



Informe Alterno al Noveno Informe Periódico del Perú ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Informe de Adjuntía N° 05-2022-DP/ADM

**INFORME ALTERNO AL NOVENO
INFORME PERIÓDICO DEL PERÚ ANTE
EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER**

Informe de Adjuntía N° 005-2022-DP/ADM

Defensoría del Pueblo

Jr. Ucayali n.º 394-388

Lima 1, Perú

Teléfono: (511) 311-0300

Fax: (511) 426-7889

Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>

Correo Electrónico: consulta@defensoria.gob.pe

Facebook: Defensoría del Pueblo - Oficial

Twitter: @Defensoria_Peru

Línea gratuita: 0800-15170

Diseño y diagramación:

Eielson Samir Valverde Espiritu

Primera edición: Lima, Perú, febrero de 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional
del Perú n.º 2022-01428

El presente informe fue elaborado por las comisionadas Diana Carolina Portal Farfán y Andrea Marcela Paliza Olivares,
bajo la dirección de la adjunta para los Derechos de la Mujer, Eliana Revollar Añaños.

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	5
--------------	---

Parte I. Aspectos generales	7
1. Marco normativo general respecto a la igualdad y no discriminación	8
2. Marco normativo especial: medidas adoptadas durante la pandemia por COVID-19	9
a. Informe sobre aplicación del enfoque de género en las medidas aplicadas durante la pandemia	9
b. Servicios de atención de casos de violencia contra las mujeres durante la pandemia	10

Parte II. Problemas específicos que impiden la igualdad de los derechos de las mujeres	13
1. Roles y estereotipos de género	14
2. Mujeres y reparación tras el conflicto armado interno	15
3. Violencia contra la mujer	17
a. Plan Nacional Contra la violencia de Género 2016-2021	17
b. Femicidio	18
c. Trata de personas	19
d. Desaparición de mujeres por terceros	19

3. Situación de algunos derechos	21
1. Participación Política	21
2. Acceso a la Justicia	21
3. Empleo	24
4. Educación	26
a. Estigmatización del enfoque de género	26

	b. Educación a distancia y brechas de género	26
5.	Salud	26
	a. Salud materna	26
	b. Violencia obstétrica	27
Parte IV. Mujeres en situación de mayor vulnerabilidad		29
1.	Mujeres con discapacidad	30
2.	Mujeres migrantes	31
3.	Mujeres privadas de libertad	31
4.	Defensoras de derecho	32
5.	Mujeres indígenas	33
Conclusiones		35



Presentación

La Defensoría del Pueblo es, de acuerdo a la Constitución del Perú, un organismo estatal autónomo encargado de velar por la defensa de los derechos de la población. Para cumplir dicho mandato, supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de servicios públicos; por lo que los órganos públicos están obligados a colaborar ante un pedido de información.

En ese marco, la defensa de los derechos de las mujeres ha sido un tema prioritario de la institución; por lo que la verificación del cumplimiento e implementación de los tratados de derechos humanos que el país ha suscrito relacionados a este grupo vulnerable, son parte de sus labores de supervisión.

Al respecto, es preciso relevar que la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) ha sido ratificada por el Estado Peruano el 13 de setiembre de 1982. Desde esa fecha, especialmente tras la adopción de la Constitución de 1993, este instrumento, que en nuestro ordenamiento jurídico ostenta rango constitucional, es de aplicación obligatoria por todas las entidades públicas.

Así, teniendo en cuenta que el Perú se encuentra en el período de evaluación por parte del Comité CEDAW, la Defensoría del Pueblo ha decidido elaborar el presente informe alterno al presentado por el Estado Peruano para dar cuenta de la situación de la implementación de la CEDAW. Para ello, se ha sistematizado los hallazgos más importantes de las supervisiones realizadas entre enero de 2018 y marzo de 2021; y se ha priorizado los cambios de la situación de las mujeres tras la pandemia del COVID-19.

En ese sentido, en la primera parte se profundiza sobre las medidas adoptadas para promover la igualdad y no discriminación, con énfasis en la normativa adoptada durante la emergencia sanitaria por el coronavirus. Posteriormente, se aborda la situación de las mujeres respecto a problemas específicos como son los estereotipos y roles de género y la violencia contra la mujer.

También, se abordan el estado del ejercicio de ciertos derechos como la participación política, el acceso a la justicia, el empleo, la salud y educación. Finalmente, se describe la situación de las mujeres que pertenecen a grupos con mayor vulnerabilidad, como son las mujeres con discapacidad, migrantes, privadas de libertad y defensoras de



derechos humanos.

Esperamos que el presente documento pueda brindar mayores luces respecto a las medidas, avances y límites de la implementación de la CEDAW en el Perú y, en esa medida, que sea de utilidad para el Comité CEDAW durante el proceso de evaluación al Estado peruano. Reiteramos que la labor de la Defensoría del Pueblo es ser una institución crítica y colaborativa del Estado, cuya misión es lograr que todos y todas ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones.

Parte I. Aspectos generales

A thick red horizontal bar with a slight notch on the left side, positioned below the title.



1. Marco normativo general respecto a la igualdad y no discriminación

En el marco de la Ley N°28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO), y desde el año 2013, el MIMP implementó el Sistema Nacional de Indicadores de Género¹- SNIG, vinculado a los planes nacionales de igualdad de género. Así, la Defensoría del Pueblo realizó un balance de la LIO en el período de los años 2007 - 2017², considerando la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017.

En esta evaluación se priorizaron los siguientes temas: atención de la violencia de género, salud de las mujeres³, acceso y permanencia en el sistema educativo, acceso y permanencia en el mercado laboral, participación política y en espacios de toma de decisión, identificación de las mujeres y niñas, acceso en igualdad al sistema de justicia, acciones para la modificación de patrones patriarcales y la incorporación del enfoque de género dentro de la gestión y presupuesto público.

Del análisis efectuado se ha identificado las siguientes dificultades: i) Falta de articulación entre entidades del gobierno central con las municipalidades regionales y locales; ii) Inexistencia de un registro unificado de actividades que guarden relación con la LIO; iii) Debilidad institucional de las instancias especializadas en igualdad de género para realizar seguimiento de las acciones vinculadas al cumplimiento de la LIO; iv) Ausencia de acciones programáticas preventivas de la violencia de género; y v) Falta de voluntad política para incorporar el enfoque de género en los presupuestos institucionales.

Por ello, y considerando la Política Nacional de Igualdad de Género aprobada en el año 2019, se recomendó al MIMP aprobar el Plan Estratégico Multisectorial para la Igualdad de Género. Este fue promulgado el 7 de marzo de 2020, mediante Decreto Supremo n°002-2020-MIMP, en el que se priorizan las temáticas abordadas en nuestro informe.

1 Oficializado mediante el Decreto Supremo n°005-2015-MIMP.

2 Defensoría del Pueblo. Balance del cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. Informe de Adjuntía n°10-2019-DP/ADM.

3 Específicamente derechos sexuales y reproductivos en cuanto al acceso a anticonceptivos modernos y no modernos.



2. Marco normativo especial: medidas adoptadas durante la pandemia por COVID-19

a. Informe sobre aplicación del enfoque de género en las medidas aplicadas durante la pandemia

Entre el 16 de marzo y mayo de 2020, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión sobre las medidas adoptadas por el gobierno durante el contexto de la COVID-19⁴. Así, identificamos que las medidas para mitigar los efectos sociales y económicos de la cuarentena en las familias no han sido sensibles al género. No se valoraron los efectos diferenciados en cada grupo poblacional.

Además, la situación precaria de las mujeres trabajadoras que brindan servicios esenciales de cuidado, entre las que se encuentran las trabajadoras del hogar, se agudizó por los despidos arbitrarios, sobrecarga de labores, riesgo en su salud, retenciones arbitrarias en el lugar de trabajo, discriminación, entre otros.

En el marco de la labor realizada por los equipos y grupos de trabajo frente a la emergencia sanitaria, se evidenció que la mayoría de participantes eran varones. De esta forma, nuestra institución recomendó a la Presidencia del Consejo de ministros incluir la presencia de especialistas en el enfoque de género, así como la participación de representaciones de organizaciones de mujeres, en sus diversidades en estos grupos de trabajo, con el fin de escuchar directamente sus necesidades y contextos específicos que afrontan.

Asimismo, al MIMP se le recomendó el seguimiento de las mujeres beneficiarias de los subsidios para prevenir hechos de violencia; fomentar el empoderamiento económico de las mujeres emprendedoras a través de la asistencia técnica para acceder al Fondo de Apoyo Empresarial; y garantizar espacios físicos que puedan disponerse de los inmuebles incautados en los procesos por delitos en agravio del Estado, que se encuentran administrados por el Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) en casos de riesgo de violencia, ante la limitación de Hogares de Refugio Temporal (HRT).

Al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se le recomendó brindar lineamientos específicos sobre las obligaciones de empleadores/as y derechos de las trabajadoras del hogar en el contexto de la pandemia; brindar lineamientos

4 Defensoría del Pueblo. Importancia de la aplicación del enfoque de género en las medidas tomadas por el gobierno en el contexto de la COVID-19. Serie Informes Especiales n.º016-2020-DP. Lima: Defensoría del Pueblo, mayo de 2020.



específicos para la fiscalización laboral de las trabajadoras del hogar en relación al desarrollo de sus actividades de forma segura y sin exposición al contagio (D. L. N.º1499); implementar modelos sostenibles de denuncias virtuales (correo, video conferencia, etc.) para las trabajadoras del hogar.

Asimismo, supervisar a las empresas que brindan servicios de limpieza pública y en centros hospitalarios para que cumplan con brindar la indumentaria necesaria de protección a sus trabajadores y trabajadoras que laboran en estos servicios y que a diario están expuestas a contraer la COVID-19.

b. Servicios de atención de casos de violencia contra las mujeres durante la pandemia

En la declaración del estado de emergencia por la COVID-19⁵, los servicios de atención de la violencia contra las mujeres no fueron reconocidos como servicios esenciales, lo que generó una desatención de casos a pesar de que confinarlas en el hogar suponía un mayor riesgo para ellas. De hecho, a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en un primer momento se priorizó solo algunos servicios: Hogares de Refugio Temporal; la Línea 100; el Servicio de Atención Urgente (SAU) y el Equipo de Itinerante de Urgencia (EIU)⁶, dejando de lado la atención presencial de los Centros Emergencia Mujer.

En este marco se identificó que la violencia contra las mujeres no cesó. Desde el inicio del Estado de Emergencia Sanitaria el 15 de marzo al 01 de junio de 2020, la Defensoría del Pueblo señaló que, a pesar de que las medidas restrictivas de la libertad de tránsito fueron más estrictas tras ampliar el horario de la inmovilización social obligatoria, se registraron 202 mujeres desaparecidas a nivel nacional. Del mismo modo, estas restricciones no impidieron que se perpetraran 21 feminicidios en esta primera etapa⁷.

Por ello, el incremento de la demanda de atención de la Línea 100 fue exponencial. Nuestra institución al supervisar este servicio identificó que durante los meses que duró la cuarentena (16 de marzo – 30 de junio), la demanda por este servicio se incrementó en un 190%. Asimismo, al realizar hacer uso de este servicio⁸, se identificó que el 65% fue atendido de manera inmediata, solo el 35% tuvo que realizar la llamada en más de una oportunidad por la saturación del servicio; en un 14% el personal que atendió no reconoció manifestaciones de violencia de género

5 Decreto de Emergencia n.º044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de marzo de 2020.

6 Resolución Ejecutiva Directoral n.º020-2020-MIMP-AURORA-DE, de fecha 16 de marzo de 2020, a través del programa Aurora, identificó los servicios y actividades críticas priorizadas.

7 Defensoría del Pueblo. Importancia de la aplicación del enfoque de género en las medidas tomadas por el gobierno en el contexto de la COVID-19. Serie Informes Especiales n.º016-2020-DP. Lima: Defensoría del Pueblo, mayo de 2020, p. 32.

8 En el marco de la supervisión se realizaron 185 llamadas en total, 5 por cada oficina defensorial a nivel nacional.



establecidas en el artículo 8° de la Ley n.º30364, tales como: hostigamiento sexual, acoso sexual en espacios públicos o esterilizaciones forzadas⁹.

Asimismo, se identificó que en el 34% de los casos de violencia económica (35 demandados), se brindó asesoría sobre la consecuencia civiles de este tipo de afectación; solo en el 24% de las llamadas sobre casos de violación sexual (42), se brindó información sobre los posibles vicios del consentimiento de las mujeres, los cuales no se limitan a la violencia física ejercida contra las víctimas. Además, en solo un caso, de las dos llamadas sobre víctimas de violencia durante el conflicto armado interno, fue informada la víctima sobre el acceso al Registro Único de Víctimas a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁰.

En el mismo año 2020, se sistematizó las principales barreras identificadas por las oficinas defensoriales en relación a la atención de la violencia de género por parte de los operadores y operadoras de justicia¹¹. Este estudio fue el primero que realizó la Adjuntía para los Derechos de la Mujer en el contexto de pandemia y se advirtió que los servicios de atención, si bien continuaban laborando, solo priorizaban aquellos casos de riesgo severo, feminicidio y violencia sexual; dejando en indefensión a las demás víctimas. Asimismo, se hizo evidente la necesidad de las tecnologías de la información para garantizar la atención en diversas regiones.

Debido a las conclusiones obtenidas, la información fue remitida a los miembros del Sistema Nacional Especializado de Justicia y la MIMP para que se tomen las medidas necesarias con el objeto de garantizar la atención a las víctimas de violencia durante la pandemia. Es preciso señalar que se recomendó, además, declarar a estos servicios como esenciales.

De este modo, la información brindada sirvió como fuente para la elaboración y promulgación del Decreto Legislativo N.º1470. Esta norma establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar durante la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Asimismo, el 30 de enero de 2021 se declaró como esenciales los servicios de atención brindados por el MIMP (Decreto Supremo n.º008-2021-MIMP).

Otro aspecto importante en los casos de violencia contra las mujeres y niñas es la emisión y ejecución de las medidas de protección. Por ello, nuestra institución supervisó¹² esta respuesta estatal¹³, encontrando que más de la mitad (51%) de las

9 Defensoría del Pueblo. Supervisión a los servicios brindados por la Línea 100 durante el estado de emergencia sanitaria a raíz del COVID-19. Informe de Adjuntía n.º019-2020-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2020, p.26.

10 Ibidem, p. 27.

11 Defensoría del Pueblo. Reporte de las oficinas y los módulos defensoriales sobre el sistema de justicia frente a los casos de violencia contra las mujeres y feminicidios. Documento de trabajo N.º001-2020-DP/ADM.

12 Defensoría del Pueblo. Acceso a la Justicia y Medidas de Protección durante el Estado de Emergencia por COVID-19. Informe de Adjuntía n.º007-2020-DP/ADM.

13 Para esta supervisión se eligieron 193 Comisarías (encargadas de implementar las medidas) y 14 Cortes Superiores de Justicia (Juzgados de Familia, responsables de la emisión de las medidas de protección) a nivel nacional y el período de evaluación fue de enero a mayo de 2020.



denuncias por violencia contra la mujer y el grupo familiar fueron registradas luego de la emisión del Decreto Legislativo n.º 1470, es decir desde el 27 de abril de 2020. Del mismo modo, el 70% de las resoluciones de medidas de protección se emitieron en este segundo momento. Se comprobó, además, que hace falta herramientas ligadas a tecnologías de la información para que la Policía Nacional del Perú ejecute de mejor manera las medidas de protección.

Aún se encuentra pendiente la recomendación realizada al Ministerio del Interior de modificar la estructura de la Policía Nacional del Perú, con el fin de elevar la División de Protección contra la Violencia Familiar (DIVPCVF), dependiente de la Dirección de Seguridad Ciudadana, al nivel de Dirección dependiente de la *Dirección Nacional de Orden y Seguridad, para que esta tenga competencia a nivel nacional*¹⁴. Asimismo, crear, en coordinación con el Poder Judicial, casillas electrónicas para la pronta notificación de resoluciones de medidas de protección.


A nivel del Poder Judicial, se realizó una supervisión sobre los órganos jurisdiccionales especializados en violencia contra la mujer durante el estado de emergencia¹⁵. A través de esta se identificó que el Poder Judicial dispuso que durante la emergencia por lo menos debía haber un juzgado encargado de ver estos hechos por cada Corte Superior. Esta disposición, al no haber considerado la prevalencia de esta problemática, ocasionó que sólo se atendieran los casos de riesgo grave y flagrantes durante el primer mes de la emergencia. Asimismo, se constató que solo el 51% de los juzgados supervisados cuenta con un sistema de registro de medidas de protección a pesar de lo señalado en la Ley N°30364.

Se recomendó al Poder Judicial, establecer de manera permanente canales de atención ciudadana que se ajusten a períodos excepcionales como el actual, especialmente los referidos a violencia contra la mujer y el grupo familiar. Además, implementar un sistema informático nacional de registro de medidas de protección, de acuerdo a lo establecido en el artículo 46 del Decreto Supremo N°009-2016-MIMP, la que aún se encuentra pendiente.

14 El artículo 199 del reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 026-2017-IN, establece que: La División de Protección contra la Violencia Familiar es la unidad orgánica de carácter técnico, sistémico y normativo, operativo y especializado; responsable del planeamiento, organización, dirección, coordinación, ejecución y control de las actividades dirigidas a la prevención, protección, investigación y denuncia de la violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, en la demarcación territorial de Lima Metropolitana o a nivel nacional siempre que revistan connotación o por la complejidad de los hechos y cuando lo requieran las Regiones Policiales o autoridades competentes, con autorización expresa del Director Nacional de Orden y Seguridad; en el marco de la normativa sobre la materia (resaltado es nuestro). En diversas supervisiones se ha evidenciado la limitación de la División de Protección contra la Violencia Familiar, tanto a nivel competencial como presupuestal, es indispensable que se eleve de jerarquía para hacerla una Dirección, al mismo nivel de las direcciones de Seguridad del Estado; de Operaciones Especiales; de Seguridad Integral; de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial; de Seguridad Ciudadana; de Turismo.

15 Defensoría del Pueblo. Supervisión a los órganos jurisdiccionales especializados en violencia contra la mujer durante el estado de emergencia. Informe de Adjuntía n.º 18-2020-DP/ADM. El objetivo de este documento fue evaluar el funcionamiento de los 9 Módulos Judiciales Integrados y juzgados especializados en violencia contra la mujer asignados para la atención de casos de violencia contra las mujeres y el grupo familiar durante el estado de emergencia nacional. Para ello, se eligieron 9 Módulos judiciales integrados junto a los 71 juzgados que lo conforman y lo 6 órganos jurisdiccionales penales de Lima Este, que funcionan como piloto.

Parte II . Problemas específicos que impiden la igualdad de los derechos de las mujeres generales





1. Roles y estereotipos de género

Como parte de su rol de promoción de derechos, la Defensoría del Pueblo se enfocó en analizar las representaciones sociales en torno a la violencia contra las mujeres a partir de la creación de personajes, encuadres y discursos presentes en los medios de comunicación.

Así, se pudo advertir que, durante la pandemia, el tema del COVID-19 solo fue usado como telón de fondo y no como una arista para entender de qué forma la crisis sanitaria ahondó la situación de violencia; asimismo, se identificó que la violencia física y la sexual son los principales tipos abordados (un 37 % y 27 %, respectivamente), lo que representa una lectura limitada del problema y fortalece la idea de sensacionalismo, por las características de los discursos presentados¹⁶.

Respecto a ello, se evidenció una narrativa en la cual se apelaba a estereotipos de género (“mujer seductora”, “mujer sexualizada”, “mujer-madre de familia”, entre otros), y se privilegiaba el enfoque cuantitativo y criminológico-policial, lo cual se vincula con el hecho de que se prefiera informar sobre los dos tipos de violencia señalados. Finalmente, también se visibilizó un carácter confrontacional, enjuiciador y tendencioso en algunos productos informativos revisados, cuyo abordaje meramente policial dificultaba un entendimiento integral de la violencia.

Frente a esta situación descrita, se recomendó a la Presidencia del Consejo de Ministros y a los ministerios de Transportes y Comunicaciones (MTC), Justicia y Derechos Humanos, y Mujer y Poblaciones vulnerables (MIMP), en el marco de sus competencias, realizar acciones para alentar buenas prácticas en cuanto a la cobertura de género (capacitaciones, talleres, publicaciones, estudios y similares). Asimismo, se solicitó realizar acciones para garantizar el cumplimiento de la normativa existente y mejorar los canales para la difusión de datos e información que aporte al mejor tratamiento del tema.

En respuesta, el MIMP nos comunicó que viene ejecutando acciones de capacitación y cursos que tienen la finalidad de promover una comunicación con enfoque de género, además de incluir en sus lineamientos aristas vinculadas al tema. Por su parte, el MTC indicó que vienen trabajando una estrategia comunicacional a través de infografías de pautas para un tratamiento informativo adecuado de los casos de violencia contra la mujer en los medios de comunicación, y que cuentan con un código de ética, que incluye un apartado destinado a este tema.

¹⁶ Defensoría del Pueblo. Representaciones de la violencia de género en medios de comunicación escritos y televisivos durante la pandemia por COVID-19. Informe de Adjuntía n.º009-2021-DP/ADM.



No obstante, aún queda pendiente saber las acciones que han ejecutado para hacer cumplir la franja horaria destinada a la violencia de género en los servicios de radiodifusión públicos y privados. Asimismo, se formularon recomendaciones a organizaciones de la sociedad civil, como el Consejo de la Prensa Peruana y el Colegio de Periodistas, pero no se han obtenido respuestas. En ese sentido, queda pendiente también que ellos puedan ejecutar sus acciones para un adecuado tratamiento y cobertura informativa en casos de violencia basada en género.

2. Mujeres y reparación tras el conflicto armado interno

Nuestra institución, desde el año 2004, realiza un seguimiento a los procesos de judicialización de las graves violaciones de los derechos humanos ocurridas en el período 1980 – 2000, con la finalidad de formular recomendaciones que permitan superar las dificultades advertidas¹⁷. Actualmente la Defensoría del Pueblo viene haciendo seguimiento de la etapa del juicio oral del caso Manta y Vilca, seguido contra 14 militares por las violaciones sexuales ocurridas en el contexto del conflicto armado interno.

En este contexto, considerando la complejidad de este proceso y la actual coyuntura de la pandemia originada por la COVID-19, recomendamos al órgano judicial encargado garantizar que se cumpla con un plazo razonable, se considere los derechos de las afectadas y se tenga en cuenta los estándares nacionales e internacionales en materia de acceso a la justicia desde una perspectiva de género. Asimismo, recalamos la necesidad de transmitir a través del canal institucional del Poder Judicial las audiencias, considerando como medida de protección, la reserva de la identidad de las agraviadas¹⁸.

Asimismo, reiteramos nuestra preocupación institucional por la duración del juicio oral, que a la fecha tiene un período de más de cinco años, ya que se inició en julio de 2016¹⁹. Han pasado dos años del inicio de este nuevo juicio oral y sólo ha declarado la

17 Defensoría del Pueblo. A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso. Informe Defensorial N°162, 2013, pp. 94 y 95

18 Recomendación enviada a la Primera Sala Penal Superior Nacional Transitoria Especializada en Crimen Organizado de la Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada, mediante el Oficio n.º159-2020-DP/ADM, de fecha 9 de setiembre de 2020.

19 El proceso se quebró dos años después por la recusación de las y los integrantes de las Sala Penal Nacional a cargo, debido a la afectación de los derechos de las denunciantes, tras reiteradas situaciones de revictimización por parte de las y los integrantes de la sala, la no consideración del contexto político en el que sucedieron los hechos, así como indicios de falta de imparcialidad¹, además de la denuncia por corrupción contra la presidenta de la Sala, reiniciándose el 13 de marzo de 2019.



parte acusada y algunas de las víctimas. Este retraso se debería, además del contexto actual, en gran parte, al límite de tiempo de dos horas dispuesto por el colegiado para las declaraciones, lo que cortarían las mismas, suspendiéndolas para la siguiente audiencia.

Esta situación afecta a las víctimas quienes incluso están en tres sesiones atendiendo las preguntas de la fiscalía, la parte civil y la defensa de los acusados²⁰. Estas condiciones hacen que las víctimas no se sientan cómodas, tranquilas, ni tengan confianza al momento de declarar, lo que estaría afectando sus testimonios y, a su vez, vulnerando el principio de tratamiento a las víctimas, que establece que *“las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar porque, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma”*²¹.

Asimismo, es importante recordar que en este caso nuestro país tiene la obligación de actuar acorde con la debida diligencia reforzada, tal como lo establece la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y los estándares internacionales del sistema interamericano de derechos humanos²².

Frente a ello, con el máximo respeto por la autonomía jurisdiccional del Poder Judicial, nuestra institución recomendó al órgano jurisdiccional encargado²³ que:

- El desarrollo del proceso se realice con la mayor celeridad posible, tal como corresponde a un caso emblemático, en el que se están evaluando delitos de lesa humanidad.
- Se den las facilidades necesarias para que las víctimas brinden sus declaraciones en espacios que le generen confianza, eviten su revictimización, así como, reciban el acompañamiento psicológico idóneo y adecuado que les permita enfrentar la actual etapa del proceso judicial.
- Se evalúe con el órgano encargado la incorporación de esta normatividad²⁴

20 Situación suscitada por ejemplo en el caso de la víctima de iniciales N.P.M, quien asistió a dos sesiones (26 de octubre y 12 de noviembre de 2021) y fue citada a una tercera sesión para el 30 de noviembre de 2021.

21 Principio establecido en “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves de Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” de las Naciones Unidas.

22 A nivel interamericano contamos con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (art. 7.b); a nivel sistema universal, con la Recomendación General N°19 del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (art. 4, apartado c). Este deber de debida diligencia reforzada en casos de violencia contra las mujeres ha sido establecida en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en: Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párr. 266, Caso Gonzales y otros (Campo Algodonero) v. México. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C N°205, párr. 258.

23 Oficio n°042-2021-DP/ADM, de fecha 28 de abril de 2021.

24 Una de estas normas a considerar es los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas



el “Estatuto de la Sala Penal Nacional”, aprobado mediante la Resolución Administrativa N°325-2017-CE-PJ, de fecha 20 de noviembre de 2017, en cumplimiento de los estándares internacionales de protección de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos en un proceso judicial.

3. Violencia contra la mujer

a. Plan Nacional Contra la violencia de género 2016-2021

Tras el primer año de la emisión del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (PNCVG), se supervisó a los sectores del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Ministerio Público responsables de su implementación y los 25 Gobiernos Regionales²⁵. Una de las conclusiones principales es que existía aún una limitación presupuestaria para poder adoptar las medidas planificadas. Asimismo, una falta de coordinación interinstitucional e intrainstitucional para cumplir con las obligaciones estipuladas en el PNCVG, lo que se ve reflejado en la ausencia de mecanismos de evaluación y monitoreo. Frente a ello, se recomendó aumentar de presupuesto a las entidades estatales para que cumplan con las metas establecidas en el PNCVG.

En el año 2019 se supervisó nuevamente la implementación del PNCVG a nivel de los gobiernos regionales y provinciales, sobre la base de 9 indicadores²⁶. Entre los principales hallazgos tenemos que solo 16 (64%) gobiernos regionales²⁷ cuentan con lineamientos y guías metodológicas para la prevención de la violencia de género; el 28% (7) de gobiernos regionales reportó la creación de hogares de refugio temporal en su región y el 10 (40%) había implementado acciones para prevenir el acoso sexual en espacios públicos²⁸.

Asimismo, respecto a los gobiernos provinciales se identificó que solo el 57% (109) de las municipalidades provinciales supervisadas, capacitó a agentes comunitarios en materia de prevención de la violencia de género; el 32% (60) de gobiernos provinciales reportó haber adoptado acciones de prevención de acoso sexual en espacio público y el 45% (85) contaba con una instancia de concertación provincial.

internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” de las Naciones Unidas, de obligatoria aplicación en la normatividad nacional.

25 Defensoría del Pueblo. Reporte del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016 - 2021. Avances en su implementación durante el año 2017.

26 Defensoría del Pueblo. Segunda supervisión al Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021. Reporte de Adjuntía N°001-2019-DP/ADM.

27 Junín, Pasco, Amazonas, Lima, San Martín, Madre de Dios, Ancash, Huancavelica, Ucayali, Ica, Puno, Piura, Apurímac, Moquegua, Loreto y Cusco.

28 Lima, Ayacucho, Ancash, Cajamarca, Ica, Puno, Arequipa, Lambayeque, Moquegua y Tumbes. Los mencionados contaban con acciones preventivas contra el acoso sexual en los años 2017-2018.



Además, en base a nuestro seguimiento, al día de hoy, todos los gobiernos regionales cuentan con instancias de concertación para la lucha contra la violencia.

Finalmente, cabe señalar que debido a la existencia de otros mecanismos interinstitucionales que abordan la violencia de género contra las mujeres y que cuentan con presupuesto específico (PAC de los años 2018, 2019 y 2020; y el PPoR VcM), no se ha priorizado el monitoreo y evaluación de la implementación de este plan, que aborda la diversidad de violencias y de mujeres afectadas.

b. Femicidio

En el año 2016, el Poder Judicial, a través del Acuerdo Plenario N°001-2016/CJ-116, especificó los alcances típicos del delito de femicidio. Al respecto, la Defensoría del Pueblo les hizo llegar un documento denominado “Ideas base para la elaboración de una propuesta de acuerdo plenario sobre femicidio”²⁹, en donde se recomendó considerar el marco jurídico internacional relacionado, las razones de género vinculadas, los indicios para la configuración de la tentativa de femicidio; el contexto y el tratamiento probatorio de los hechos, entre otros.

Posteriormente, a partir del año 2018, la Defensoría del Pueblo implementó un registro de casos de femicidio, como resultado de la supervisión de los casos atendidos por los y las comisionadas de nuestras oficinas y módulos defensoriales; al término de este período se identificó que por lo menos 140 niñas, niños y adolescentes quedaron huérfanos tras los femicidios de sus madres durante el año 2018, en el que la violencia machista cobró la vida de 147 mujeres³⁰.

En respuesta a lo planteado por la Defensoría del Pueblo, el MIMP creó la estrategia “Te Acompañamos” que es un espacio multisectorial de coordinación y articulación, del cual forma parte nuestra institución, para la atención a las víctimas indirectas del femicidio a fin de responder a sus necesidades inmediatas, brindando soporte emocional primario y realizando gestiones para que se dicten medidas de protección inmediatas, además de que se pueda acceder a otros servicios, programas o beneficios a cargo del Estado (salud, educación, etc.)

En ese contexto, se emite el Decreto de Urgencia n.º005-2020³¹ que establece la asistencia económica a víctimas indirectas del femicidio y se crea la Unidad de Asistencia Económica dentro del Programa AURORA a fin de otorgar esta asistencia a las víctimas indirectas del femicidio. Dentro de la supervisión que realiza a los

²⁹ Oficio n.º027-2017-DP/ADM, de fecha 25 de julio de 2017.

³⁰ Nota de Prensa N°487/OCII/DP/2018.

³¹ Decreto de Urgencia que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de femicidio, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de enero de 2020.



casos de feminicidio, se verifica la aplicación de la solicitud de asistencia económica en los casos en que la víctima deja hijos menores de edad, hijos mayores siguiendo estudios o con discapacidad y adultos mayores que dependían de ella.

En lo referente a la incorporación de las mujeres víctimas de toda forma de violencia en los programas para la promoción, generación de empleo o capacitación para el trabajo que realizan las entidades del Estado; señalamos que es necesario contar con el Registro Único de Víctimas y Agresores, el mismo que se encuentra pendiente de aplicación a nivel nacional³².

c. Trata de personas

El año 2020, se realizó la Supervisión a la Región de Piura centrando su intervención en analizar las responsabilidades estatales en materia de Trata de Personas, plasmadas en el informe Regional: “Trata de Personas Responsabilidades Estatales en la Región de Piura”, donde se desprendieron una serie de conclusiones y recomendaciones. Entre las principales conclusiones alcanzadas se señalaron el escaso presupuesto a nivel regional y local destinada a combatir la problemática de trata de personas, la falta de espacios de acogida para víctimas de este delito, el desconocimiento del delito en los gobiernos locales, y el hecho de que la Región no contaba con Fiscalía Especializada en Trata de Personas. Las recomendaciones fueron alcanzadas a las entidades a fin de adoptar las medidas correctivas necesarias.

En el mismo año, en colaboración con la organización Capital Humano y Social Alternativo (CHS), se presentó el informe de Adjuntía: “Abordaje Judicial de la Trata de Personas” donde se analizaron 120 sentencias; el cual reveló la falta de aplicación de los enfoques de género y de derechos humanos durante el periodo 2005 -2017. Además, se determinó que existe una escasa motivación en las resoluciones judiciales. Dentro de las principales recomendaciones, destaca la dirigida al Poder Judicial relativa a determinar una reparación civil en favor de las víctimas.

d. Desaparición de mujeres por terceros

Desde el año 2020, se elaboran reportes mensuales sobre el número de niñas y mujeres desaparecidas por particulares. Así, en el año 2020 se registró que 5 521 mujeres se reportaron como desaparecidas, de las cuales 3 835 eran niñas y adolescentes y 1 686 mujeres adultas³³.

32 Defensoría del Pueblo. Supervisión del Registro Único de Víctimas y Asesoras (RUVA) y de las fiscalías provinciales especializadas en violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en el contexto del COVID-19. Informe de Adjuntía N°016-2020-DP/ADM.

33 Defensoría del Pueblo. Reporte ¿Qué paso con ellas? <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/01/Reporte-N-11-Qu%C3%A9-pas%C3%B3-con-ellas.pdf>



En este marco, nuestra institución advirtió la necesidad de contar con todas las herramientas del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas (Registro, portal y sistema informático) para que se realicen procesos de búsqueda más eficientes³⁴.

En base a lo anteriormente descrito, se instó al Ministerio del Interior la implementación de todas las herramientas del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas con la finalidad de ubicar de forma pronta a las víctimas; así como, capacitar a todo su personal en la normativa vigente y la aplicación del enfoque de género en estos casos. A su vez, se recomendó al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, incluir la desaparición como una forma de violencia contra las mujeres.

Las recomendaciones dirigidas al Ministerio del Interior fueron adoptadas a través de la aprobación del Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición (DS. N°02-2020-IN) y la Implementación del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas (Registro, Portal, Línea y Sistema Informático).

A pesar de estos avances, aún persiste esta grave problemática. Entre enero y octubre del año 2021, identificamos que se han reportado 4,904 notas de alerta por desaparición de niñas, adolescentes (65%), y mujeres adultas (35%), dando un total de 16 casos en promedio por día. Además, en este mismo período se han producido 126 feminicidios (en los cuales, 14 víctimas fueron reportadas previamente como desaparecidas), 30 muertes violentas y 92 tentativas de feminicidio³⁵.

En esta grave problemática queda pendiente hacer pública la estadística sobre la relación de la desaparición con otros delitos, a partir del Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas, y las principales causas de desaparición –sobre todo en el caso de niñas y adolescentes, que, al ser personas vulnerables, podrían encontrarse en desprotección familiar.

Finalmente, se ha solicitado continuar capacitando al personal policial para fortalecer sus intervenciones y acciones frente a una desaparición, lo cual exige también una articulación entre las instituciones que apoyan a la PNP en la difusión, búsqueda, investigación y ubicación de personas desaparecidas a través de las tecnologías de la información y otros medios. También, es necesario mejorar la intervención por parte de los Centros Emergencia Mujer en casos de personas desaparecidas conforme a su protocolo de atención.

34 Defensoría del Pueblo, La desaparición de mujeres cometida por particulares: Marco regulatorio, legislación comparada y situación de la problemática en el Perú. Informe de Adjuntía n°003-2020-DP/ADM.

35 Defensoría del Pueblo; urge una intervención eficaz para que desapariciones de mujeres no terminen en feminicidios <https://www.gob.pe/institucion/defensoria-del-pueblo/noticias/553397-defensoria-del-pueblo-urge-una-intervencion-efcaz-para-que-desapariciones-de-mujeres-no-terminen-en-feminicidios>

Parte III . Situación de algunos derechos





1. Participación política

En relación al ámbito político, se presentaron los resultados de las supervisiones electorales de los años 2016 y 2018 que analizan la participación de las mujeres³⁶. Ahí, se da cuenta de que el acoso político y las cuotas de género en las listas existentes hasta ese momento, constituían en las principales barreras para acceder a cargos públicos de representación.

En el año 2020, se realizó la supervisión electoral con enfoque de género³⁷, que tuvo como objetivo evaluar la participación de las mujeres durante las Elecciones Extraordinarias al Congreso, para poder identificar aquellos factores que impiden la igualdad en este ámbito. Al igual que en las supervisiones anteriores, se identificó que la cuota de género (30 %), que había alentado en un principio la mayor participación de mujeres, se había convertido en un límite máximo, al colocar a las mujeres en mayor medida en los tercios inferiores de las listas electorales; así como el acoso político, ante la falta de sanción, afectaba su derecho a acceder a espacios políticos.

Actualmente, contamos con un marco normativo que establece la paridad y alternancia mediante Ley n.º31030, recomendada por nuestra institución, que se aplicó a las Elecciones Generales 2021, y que llevó a que tengamos el porcentaje más alto de mujeres en el congreso (38 %). Por otro lado, en relación al acoso político se recomendó regular su prevención, erradicación y sanción. De este modo, en marzo de 2021 se promulgó la Ley n.º31155 que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política.

2. Acceso a justicia

En el año 2018, la Defensoría del Pueblo supervisó los **Centros Emergencia Mujer (CEM)**, a cargo del MIMP, existentes hasta julio de ese año (296)³⁸. El objetivo fue evaluar la calidad de los servicios que brindaban. Así, los principales hallazgos fueron que solo el 43 % (127) de los CEM supervisados se abastecía para atender la demanda

36 Defensoría del Pueblo. Participación política de las mujeres en el Perú. Elecciones Generales 2016 y Elecciones Regionales y Municipales 2018. Informe de Adjuntía N°006-2019-DP/ADM.

37 Defensoría del Pueblo. El derecho a elegir y ser elegidas: la participación política de las mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020 (Informe de Adjuntía n°001-2020-DP/ADM).

38 Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial n.º179, "Centros Emergencia Mujer. Supervisión a nivel nacional 2018". Lima: Defensoría del Pueblo, 2018.



diaria recibida, frente a un 57 % (169) que indicaba que no lo hace. Además, que, de las 44,983 medidas de protección solicitadas, solo 296 (0.7 %) fueron concedidas y ejecutadas. Por eso, se recomendó ampliar la cantidad de CEM en comisarías y CEM 24x7 a nivel nacional. Tras la presentación del informe, la directora del PNCVG de la época señaló que los CEM en comisarías se convertirían en 7x24.

Entre octubre y noviembre del año 2018, se realizó una segunda supervisión³⁹. A diferencia de la anterior, la muestra fue de 326 CEM. En ese sentido, destacamos que en el 45 % de CEM regulares y 71 % de CEM en comisarías faltaba cubrir plazas del equipo multidisciplinario; el 81 % de estos servicios no contaba con espacios seguros para niños y niñas; que en 68 % los y las operadoras no identificaban casos de acoso y los señalaban como actos de galantería. Finalmente, se tuvo conocimiento que, entre enero y octubre del año 2018, en el 5 % de CEM (15) se identificó 23 casos de violencia atendidos que se convirtieron en feminicidio.

Durante el año 2019 se realizaron dos supervisiones a estos servicios. En la primera de ellas se hizo un análisis comparativo en aquellos con más limitaciones, identificando un retroceso en la accesibilidad de los ambientes para personas con discapacidad motora, en 7.2 %. También, se halló una disminución de centros con acceso a internet permanente (14.5 %). No obstante, se observó que hubo una variación positiva de 37.8 %, relacionada con el establecimiento de espacios seguros para niños y niñas, mayor privacidad auditiva en el área legal (+3.6 %); y mayor cantidad de espacios de espera con asientos (+2.5 %)⁴⁰.

Finalmente, se llevó una última supervisión entre setiembre y octubre del 2019⁴¹. La muestra estuvo constituida por 326 CEM⁴². En esta, se identificó que en el primer semestre del año 13 víctimas de feminicidio habían sido usuarias de estos servicios. Por otro lado, respecto a las medidas adoptadas por los CEM ante hechos de violencia, se conoció que el 80 % de víctimas accedió a patrocinio legal y en el 57 % de los casos se llegó a solicitar medidas de protección.

Asimismo, se identificó que el 69 % de usuarias había denunciado los hechos de violencia previa intervención del CEM, lo que da cuenta de una mejora en la calidad de la promoción de acceso a la justicia de las víctimas. También, se da cuenta de que el 58 % de CEM atiende a poblaciones originarias en su idioma.

En todas estas supervisiones, además de requerir una mejora de presupuesto, se solicitó la adecuación del servicio a la Ley N°30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. Es así que,

39 Defensoría del Pueblo. Centros Emergencia Mujer. Segunda Supervisión a nivel nacional 2018. Informe de Adjuntía n°007-2019-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019.

40 Defensoría del Pueblo. Reporte de Adjuntía N°005-2019-DP/ADM: Supervisión CEM Mayo/junio.

41 Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N°011-2019-DP/ADM: Supervisión CEM setiembre/octubre.

42 De los 364 CEM creados hasta el 31 de julio de 2019.



mediante Decreto Supremo N°018-2019-MIMP, se cambia el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, por el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA, que se ajusta a la norma actual. De esta manera, se acogió nuestra recomendación, adaptando los servicios a todas las formas de violencia contra las mujeres en el espacio privado y público.

Sobre el asesoramiento legal a las víctimas, además de los Centros Emergencia Mujer, se cuenta con los servicios de la **Defensa Pública** del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En la supervisión de estos servicios⁴³, se buscó evaluar el nivel de funcionamiento y la calidad de los servicios que brinda la Defensa Pública para la atención de casos de violencia contra las mujeres durante la pandemia⁴⁴.

Entre los principales resultados encontramos que las oficinas supervisadas atendieron del (a) 01 de enero al 15 de marzo de 2020: 1,763 casos; (b) del 16 de marzo al 26 de abril: 98 casos; (c) del 27 de abril al 15 de julio: 1,088 casos. Esta variación de cifras se debe a que al inicio del estado de emergencia sanitaria las medidas relacionadas a la libertad de tránsito fueron más estrictas, y las víctimas no pudieron acceder de manera presencial a solicitar el servicio.

En ese sentido, se recomendó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos garantizar que en las Direcciones Distritales de Defensa Pública y Acceso a la Justicia que registren altos índices de violencia contra las mujeres, se cuente como mínimo con un Defensor/a Público/Especializado/a en violencia contra las mujeres que trabaje de forma presencial.

3. Empleo

En el marco del Plan de Acción Conjunto 2019, nuestra institución investigó la situación de las mujeres en el ámbito económico, con la finalidad de identificar las barreras que impiden que su participación en estos espacios sea igualitaria.

Así, se presentaron tres estudios sobre el empleo formal e informal de mujeres (Documento de Trabajo n°002-2019-DP/ADM); el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados (Documento de Trabajo n°004-2019-DP/ADM); y la brecha de ingresos (Documento de Trabajo n°005-2019-DP/ADM).

43 Defensoría del Pueblo. Supervisión a las Direcciones Distritales de Defensa Pública en la atención de la violencia contra las mujeres en contexto de estado de emergencia sanitaria. Reporte de Adjuntía N°002-2020-DP/ADM.

44 La muestra estuvo conformada por 09 Direcciones Distritales de Defensa Pública a nivel nacional.



La conclusión general de estas investigaciones es que, debido a la inequitativa distribución de roles y espacios acorde al género, las mujeres dedican más tiempo a las labores de cuidado. Por tal motivo, al tener menos tiempo libre para realizar otras actividades, optan por buscar trabajos a medio tiempo o informales que se ajusten a sus horarios. Esto, a su vez, limita sus posibilidades de generar mayores recursos económicos.

En el año 2020, en el contexto de pandemia, se develó la sobrecarga de labores domésticas y de cuidado a su cargo que limitan seriamente su desarrollo. En este sentido, se realizó una supervisión⁴⁵ sobre esta problemática⁴⁶, en la que se destacó que, a la sobrecarga habitual de labores de las mujeres, se agregaron actividades relacionadas con el acompañamiento escolar de sus hijos/as, cuidado de dependientes y de enfermos/as por COVID-19.

La mayoría de las personas encuestadas (63.2%), asegura que mientras su hijo/a se encuentra en clases virtuales, no puede continuar con su trabajo remoto, ya sea porque deben acompañarlo/la en sus clases o porque no hay más equipos.

En ese sentido, se recomendó al MIMP diseñar una campaña nacional para promover la corresponsabilidad en el hogar dada la nocividad de la división tradicional de los roles en el trabajo doméstico. Asimismo, se le solicitó al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que fomente que durante la vigencia del estado de emergencia se adopten medidas para flexibilizar los horarios y priorizar el trabajo remoto.

De otro lado, se evaluó el impacto económico en la situación laboral de las mujeres⁴⁷. Así, se buscó alertar al gobierno central de los efectos en el empleo que podían tener las medidas de aislamiento social al inicio de la pandemia, especialmente, relacionadas con la situación de precariedad laboral de las mujeres.

Se evidenció que las principales barreras para la formalización laboral de las mujeres están relacionadas con la falta de formación, la división sexual del trabajo, el embarazo o maternidad, la violencia sexual, el hostigamiento, los estereotipos de género y la discriminación por características físicas.

Por ello, se recomendó priorizar la entrega del subsidio monetario en las regiones donde hay mayor persistencia de informalidad laboral y pobreza; así como, articular una estrategia para hacer seguimiento a las mujeres receptoras del subsidio, con el objeto de prevenir hechos de violencia de género. La primera de estas

45 Defensoría del Pueblo. Sobrecarga de labores en las mujeres durante la cuarentena por la emergencia sanitaria. Documento de trabajo n°002-2020-DP/ADM.

46 Se aplicó una ficha a 106 personas con hijos y/o hijas que se encuentran cursando la educación básica regular primaria.

47 Defensoría del Pueblo. Estado de Emergencia Sanitaria: El problema de la informalidad laboral en una economía confinada. Informe especial n°002-2020-DP.



recomendaciones fue adoptada por el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social al momento de elaborar el padrón de beneficiarios y beneficiarias.

4. Educación

a. Estigmatización del enfoque de género

La implementación del enfoque de igualdad de género comprendido dentro del Currículo Nacional de Educación ha enfrentado la oposición de grupos ultraconservadores, quienes además de realizar una campaña de desinformación sobre el tema, presentaron una demanda de acción popular que fue desestimada por la Corte Suprema en el año 2019. Sin embargo, lograron que se les conceda una medida cautelar que suspendió la implementación del enfoque durante un periodo de tiempo. El estigma generado hacia el enfoque de género producto de la desinformación realizada por estos grupos, ha generado la desconfianza y rechazo en algunos sectores de la sociedad, lo que retrasa y dificulta su implementación.

b. Educación a distancia y brechas de género

La pandemia de la COVID-19 y la consecuente educación a distancia ha acrecentado las brechas de género ya existentes en el sector educativo. Esta realidad responde a la presencia de estereotipos y prejuicios de género que prioriza la educación masculina sobre la femenina y la sobrecarga de labores domésticas y de cuidado a las niñas y adolescentes. De acuerdo al Informe Técnico: Estadísticas con Enfoque de Género del INEI, publicado en junio de 2021, se observan una serie de factores que agudizan la brecha de género en lo que respecta a la educación. Por ejemplo, en el área rural la tasa de asistencia a educación secundaria de los adolescentes fue de 83,1%, superior en 2,0 puntos porcentuales a la presentada por las adolescentes que fue de 81,1%.

5. Salud

a. Salud materna

Durante la vigencia de las medidas de aislamiento social obligatorio se observó una gran afluencia de mujeres en trabajo de parto a hospitales de nivel II, III y de alta

complejidad exponiéndose al contagio del COVID-19. Por ello, se buscó evaluar la respuesta de 21 hospitales de Lima Metropolitana y Callao respecto a la atención de la salud materna⁴⁸. Se verificó, específicamente, si existían lineamientos y estrategias para garantizar la atención durante la emergencia sanitaria.

De la supervisión se advirtió que no existía normativa que regulaba el tratamiento a gestantes en el marco de la pandemia por lo que, se recomendó formular regulación que establezca cuales son los hospitales especializados, sistema de referencias, triaje adecuado, aplicación de pruebas de detección del COVID-19 y continuidad en la entrega de métodos de planificación familiar, que fue parcialmente adoptada en la Directiva Sanitaria N°94-2020/DGIESP/MINSA.

Asu vez, se planteó al Ministerio de Salud formular una estrategia de difusión para que la ciudadanía conozca la forma en se efectúan los controles prenatales y monitoree el cumplimiento de las Directivas Sanitarias 94 y 97-2020-MINSA que abordan la continuidad de las atenciones y la atención en salud de las gestantes.

b. Violencia obstétrica

Respecto a esta problemática, se elaboró un estudio de aproximación para conocer que se entiende como tal, cuáles son sus manifestaciones, las causas y consecuencias que produce en las víctimas para poder plantear una agenda pendiente⁴⁹.

De este modo, se concluye que es modalidad de violencia multidimensional que afecta a las mujeres y que puede llevarse a cabo de forma explícita o tacita. Asimismo, se advierte que existen grupos de mujeres que podrían estar más expuestas a ella por su especial situación de vulnerabilidad⁵⁰. Finalmente, se advierte que la actuación del Estado es deficiente para el abordaje de esta forma de violencia pues no ha existido avances concretos ni se han generado políticas públicas para prevenirla.

Por ello, se recomendó al Ministerio de Salud diseñar y/o fortalecer programas de capacitación obligatoria a todo el personal de salud sobre: a) La calidad de la atención de la salud materna, enfocándose en la atención respetuosa y humanizada como componentes esenciales de la atención de calidad. b) Los enfoques de derechos, interculturalidad, interseccionalidad y de género tomando en cuenta la realidad sociocultural y económica del país. c) Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, de manera específica los derechos de las mujeres indígenas. d) Los alcances

48 Defensoría del Pueblo. Estado de Emergencia Sanitaria: Supervisión a hospitales de Lima y Callao sobre los servicios de atención de la salud materna. Informe especial n°13-2020-DP/ADM.


49 Defensoría del Pueblo. Violencia obstétrica en el Perú. Informe de Adjuntía n°23-2020-DP/ADM.

50 La situación de vulnerabilidad se ve agravada cuando se entrecruzan factores como el nivel socioeconómico, pertenencia a un pueblo indígena o uso de una lengua indígena, la manera de ejercer o vivir la sexualidad por parte de las mujeres, el ámbito de residencia (urbano o rural) y la edad



del consentimiento libre, previo e informado como un derecho humano. e) Las obligaciones del personal de salud que enfatice el respeto al derecho de la mujer a recibir una atención de la salud digna y respetuosa en el embarazo, parto y puerperio.

Parte IV . Mujeres en situación de mayor vulnerabilidad





1. Mujeres con discapacidad

Si bien a nivel interno el Estado peruano ha aprobado normas y políticas públicas dirigidas a las mujeres y/o a las personas con discapacidad, no se han logrado desarrollar de manera interseccional los enfoques de género y discapacidad. En ese sentido, subsisten normas que no cumplen con garantizar derechos de las mujeres y niñas con discapacidad, así como políticas públicas con indicadores que muestran debilidades para medir su impacto. Adicionalmente, la actuación de la administración pública manifiesta una falta de adecuación al modelo social y de derechos de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, en la implementación de los programas y servicios.

A modo de ejemplo, la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, Ley N°30364, y su Reglamento, regulan la utilización de una “Ficha de valoración del riesgo”, como herramienta que permita determinar la situación de vulnerabilidad y las necesidades de protección de una víctima. En dicho instrumento, la anotación de la discapacidad solo se orienta a que las autoridades identifiquen la condición de la persona, mas no a medir un mayor riesgo en atención a las barreras que debe enfrentar una persona con discapacidad.

Por otro lado, esa misma Ley señala en su artículo 22.6 que la medida de protección podrá ser “cualquier otra requerida para la protección de la integridad personal y la vida de sus víctimas o familiares”⁵¹. La Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento de que, haciendo uso de ese artículo, magistrados han dispuesto el internamiento en establecimientos psiquiátricos de mujeres con discapacidad psicosocial víctimas de violencia.

Sobre este último aspecto, a pesar de la vigencia de una política en salud mental bajo un modelo comunitario conforme a la Ley N°30947, Ley de Salud Mental, a julio de 2021 los establecimientos y hospitales psiquiátricos en nuestro país mantenían a 730 personas hospitalizadas, de las cuales 309 eran mujeres. De ese total, 96 personas se encontraban institucionalizadas por más de 45 días y en situación de alta.

⁵¹ Ley N°30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. 23 de noviembre de 2015. Art. 22.6.



2. Mujeres migrantes

Desde el año 2018, se ha mantenido un acuerdo de cooperación con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR) en Perú. Este acuerdo ha permitido la contratación de equipo especializado y el fortalecimiento de capacidades para el abordaje de casos y monitoreo de políticas y normas que afectan a toda la población refugiada, solicitante de refugio y migrante en el país.

Así, según el Sistema de Información Defensorial (SID), entre el 2019 y noviembre de 2021 se atendieron 5730 casos presentados por personas extranjeras a nuestra institución. De estos:

- 3462 fueron consultas, de las que 2279 fueron presentadas por mujeres extranjeras.
- 1436 fueron petitorios, de las que 947 fueron presentadas por mujeres extranjeras.
- 832 fueron quejas, de las que 457 fueron presentadas por mujeres extranjeras.

Asimismo, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas en el Perú (UNFPA), en el año 2021 se publicó el documento de trabajo “Violencia basada en género contra mujeres migrantes en Perú”, el cual identificó los avances y retos en torno a la normativa vigente y la atención que se brinda a mujeres refugiadas, solicitantes de refugio y migrantes que son víctimas de violencia basada en género.

Con base en sus hallazgos, se formularon 13 recomendaciones dirigidas a instituciones como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Migraciones, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Instituto de Medicina Legal y la Policía Nacional del Perú, a fin de mejorar la ruta de atención a víctimas extranjeras de violencia basada en género, y garantizar el acceso a los servicios de salud, sociales y legales que ofrece el Estado a sobrevivientes de violencia.

3. Mujeres privadas de libertad

Con relación a las mujeres privadas de libertad, en el párrafo 20 ítem d), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer solicitó información al Estado peruano acerca de las “medidas adoptadas para prevenir los malos tratos y la tortura, en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos”; al



respecto, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNPT), puso en consideración del Ministerio de Justicia los aspectos de especial preocupación advertidos durante las supervisiones realizadas en 2019 y 2020 en cuatro establecimientos penitenciarios de Lima, Piura, Junín y Arequipa⁵²:

1. Es necesario implementar servicios de salud física y psicológica al interior de los establecimientos penitenciarios para atender a los menores de tres años hijos e hijas de las internas. Del mismo modo, se debe asegurar su instalación en espacios cómodos y adecuados para dicha convivencia.
2. Los servicios de salud mental son insuficientes para atender las necesidades de las internas. Se advierte escases de personal psiquiátrico y de profesionales en psicología, así como de los medicamentos para atender los trastornos o condiciones diagnosticados.
3. Las mujeres privadas de libertad deben contar con agua potable y agua apta para el consumo humano en cantidad diaria suficiente, así como con una alimentación en cantidad y calidad adecuadas para cubrir sus requerimientos nutricionales y necesidades específicas.
4. Es necesario mejorar las capacidades del personal penitenciario y policial en contacto con las internas, a fin de asegurar un trato respetuoso, libre de agresiones físicas o verbales y de cualquier acto de discriminación.
5. Es necesario mejorar los canales de denuncia con los que cuentan las internas para dar a conocer posibles actos de agresión o discriminación, garantizando la protección de las denunciantes frente a posibles represalias y la tramitación oportuna de dichas denuncias.

Todos estos aspectos fueron compartidos con la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Justicia, al Instituto Nacional Penitenciario y las direcciones de los establecimientos penitenciarios supervisados, a través de recomendaciones formuladas para atender y mejorar las condiciones advertidas. Sin embargo, hasta febrero de 2021 en que se publicó el Informe Especial N°06, tales recomendaciones no habían sido implementadas o se encontraban en proceso.

4. Defensoras de derechos

La Defensoría del Pueblo, en junio de 2020, aprobó los “Lineamientos de Intervención

⁵² Desarrollados en los Informes N°02 sobre condiciones de las mujeres en cuatro establecimientos penitenciarios y N°06 Seguimiento a las recomendaciones sobre condiciones de las mujeres en establecimientos penitenciarios y otras supervisiones en el contexto por Covid-19.



Defensorial frente a casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos”⁵³. A través de este documento, busca garantizar el reconocimiento, protección y defensa de las personas defensoras de Derechos Humanos, quienes de manera pacífica despliegan sus esfuerzos para hacer realidad los derechos plasmados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

En este instrumento, se incorporó enfoques diferenciales de género (Punto 6.4), reconociendo así las situaciones de violencia diferenciadas a las que se enfrentan las Mujeres Defensoras, como actitudes misóginas, amenazas de agresión sexual y agresión sexual, falta de protección y acceso a la justicia, difamación basada en el género que cuestiona su “feminidad” o sexualidad, y estereotipos de género que contribuyen a la reprobación de su participación en la vida pública en lugar de atenderse a su papel de cuidadora en la familia, e incluso asesinatos.

Al respecto, desde el 2019 hasta noviembre de 2021, hemos conocido y atendido 15 casos de ataques contra defensoras de derechos humanos. De estos, 2 involucran a defensoras que promueven y defienden los derechos sexuales y reproductivos, así como el derecho a la equidad de género, 2 involucran la defensa de la libertad de expresión y la equidad de género, 1 involucra la defensa de los derechos de las mujeres, así como de los pueblos indígenas y originarios, y 1 caso involucra la defensa de la equidad de género. Entre los tipos de ataques más frecuentes que se han registrado contra las defensoras están la criminalización (3), la estigmatización (3) y las amenazas contra la seguridad personal (3).

5. Mujeres indígenas

En el año 2019, se elaboró un informe⁵⁴ de diagnóstico sobre la situación de las mujeres indígenas en el Perú. En él se observa que el Estado no cuenta con información suficiente desagregada por sexo y etnia para elaborar evaluaciones más certeras sobre esta población. La falta de evidencia dificulta la elaboración de políticas públicas culturalmente adecuadas.

A pesar de ello, de la información que si cuenta con estas variables, tenemos que las mujeres indígenas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad incluso frente a sus pares hombres, viendo limitado el ejercicio de sus derechos fundamentales. Así, en primera instancia debemos destacar que ellas corresponden

53 Puede verse en: <https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/lineamientos-de-intervencion-defensorial-para-defensores-de-derechos-humanos-resolucion-administrativa-029-2020-dp-pad.pdf>

54 Informe de Adjuntía n.º002-2019-DP/AMASPPI-PPI



al 10% de la población nacional del Perú. De este grupo, 87% son quechuas, 9% aimaras y 3% de etnias de la Amazonía.

Entre los datos resaltantes vemos que:

- La mayor cantidad de personas indígenas indocumentadas son las mujeres quechua hablantes (38%).
- Solo 41% de adolescentes mujeres indígenas acaba la secundaria.
- La falta de servicios de salud en las comunidades (solo en 3 de cada 10 comunidades nativas y en 4 de 10 comunidades campesinas) genera una alta tasa de mortalidad materna y neonatal.
- 14% de las adolescentes se embarazan entre los 15 y 19 años, superando esta cifra el promedio nacional.
- El 70% de mujeres menores de 18 años ha sufrido alguna forma de violencia sexual.
- Al 2017, sólo el 5% (333) de comunidades campesinas tiene a una mujer como presidenta comunal, mientras que sólo el 4% (102) de comunidades nativas tiene una mujer como presidenta de su comunidad.
- Solo 23% de mujeres indígenas participó en procesos de consulta previa.

En atención a estos hallazgos, se recomendó la producción periódica de información estadística desagregada por sexo, edad, auto-identificación, en los registros administrativos de los servicios públicos del Estado, con el fin de tener información diferenciada sobre mujeres indígenas desde cada sector. Además, mejorar la provisión de servicios básicos como escuelas y centros de salud.

Conclusiones

- A pesar de que existen avances normativos orientados a la compatibilización de nuestro ordenamiento con lo dispuesto por la CEDAW, aún existen barreras en la implementación de estos mandatos. Se ha evidenciado que lo jurídico no es suficiente sin un plan de implementación dotado de recursos, personal capacitado y voluntad política.
- Durante la pandemia, la mayoría de normas aprobadas han carecido de enfoque de género, lo que ha afectado el ejercicio de derechos de las mujeres, ello ha puesto en riesgo los avances que se realizaron en torno al cierre de brechas.

Un caso especial es el de las medidas adoptadas para combatir la violencia. En primera instancia, tras la declaratoria de emergencia y confinamiento, no se priorizó los servicios de atención a víctimas lo que las expuso a mayor riesgo. Asimismo, recién se adoptó una norma específica un mes después que, si bien aceleraba el proceso de atención reduciendo plazos, tampoco reconocía la prioridad de que los servicios de acceso a la justicia se mantengan abiertos.

- No se ha abordado de manera evidente la deconstrucción o cuestionamiento de estereotipos discriminatorios. Por el contrario, a través de los medios de comunicación estos son reforzados sin que las entidades gubernamentales puedan tomar acciones al respecto, incluso ante escenas de revictimización de mujeres que han sufrido violencia.
- Respecto a la violencia de género, destaca que el Estado, a través del Plan de acción conjunto, y actualmente mediante la aprobación del programa presupuestal orientado a resultados de reducción de la violencia contra las mujeres, haya reforzado los servicios de atención a víctimas de violencia, especialmente los ligados al proceso judicial de protección y sanción. Ahora bien, aún existen modalidades de violencia como la trata de personas y la desaparición de mujeres que no cuentan con los mecanismos necesarios para su prevención, protección a la víctima y posterior sanción al agresor.
- En relación con los derechos de las mujeres, se ha evidenciado que si bien han existido mejoras en el período 2018-2019, la pandemia ha significado un retroceso en el cierre de brechas. A nivel de salud, se ha identificado la falta de hospitales disponibles que brinden atención a mujeres gestantes o que den asesoría sobre salud sexual.

Del mismo modo, la sobrecarga de labores de cuidado ha empujado a las mujeres a renunciar a sus trabajos o a trabajar de forma informal con salarios menores al mínimo. En el ámbito educativo, la brecha digital ha impedido que muchas niñas y adolescentes, sobretodo en el área rural, asistan a la escuela; y, en lo relativo a la participación política, se ha evidenciado que el acoso político sigue siendo una barrera que impide el ejercicio de este derecho por parte de las mujeres.



- Respecto a las mujeres en mayor riesgo de vulnerabilidad, vemos que el Estado peruano aún no ha articulado de manera adecuada la interseccionalidad de enfoques relacionados a grupos específicos como las mujeres con discapacidad, migrantes, indígenas, privadas de libertad y defensoras de derechos humanos. Esta falta de análisis conjunto, impide que se pueda atender de manera adecuada los problemas específicos que limitan el ejercicio de sus derechos.



**Defensoría
del Pueblo**