro país.

Ese mismo año, se promulga el Decreto Legislativo n.º 1368³³, mediante el cual se crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra la Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ). Sobre la implementación de dicho sistema, la Defensoría

32 Promulgado mediante Decreto Supremo n.º 008-2018-MIMP.

33 Publicado el 29 de julio de 2018.

del Pueblo publicó un informe³⁴ mediante el cual se busca identificar los logros y problemas del funcionamiento del SNEJ, a fin de brindar las recomendaciones que estimamos pertinentes para cumplir con el principio de debida diligencia y el respeto a la tutela judicial efectiva.

En la mencionada supervisión, se identificó que el 100 % de las y los representantes de las entidades estatales involucradas en el sistema, consideraban que su creación ha contribuido a mejorar la articulación entre las entidades. No obstante, el 67 % reconocen que la emisión de normas y diseño de estrategias viene realizándose por cada entidad de manera independiente o aislada respecto de las otras, lo cual demuestra que el proceso de fortalecimiento del trabajo articulado está recién empezando.

En este proceso de implementación y articulación de las medidas adoptadas, la pandemia significó un retroceso ya que se dejó de priorizar la atención a las víctimas. Como se ha evidenciado, la respuesta inmediata ante el COVID-19 se centró básicamente en impedir los contagios; pero no se tomó en cuenta que las medidas adoptadas implicaban consecuencias distintas para los diferentes grupos poblacionales en nuestro país.

Así, un mes después de haber iniciado el período de cuarentena, tras haber alertado los efectos negativos del confinamiento en la vida de las mujeres, se promulgó el Decreto Legislativo n.º 1470³⁵, que establece las medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia durante la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. En esta norma se establecen una serie de medidas extraordinarias orientadas a facilitar la atención a las mujeres y resguardar su derecho a una vida libre de violencia.

Entre las disposiciones más resaltantes, destacamos las siguientes: el dictado de las medidas de protección en un plazo no mayor de 24 horas para todos los casos, la ejecución inmediata de dichas medidas, la priorización de medidas tendientes a alejar al agresor de la víctima (como el retiro del domicilio del mismo), priorización de la atención de las víctimas de violencia (especialmente violencia sexual) en los establecimientos de salud y dentro de los protocolos de atención sanitaria (los cuales se encontraban saturados y dedicados de manera casi exclusiva a la atención de los pacientes contagiados de COVID-19), o el uso de los sistemas de mensajería existentes en las telecomunicaciones para la difusión de información relacionadas a la atención de los casos de violencia.

La flexibilización de las medidas de protección y el paulatino retorno a las actividades permitió que se retomara la presencial atención de los casos de violencia contra las mujeres por parte de las entidades públicas a cargo de estos servicios. Sin embargo, a principios del 2021, la llegada de la segunda ola de contagios por el COVID-19 generó que se retomara nuevamente un período de cuarentena en determinadas regiones de nuestro país desde el 31 de enero al 28 de febrero.

En este contexto y con la experiencia adquirida durante el 2020, adicionales a las medidas de

34 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe de Adjuntía n.º 027-2020-DP/ADM. "Informe de supervisión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar". Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N-027-2020-DPADM.pdf> Consulta: 5 de octubre de 2021.

35 Publicado el 27 de abril de 2020.

confinamiento, se determinaron otras que garantizaran la permanencia de los servicios necesarios para atender a determinados sectores de la población. De esta manera, a través del artículo 9 del Decreto Supremo n.º 008-2021-PCM, mediante el cual se prorrogó el estado de emergencia nacional, se declaró como esenciales los servicios prestados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la atención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, los cuales incluían a la Línea 100, Chat 100, Servicio de Atención Urgente (SAU), Centros Emergencia Mujer (CEM) y Hogares de Refugio Temporal³⁶. En esta oportunidad, sí se tomó en cuenta que, para la problemática de la violencia contra las mujeres, el confinamiento social obligatorio era, al igual que la pandemia del COVID-19, una situación que colocaba en grave riesgo la vida y la salud de las mujeres en nuestro país.

36 Resolución Ministerial n.º 031-2021-MIMP

7. CONCLUSIONES

1. De acuerdo a las características identificadas en los delitos de feminicidio ocurridos en nuestro país desde hace 8 años, el espacio más peligroso para las mujeres es su propio hogar, el principal agresor es su pareja o ex pareja sentimental y las principales víctimas son aquellas que se encuentran en edad fértil (18-25 años).
2. A raíz de la pandemia del COVID-19, la gran mayoría de los países a nivel mundial, entre ellos el nuestro, debieron adoptar una serie de medidas sanitarias que incluían la restricción e inmovilización social obligatoria. Esto implicó largos periodos en que las personas debieron encerrarse en sus casas y la desactivación de muchos servicios presenciales públicos y privados. No obstante, el confinamiento exponía a las mujeres a mayores riesgos de sufrir violencia.
3. A la par, la gravedad de la pandemia ocasionó que en un primer momento todos los servicios públicos y privados se abocaran a la atención de las personas contagiadas, dejando de lado la provisión de otros servicios esenciales e igualmente importantes para las víctimas de violencia contra las mujeres en nuestro país. Entonces, las mujeres no solo se encontraban en una situación de mayor riesgo, sino que no existía la misma disponibilidad de servicios que las pudieran atender y dar soporte ante hechos de violencia.
4. En ese sentido, la pandemia, si bien ocasionó una aparente disminución de casos los primeros meses en los que el confinamiento fue estricto, no generó ningún impacto significativo en la reducción de los índices de violencia y feminicidio contra las mujeres en nuestro país. Por el contrario, existe una cantidad de casos de violencia que no han podido ser identificados debido a la falta de registro por el cierre de servicios.

8. RECOMENDACIONES

Al Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar

- Fortalecer el trabajo de articulación entre sus instituciones integrantes para mejorar la investigación y sanción de casos de violencia contra las mujeres, especialmente, ante hechos de feminicidio. En esa línea, reiteramos la necesidad de aprobar el "Protocolo para el otorgamiento y la ejecución de las medidas de protección"; "Protocolo interinstitucional para la incoación del proceso inmediato en casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar"; "Protocolo interinstitucional para el dictado de medidas de coerción procesal"; el "Manual para el dictado de medidas de protección, dirigido al personal jurisdiccional de los módulos integrados del SNEJ"; y el "Protocolo de Actuación Interinstitucional"
- Reiterar nuestra recomendación orientada a diseñar estrategias e implementar la interoperabilidad entre las instituciones integrantes del SNEJ a fin de facilitar su necesaria articulación. Ello implica contar, de manera permanente, con registros unificados, recursos, herramientas y programas que les permitan procesar, administrar y compartir la información mediante diversos soportes tecnológicos, de manera inmediata u oportuna.
- Aprobar un plan mínimo de trabajo que permita garantizar el funcionamiento de todos los servicios de atención de violencia en contextos de crisis como el actual, en el que se deberán considerar también mecanismos de articulación interinstitucional.

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- Fortalecer la Estrategia Nacional de Prevención con el objeto de reducir, en el mediano plazo, la incidencia de hechos de violencia contra las mujeres y, en especial de feminicidios. Ello implica priorizar aquellas acciones relacionadas a disminuir la tolerancia de la violencia de género y a la atención inmediata de las víctimas.

25
años



Defensoría
del Pueblo

En acción por tus derechos