

SITUACION DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

Contexto.-

La CEDAW en el ordenamiento jurídico peruano.-

De acuerdo a la Constitución Peruana de 1993, los tratados de derechos humanos que se encuentran en vigor no sólo forman parte del derecho nacional¹ sino que los derechos y libertades que ella reconoce deben ser interpretados conforme a estas normas supranacionales².

Es importante señalar que en este periodo, específicamente en el año 2006, el Tribunal Constitucional Peruano ha señalado que estos tratados “*detentan rango constitucional*”³, por lo que “*están dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional*”. Fuerza Activa en la medida de que incorporan al ordenamiento jurídico de rango constitucional los derechos reconocidos por ellos, y fuerza pasiva ya que son normas que “*no pueden ser modificadas ni contradichas por normas infraconstitucionales e, incluso, por una reforma de la Constitución que suprimiera un derecho reconocido por un tratado o que afectara su contenido protegido*”.

En ese sentido, no solo los derechos reconocidos en la Constitución peruana deben interpretarse conforme a la CEDAW, sino que las obligaciones que ésta establece tienen rango constitucional, por lo que deben ser respetadas por todas las normas infraconstitucionales.

Situación política y de los derechos humanos

Desde el inicio de su gestión, el gobierno aprista ha visibilizado su alianza con el fuji - montesinismo, la derecha económica, la jerarquía militar y la iglesia católica para mantener la impunidad de la violación de los derechos humanos y la corrupción, así como la situación de sobre ganancia que beneficia a los grupos de poder económico.

El fundamentalismo religioso y las corrientes más conservadoras dentro de la Iglesia católica siguen teniendo un importante poder en el Estado y en la definición de las políticas públicas, en particular en el tema de los derechos sexuales y derechos reproductivos.

En materia de aborto terapéutico, el gobierno declaró nulo, mediante R.M. 336-2007-SA/DNM del 19 de abril de 2007, el protocolo aprobado por el Instituto

¹ Artículo 55 de la Constitución Peruana.

² Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Peruana.

³ Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del 25 de abril de 2006 en el Proceso de Inconstitucionalidad presentado por el Colegio de Abogados de Arequipa y Colegio de Abogados del Cono Norte de Lima contra el artículo 22, inciso c), de la Ley N.º 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. (Exp.. 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC). Fundamento B. Numeral 1. Sub numeral. 1.1.

Materno Perinatal.⁴ Esta decisión tuvo un impacto negativo, pues no solo visibilizó el vacío jurídico históricamente existente para el ejercicio del derecho al aborto legal de las mujeres, sino que legitima la muerte y la afectación a la salud de las mujeres que necesitan someterse a un aborto terapéutico. Según información recabada por DEMUS en 13 hospitales de Lima, durante ese año, solo se realizó un aborto terapéutico.

Existe un permanente cuestionamiento de congresistas conservadores, a la distribución de la Anticoncepción Oral de Emergencia, pese a la sentencia del Tribunal Constitucional (2006) en la que ordena la información y provisión gratuita de este método anticonceptivo. Ello aunado a un grave problema de desabastecimiento de métodos anticonceptivos que afecta fundamentalmente a las mujeres pobres y de zonas alejadas de la capital, coloca en una situación de precariedad para las mujeres peruanas. La visión conservadora del gobierno se colude con problemas de gestión en la adquisición y distribución de métodos.

Frente a esta situación, ha sido la posición solitaria y poco gravitante de la Defensoría del Pueblo, la única que desde el Estado ha llamado la atención sobre éste y otros problemas (Primer reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 8 de marzo de 2008). Posición diversa a la que ha asumido el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), cuyo objetivo se centra más en el seguimiento de una propuesta de gestión de la pobreza con criterios economicistas, que en la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Si bien por presión de la sociedad civil organizada, en el año 2008, el gobierno restituyó el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMDES (el que había sido extinguido en el año anterior 2007), y dejó en suspenso la transferencia de los Centros de Emergencia Mujer (CEMs) de este ministerio a los gobiernos locales; lo cierto es que no existe un abordaje serio al problema de la violencia contra la mujer, hecho que se evidencia en el incumplimiento al Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007, así como en la ausencia de voluntad política para aprobar uno que le de continuidad.

Paralelamente, nos encontramos en un contexto de crecimiento económico nacional, sin precedentes recientes, en el que cada día se hacen más visibles las grandes contradicciones pre existentes en el país. Frente a las cifras que periódicamente embandera el gobierno, y la imagen que quiere dar al exterior en las Cumbres previstas para este año (Cumbre de Presidentes de América Latina, el Caribe y la Unión Europea – mayo de 2008; o el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico – noviembre 2008); se está articulando un movimiento social que visibiliza las incoherencias de la propuesta económica y ensaya la posibilidad de generar alternativas viables que respeten la identidad, la cultura y los derechos humanos de peruanas y peruanos.

⁴Resolución Directoral Nro. 031-DG-INMP-07 que aprobaba la Directiva Nro. 046-DG-INMP-07 "Manejo Integral de la Interrupción Terapéutica de la gestación menor de 22 semanas en el Instituto Materno Perinatal".

La respuesta del gobierno al descontento ha sido de desprecio y la estigmatización: aquellos que no están de acuerdo con su propuesta son llamados “perros del hortelano” o enemigos del desarrollo; y, frente a la reacción en la sociedad generada por la imposición de un modelo económico que ocasiona descontento social, ha respondido criminalizando la protesta social. En julio de 2008, se aprobaron once decretos legislativos que violan muchos derechos humanos y criminalizan la protesta social, sancionando el derecho a la manifestación pública.

En ese sentido, el contexto político en la actualidad es adverso al trabajo por justicia y reparación, pues se mantiene la campaña de desprestigio a las ONGs en general y en especial a las de derechos humanos, llegando a calar en los espacios de poder regional y local. Esta situación se agrava por la difusión y tratamiento de los medios de comunicación masivos frente a hechos que son transmitidos sin un análisis crítico. Ejemplo de esta situación es el proceso judicial por terrorismo, que se le sigue a 12 activistas ambientalistas que apoyaron los procesos consultivos de comunidades donde se pretende iniciar explotación minera sin tomar en cuenta los impactos ambientales y la capacidad de las comunidades de decidir sobre sus tierras; así como la detención injustificada de personas que participaron en un evento de la Coordinadora Bolivariana en Ecuador, acusadas de terrorismo.

Los procesos de justicia y reparación para las violaciones de los derechos humanos cometidos en las décadas pasadas se han visto afectados por este contexto. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) ha constatado que se mantiene la tendencia iniciada en el 2006 y acentuada en el 2007 por parte del Ministerio Público respecto a no formalizar denuncias en casos de violaciones de derechos humanos; actualmente 25 de 55 casos de la CVR se encuentran en etapa de investigación preliminar.

Con relación al modelo económico y el derecho al trabajo.-

En el Perú hubo cambio de gobierno democrático el año 2006. Sin embargo, el modelo económico de apertura comercial se profundizó con la firma y negociación de Tratados de Libre Comercio - TLC⁵. Se han incrementado las inversiones, principalmente en minería y agricultura y producción textil (confecciones para la exportación); estas dos últimas han facilitado durante la década un incremento de participación femenina en el empleo agrícola y textil. Este trabajo de las mujeres en la exportación tiene la característica de ser precario.

Desde finales de la década pasada se establecieron legislaciones especiales para promover las exportaciones, las que incluyen, entre otras, regímenes de trabajo especiales; que afectan principalmente a las trabajadoras en la agricultura y en la confección textil. Estos fueron ampliados por el Congreso el 23 de junio 2006 hasta 2020. Este régimen especial amplía la jornada de trabajo, reduce derechos de vacaciones, de maternidad, entre otros.

⁵ Con Estados Unidos 2007, con Canadá 2008. Ampliación del acuerdo de cooperación con Chile y negocia otros con China, Taiwán, Singapur y, sin embargo, el modelo económico continuó.

Organizaciones de la sociedad civil preocupadas por las condiciones discriminatorias de las trabajadoras de la agroexportación han elevado una demanda al Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Se mantienen y amplían procesos de descentralización y externalización productiva, y tercerización de contratos de trabajo, lo que promueve el incremento del trabajo a domicilio, trabajo autónomo, intermediación o cesión de mano de obra y subcontratación entre empresas⁶. Un rasgo importante en la subcontratación entre empresas es que la empresa principal o usuaria conserva la imagen comercial, es decir, el consumidor desconoce cuáles empresas contratistas participaron en el proceso productivo de los bienes o servicios y mucho menos si estas empresas cumplen con el respeto de los derechos laborales. Esto complica los mecanismos de control social o ciudadano sobre el cumplimiento y respeto de los derechos laborales en las cadenas de producción.

Estos nuevos modos de contratación de trabajo han generado un conjunto de conflictos laborales que dieron lugar a un ajuste de la legislación. El Congreso dio la Ley 29245 (24-06-2008) que establece, entre otros, responsabilidad solidaria, al menos respecto de obligaciones de origen legal: vacaciones, remuneraciones, descansos, jornada máxima, CTS, etc. Sin embargo, el Ejecutivo dio el Decreto Legislativo N° 1038 (19-06-2008) y su reglamento DS N° 006-2008- TR (12-09-2008) que introducen otros cambios que limita las obligaciones establecidas en la Ley N° 29245, entre ellas la responsabilidad solidaria, redujo el ámbito de aplicación a los/las trabajadores/as de los gremios más fuertes (donde hay pocas mujeres) que han exigido la dación de esta regulación (sector minero y de construcción civil), a fin de responder a sus exigencias (justas por cierto). Intencionalmente, la norma excluye a otros sectores donde el uso de la subcontratación es también masivo: telecomunicaciones, electricidad, saneamiento, exportaciones, etc., en todos estos la actividad no se realiza propiamente en un “establecimiento”. Además, estas normas establecen garantías mínimas sólo a situaciones de uso fraudulento de los mecanismos de descentralización productiva incluida la tercerización.

El Decreto Legislativo N° 1086 (30 de junio 2008), nueva Ley de Mype⁷ promulgada en el marco de las facultades legislativas otorgadas al Ejecutivo, recorta los derechos laborales de miles de trabajadoras y trabajadores de las pequeñas y medianas empresas en el país. Bajo el supuesto de apoyar la formalidad e incorporar a las/los trabajadoras/es de las micro y pequeñas empresas a los derechos laborales básicos, reduce los estándares de protección laboral nacionales y extiende el régimen laboral especial para empresas de hasta 50 trabajadoras/es. Se busca reducir derechos laborales en las medianas empresas que ahora, con la norma, se llamarán pequeñas y

⁶ Subcontratación de trabajo ofertado ya no por la empresa principal, sino por pequeñas empresas que tiene posibilidades de contratación más flexible de personal según las demandas del mercado.

⁷ Datos tomados del artículo de PLADES. Ley Mype implica un serio retroceso en materia laboral al reducir los derechos laborales de los trabajadores peruanos.

usarán el régimen laboral con menores derechos; lo más grave de este régimen es que deja de ser temporal y se convierte en permanente, sin introducir mecanismos de evaluación para saber si en verdad la reducción de derechos ha logrado formalizar a los informales. Los costos laborales no son los elementos que explican la informalidad; por lo tanto, no se justifica recurrir a la rebaja de derechos laborales como mecanismo de promoción de las micro y pequeñas empresas.

Preocupa la suerte de los miles de trabajadores/as que a la fecha laboran en empresas de más de 10 y hasta 100 trabajadoras/es y que ya gozaban del íntegro de sus derechos laborales que, según la ENAHO, se puede calcular en más de un millón y medio (un millón de asalariados en pequeñas empresas y otro millón, del cual se calcula sólo el 50% en empresas medianas y grandes). Sólo un pequeño porcentaje de ellos cuentan con contratos indefinidos y, por lo tanto, se encuentran protegidos del despido encubierto (1% en las empresas de menos de 20 trabajadores, 15% en las de menos de 50 y 20% en las de menos de 100). El resto de trabajadores/as puede ser separado y reemplazado por otro al que se aplicarían las nuevas disposiciones.

Después de varios años de presión de las organizaciones feministas y de mujeres el 16 de marzo de 2007, el Congreso de la República dio la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983, que establece el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad. El Artículo 6° f), además de establecer la garantía del derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, en el que se incorporen medidas para prevenir la discriminación laboral en el acceso al empleo, formación, promoción y condiciones de trabajo, e idéntica remuneración por trabajo de igual valor; incluye entre los derechos laborales la protección frente al acoso sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales.

Es una Ley Marco que constituye un avance y se está promoviendo su reglamentación e implementación. El MIMDES, como ente rector, debe desarrollar y garantizar políticas de avance de la mujer a fin de lograr la real igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, educacional y de salud, que se dirijan a la igualdad de salario, la permanencia escolar y maternidad segura y saludable⁸. La Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, encargada de elaborar los informes de avance y cumplimiento de esta Ley, no ha incluido en su primer informe, el tema referido a trabajo.

Matrimonio y Familia en el Perú

⁸ Balance del MIMDES. Cladem Perú. Lima, julio 2008

Las cifras del Censo 2,007 confirman que la institución del matrimonio está en crisis. El número de convivientes se ha incrementado progresivamente al pasar de 1 millón 336 mil 326 (12%) en el año 1981 a 5 millones 124 mil 925 (24.6%) en el 2,007; mientras que el número de casados ha disminuido de 38.4% en el año 1981 a 28.6% en el año 2,007.

Lo preocupante de esta situación no es que el matrimonio sea hoy un modelo familiar en crisis sino que la legislación sobre concubinato – el cual cobra cada vez más importancia - no reconozca efectos personales como obligación alimentaria recíproca durante la unión de hecho y tampoco herencia entre los concubinos. Esta situación desprotege particularmente a las mujeres quienes suelen ser la parte más vulnerable en estas uniones. El Censo del 2,007 también revela que en específicamente en área rural se ha incrementado el número de convivientes (de 22.4% en 1993 a 29%.2% en el a2,007) y la disminución de matrimonios (de 34.3% a 28.0%).

De otro lado el numero de divorcios se ha incrementado casi dos veces respecto al año 1999 en el se daba cuenta de 56,881 (0.5%) y para el 2,007 se han contabilizado 101,447 (0.6%). Recientemente se ha promulgado la ley que crea la vía administrativa y notarial para obtener una declaración de separación por mutuo acuerdo y divorcio. Si bien el concepto de crear una vía rápida es positiva la forma de regulación desprotege a las mujeres, dado que la posible afectación de sus derechos en un contexto post divorcio no es conocida por autoridades especializadas del Poder Judicial sino por Centros de Conciliación cuyos conciliadores no han recibido capacitación sobre perspectiva de género y la condición de las mujeres y mucho menos los Notarios.

Resulta particularmente preocupante las cifras respecto de menores de edad con uniones tempranas. Así, de las 75,885 mujeres convivientes menores de edad, según el censo de 2,007, el 44.7% tiene 17 años, el 26.3% sólo tiene 16 años, 14.5% 15 años y el 5.8% sólo 14 años; asimismo de las 7, 111 mujeres casadas menores de edad, el 15,9% tienen 14 años, el 19.3% 15 años, el 24.8% 16 años y el 40% 17 años.

Violencia contra la Mujer: grave violación a los derechos humanos

Según la ENDES Continua, entre el 2,004 y 2,005 el 15% de mujeres de zonas urbanas alguna vez unidas fue víctima de violencia física en los últimos 12 meses y el 13% de mujeres de zonas rurales.

Violencia Familiar.-

Según estadísticas de la Policía Nacional sobre el universo de los Departamentos de Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huancavelica, Huanuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Callao, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali, correspondientes al año 2,006:

- Se registraron 85,747 denuncias por violencia familiar

- En 35,119 casos el agresor fue el conviviente y en 25,348 fue el esposo; en 7,622 casos fue el ex conviviente y en 4,299 casos el ex esposo.
- En 33,411 casos la víctima tiene por ocupación su casa, seguido de 17,330 casos en los que la víctima es comerciante y 12,247 casos es de mando medio. En 8,661 casos son profesionales.
- En 63,533 casos las víctimas tienen entre 18 a 50 años de edad.
- 54,797 casos fueron por violencia física, 25,015 por violencia psicológica y las estadísticas dan cuenta de 5,935 casos como “otros”, con lo cual la violencia sexual queda invisibilizada en la estadística.

Según cifras del Ministerio Público referente a los 29 distritos judiciales:

- Entre Enero a Diciembre de 2,007 ingresaron 79,903 denuncias por violencia familiar de las cuales fueron atendidas 63,052.

Violencia Sexual.-

En los mismos departamentos indicados por la PNP para las estadísticas sobre violencia familiar se reportaron en el 2,006, 6,564 denuncias por violación sexual.

Trata de Persona.-

Según el Sistema RETA PNP, las víctimas de trata de personas por año son como sigue:

2,004: 4
 2,005: 11
 2,006: 50
 2,007: 112.

Con relación a la pobreza y el impacto en las mujeres de zonas rurales e indígenas.-

Recomendación “N” del Comité CEDAW al V Informe Periódico del Estado peruano⁹:

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

Observaciones y Recomendaciones del Comité CEDAW al VI Informe Periódico del Estado Peruano¹⁰

⁹ El Comité examinó el quinto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/5) en sus sesiones 583 y 584, celebradas el 15 de agosto de 2002.

(...)

Principales esferas de preocupación y recomendaciones

(....)

32. El Comité observa con preocupación el elevado número de mujeres, en particular mujeres indígenas y de las zonas rurales, que no poseen documentación sobre la inscripción de nacimientos y en consecuencia no pueden reclamar la nacionalidad y los beneficios sociales en el Estado Parte.

33. El Comité alienta al Estado Parte a que agilice y facilite el proceso de inscripción de las mujeres que no cuentan con esa documentación y expida certificados de nacimiento y documentos de identidad. El Comité insta al Estado Parte a que establezca metas y calendarios precisos para la documentación de la nacionalidad de esas mujeres, en particular en las zonas rurales, y a que en su próximo informe reseñe los adelantos realizados al respecto.

Observaciones y Recomendaciones del Comité CEDAW al VI Informe Periódico del Estado Peruano¹¹

(...)

Principales esferas de preocupación y recomendaciones

(....)

36. Al Comité le preocupa la situación de las mujeres de las zonas rurales, las mujeres indígenas y las que pertenecen a minorías, que se caracteriza por condiciones de vida precarias y falta de acceso a la justicia, la atención de la salud, la educación, las facilidades de crédito y los servicios comunitarios. Al Comité le preocupa que la pobreza generalizada y las condiciones socioeconómicas deficientes son algunas de las causas de la violación de los derechos humanos de las mujeres y de la discriminación contra las mujeres de las zonas rurales, las mujeres indígenas y las que pertenecen a minorías. Además, al Comité le preocupa el racismo y las múltiples formas de discriminación contra las mujeres afroperuanas.

37. El Comité insta al Estado Parte a que preste especial atención a las necesidades de las mujeres de las zonas rurales, las mujeres indígenas y las mujeres de grupos minoritarios, a fin de asegurar que participen en los procesos de adopción de decisiones y gocen de acceso pleno a la justicia, la educación, los servicios de salud y las facilidades de crédito. El Comité invita al Estado Parte a que haga hincapié en los derechos

¹⁰ El Comité examinó el sexto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/6) en sus sesiones 763^a y 764^a, celebradas el 19 de enero de 2007 (CEDAW/C/SR.763 y 764). La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento CEDAW/C/PER/Q/6 y las respuestas del Perú figuran en el documento CEDAW/C/PER/Q/6/Add.1.

¹¹ El Comité examinó el sexto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/6) en sus sesiones 763^a y 764^a, celebradas el 19 de enero de 2007 (CEDAW/C/SR.763 y 764). La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento CEDAW/C/PER/Q/6 y las respuestas del Perú figuran en el documento CEDAW/C/PER/Q/6/Add.1.

humanos de las mujeres en todos los programas de cooperación para el desarrollo, incluidos los que se ejecutan con organizaciones internacionales y donantes bilaterales, a fin de reparar las causas socioeconómicas de la discriminación contra las mujeres de las zonas rurales, las mujeres indígenas y las mujeres de grupos minoritarios, recurriendo a todas las fuentes de apoyo disponibles. El Comité alienta al Estado Parte a que adopte medidas más eficaces para eliminar la discriminación contra las mujeres afroperuanas y a que intensifique la lucha dirigida a eliminar el racismo contra las mujeres y las niñas en el Perú.

1. Participación Política. Autora: Grecia Rojas.

Marco Normativo

Sistema normativo peruano reconoce la participación política de las mujeres como un elemento prioritario en la vida política y social del país. Los tratados Internacionales, parte del sistema interno peruano, que brindan un marco de reconocimiento y promoción del derecho a la participación política de las mujeres, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - PIDCP y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación hacia la mujer CEDAW, reconocen los siguientes aspectos de la participación política;

1. Participar en la dirección de asuntos públicos
2. Votar y ser elegido/a en elecciones periódicas¹², incluidos los referendums públicos
3. Acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas
4. Participar en la formulación de políticas gubernamentales.

La Constitución peruana, reconoce los siguientes aspectos de la participación política;

1. Derecho a participar de los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa. (art. 34)
2. Ser elegido y elegir libremente a sus representantes (art. 34)
3. Acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas; establece el sistema de cuotas de género para los Consejos Regionales y Municipalidades (art. 191¹³)

El Acuerdo Nacional, establece los lineamientos para el desarrollo de las políticas de Estado para los próximos 20 años. Este documento de consenso señala en la décima política "Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin discriminación" el compromiso de "fortalecer la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y concertan con el Estado y la sociedad civil"¹⁴. La citada Política de Estado, prioriza el fortalecimiento de la participación femenina puesto que desde 1996, el Perú cuenta con la llamada

¹² Esto incluye las elecciones generales, regionales y locales así como a todos aquellos cargos sujetos a elección pública.

¹³ Este Artículo fue modificado por la Ley No. N° 27680, publicada el 7 de marzo del 2002, y la Ley No. 28607, publicada el 4 de octubre de 2005.

¹⁴ Inciso a)

cuota de género. Esta medida de acción afirmativa, fue establecida inicialmente en 25% en las listas de candidatos al Congreso de la República. En efecto, la Ley No. 26859 Ley General de Elecciones ingresa en el sistema normativo peruano la cuota mínima de participación de hombres o mujeres en las listas de candidatos al Congreso de la República ascendente a un 25%, porcentaje que sería posteriormente incrementado hasta un 30% de participación mínima de hombres o mujeres¹⁵.

La Ley de Elecciones Regionales, Ley No. 27683, hace lo correspondiente a nivel regional además de incorporar una cuota para los jóvenes (mínimo 20%) y para representantes de comunidades nativas y pueblos originarios (mínimo 15%). A nivel local, la Ley de Elecciones Municipales, Ley No. 26864, modificada por la Ley No. 27734 desarrolla el mismo marco de acción afirmativa.

Actualmente el Congreso de la República ha aprobado en las Comisiones de Justicia y de la Mujer una propuesta legislativa que de aprobarse por el pleno del Congreso perjudicaría por resultados a las mujeres. El 14 de octubre de 2008, se aprobó un dictamen a favor de la propuesta legislativa para la eliminación del voto preferencial para la elección de los y las representantes al Congreso de la República y se precisa que los consejos regionales y locales son elegidos por lista cerrada y bloqueada¹⁶. De aprobarse esta iniciativa se modificaría la legislación vigente y al no haber considerado una medida que garantice la equidad de género se perjudicaría de manera irreparable la participación política de las mujeres. Las organizaciones de mujeres han expresado su preocupación porque la eliminación del *“voto preferencial y establecer la nueva modalidad de elección sin mandato de alternancia de los sexos, se debilitará la eficacia ya demostrada de la cuota electoral de género y los avances en la igualdad política de las mujeres”*.¹⁷

Ya en el 2007, la Defensoría del Pueblo¹⁸, recomendó al Congreso de la República modificar la legislación electoral estableciendo que las listas de candidatos deben contener, por lo menos, un porcentaje mínimo de 30% para tal efecto, recomendó la modificación del artículo 116º de la Ley N° 26859 Ley Orgánica de Elecciones, el artículo 12º de la Ley N° 27683 Ley de Elecciones Regionales, el artículo 10º numeral 3 de la Ley N° 26864 .Ley de Elecciones Municipales y el artículo 26º de la Ley N° 28094 .Ley de Partidos Políticos.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social –MIMDES, ha presentado ante el Consejo de Ministros, un anteproyecto de Ley sobre Alternancia en la Cuota de Género, que propone modificar la Ley No. 27387, así como la modificación del numeral 3 del Artículo 10 de la Ley N° 26864 *Ley de Elecciones Municipales* y

¹⁵ Ley No. 27387.

¹⁶ Esto significa que el voto sería por la agrupación política en su conjunto (lista cerrada y bloqueada), lo que significa que las posibilidades de resultar electos y electas dependerá de la ubicación que tengan mujeres y hombres al interior de sus respectivas listas de postulación. En el país no hay alternancia. Las mujeres a pesar de haber sido ubicadas en lugares poco elegibles, han logrado escaños, gracias al voto preferencial.

¹⁷ <http://www.manuelaenelcongreso.org/node/387>

¹⁸ Informe Defensorial No. 122; La Cuota de Género en el Perú: Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006

del segundo párrafo del Artículo 12 de la Ley N° 27683 *Ley de Elecciones Regionales*, a fin que las listas pendientes para postular en las elecciones municipales y regionales, a los cargos de regidores y concejales, respectivamente, se presenten alternativamente un varón y una mujer o viceversa, según decida el partido o el movimiento. Esta norma es importante pues regulará la tendencia a ubicar a las mujeres en las últimas posiciones de las listas partidarias.

Como se puede apreciar, el marco normativo nacional peruano se sigue adecuando, de modo tal que pueda garantizar la paridad de género en la participación y representación política. Sin embargo, no es un proceso lineal y seguro que demanda una actitud vigilante y el desarrollo de alianzas estratégicas que permitan mantener y mejorar la participación políticas de las mujeres en nuestro país.

Recomendaciones específicas de la CEDAW

En los dos últimos informes periódicos del Perú ante el comité de expertas de la CEDAW, este organismo ha reiterado su preocupación porque aunque que considere que el Estado Peruano haya tomado “medidas para aumentar la participación política de las mujeres, ellas están sub-representadas en otros organismos públicos, tales como la administración pública y el poder judicial, y a nivel local/municipal”¹⁹.

Quinto Informe Periódico del Perú.
480. Preocupa al Comité que si bien se observan avances en la composición del Congreso y en el gobierno local como resultado de la normativa aprobada, aún parezca insuficiente la participación de mujeres en el Congreso, en el ámbito judicial y en los niveles superiores de la dirección política y administrativa de país.
481. El Comité recomienda que se adopten estrategias dirigidas a lograr un aumento del número de mujeres que intervienen en la adopción de decisiones a todos los niveles, a través de la adopción de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el artículo 4.1 de la Convención, y que se refuercen las actividades encaminadas a promover a mujeres a cargos de dirección tanto en el sector público como en el privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de la mujer en la planificación del desarrollo y la toma de decisiones.
Sexto Informe Periódico del Perú
16. Al Comité le preocupa que la información proporcionada en el informe indique una falta de comprensión de la diferencia entre medidas especiales temporales orientadas a la aceleración de la igualdad sustantiva, de facto de las mujeres, como se requiere bajo el artículo 4, párrafo 1, de la Convención, y las políticas sociales generales que son adoptadas para implementar la Convención.

¹⁹ Sexto Informe Periódico del Perú

Al Comité le preocupa adicionalmente que aunque se estén tomando medidas para aumentar la participación política de las mujeres, ellas están sub-representadas en otros organismos públicos, tales como la administración pública y el poder judicial, y a nivel local/municipal.

17. El Comité recomienda que el Estado parte adopte medidas concretas, incluyendo medidas especiales temporales de acuerdo con el artículo 4, párrafo 1, de la Convención y la recomendación general 25, en todas las áreas a fin de acelerar la realización práctica de la igualdad de facto entre mujeres y varones. También alienta al Estado parte a dar a conocer en mayor grado el propósito de las medidas especiales temporales según han sido elaboradas por el Comité en su recomendación general 25. El Comité urge al Estado parte a implementar un plan estratégico con medidas que resulten en un mayor número de mujeres en cargos públicos, incluyendo la administración pública y el poder judicial, y a nivel local/municipal, junto con el establecimiento de cronogramas y objetivos. Más aún, el Comité sugiere la implementación de actividades de sensibilización sobre la importancia de la participación de las mujeres en la toma de decisiones para la sociedad en su conjunto.

Políticas públicas

A nivel de políticas públicas la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, determina los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales. Estos lineamientos son la base para que estas instancias del gobierno desarrollen políticas, planes y programas transversales.

El Lineamiento a) señala el deber de promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático. Además se señala el deber de garantizar la promoción de la participación política de manera especial de mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas.

Artículo 6°.- De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales

El Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos:

- a) Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático.
- e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres.

Por su parte el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones 2006 – 2010, a través del objetivo estratégico No. 5 busca garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones para ello se plantea como meta, entre otras, lograr una mayor participación descentralizada de las mujeres en órganos e instancias de representación política, gestión pública y toma de decisiones.

La cuota de género, aplicada por primera vez en las Elecciones Regionales de noviembre del año 2002. Ello, posibilitó que la representación femenina llegará al 12% en Presidencias Regionales, 16% a nivel de Vice Presidencias y 22.3% a nivel de Consejerías Regionales.

**CUADRO COMPARATIVO No. 1:
Porcentaje de Congresistas Mujeres electas Periodos 2000 – 2001 - 2006**

AÑO	No. MUJERES ELECTAS	%
2006	35 congresistas	29.1 %
2001	22 congresistas	18%
2000	26 congresistas	22%

A pesar que en el 2006, se llegó ha obtener un 28% de representación femenina en las Consejerías Regionales, hubo un drástico retroceso en las Presidencias y Vice Presidencias Regionales.

**CUADRO COMPARATIVO No. 2:
Porcentaje de Mujeres electas en Presidencias y Consejerías Regionales Periodos 2000 – 2006**

CARGO	Elecciones Generales 2000		Elecciones Generales 2006	
	No.	%	No.	%
Presidencia Regional	4	16%	0	0
Consejerías Regionales	50	22%	63	28%

Elaboración propia

En ese mismo proceso electoral, también se alcanzó el nivel más alto de representación de mujeres de la historia parlamentaria (29.17%) casi el 30%, porcentaje establecido como cuota mínima de participación de las mujeres. Además que el porcentaje de mujeres elegidas como congresistas en las

elecciones generales de 2006, se incrementó al 11.1% con respecto al porcentaje de mujeres elegidas en las elecciones generales del año 2001.

**CUADRO COMPARATIVO No. 3:
Porcentaje de Mujeres electas en Alcaldías y Regidurías Locales
Periodos 2000 – 2006**

CARGO	Elecciones Generales 2000		Elecciones Generales 2006	
	No.	%	No.	%
Alcaldía Provincial	5	2.6% de 194	4	2% de 195
Regiduría Provincial	399	23.5% de 1,699	430	25% de 1,717
Alcaldía Distrital	48	2.9% de 1,622	46	2.8% de 1,615

Elaboración propia

Proyectos o Iniciativas

En los últimos años, se han desarrollado diversos proyectos financiados por a cooperación internacional ejecutados tanto por organismos no gubernamentales como por el Estado mismo.

Entre estos destacan por ejemplo; el programa Pro-Descentralización (PRODES), financiado por USAID, proyecto que ha finalizado a la fecha pero que desde el 2002 apoyó, en la consolidación del proceso de descentralización, así como a establecer mecanismos de participación de las mujeres y los grupos tradicionalmente excluidos en la formulación de los presupuestos participativos²⁰.

Por su parte el proyecto Participa Perú (CRS, Grupo Propuesta Ciudadana, RTI y CMP Flora Tristán), ha desarrollado una experiencia piloto en Junín (Concepción) sobre participación de las mujeres en la gestión local y en el proceso de descentralización.

Otro proyecto auspiciado por USAID, Consorcio Sociedad Democrática – CONSODE, integrado por *Manuela Ramos, National Democratic Institute, IPEHDEHP* ha permitido el desarrollo de propuestas legislativas para mejorar los mecanismos de participación de las mujeres, con el objetivo de incorporar la igualdad de oportunidades y equidad de género.

Cabe destacar como una estrategia de significativa incidencia pública en las elecciones generales de 2006, el desarrollo de la Plataforma Multipartidaria de políticas de Género, suscrita en julio de 2005 por 23 partidos políticos bajo el auspicio del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, el Movimiento Manuela Ramos, y la Asociación Civil Transparencia, con esta plataforma los partidos

²⁰ Apoyó a diversas instituciones como el Congreso de la República, el Consejo Nacional de Descentralización, gobiernos regionales y gobiernos locales

firmantes se comprometieron a incrementar la participación de más mujeres en la vida partidaria política del país, de tal manera que no menos del 30 % de los cargos partidarios sean ocupados por mujeres²¹.

El Proyecto “Promoción de la participación política de las mujeres peruanas en el ejercicio del derecho al sufragio y en el uso de mecanismos de vigilancia ciudadana²². Colaboró con el trabajo que realiza la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE enfocado a incrementar y mejorar la participación política de las mujeres peruanas, tanto desde su posición de electoras, integrantes de organizaciones políticas, candidatas a cargos de elección popular como en su rol de vigilancia a las autoridades electas²³. Este proyecto también buscó afianzar en las mujeres peruanas un conocimiento e integración de sus derechos y deberes ciudadanos, brindándoles información y herramientas para facilitar su acceso a las instancias de participación y de decisión²⁴. La Escuela Electoral del Perú²⁵, a cargo del *Jurado Nacional de Elecciones (JNE)*, tiene el propósito de fortalecer la función educativa de este organismo autónomo, a través de la formación ciudadana que contribuya a consolidar la conciencia cívica en la ciudadanía. Dentro de la Escuela Electoral desarrolla la línea de trabajo denominada Mujer y Democracia cuyo objetivo es promover propuestas que beneficien la representación, participación y reconocimiento de la mujer en la política²⁶.

Casos emblemáticos

Caso 12.404²⁷

El Movimiento Manuela Ramos y la Defensoría del Pueblo, presentaron ante la Comisión Interamericana de derechos humanos a favor de Janet Espinoza Feria y otras vs Perú, cuenta a la fecha con el Informe de admisibilidad n° 51/02²⁸, pendiente el análisis de Fondo. La petición presentada alega la violación a los derechos políticos (art.23), a la igualdad ante la ley (art. 24) y a la no discriminación (art.1.1), establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en perjuicio de las Candidatas al Congreso de la República de los Distritos Electorales de Callao, Ica y la Libertad. Señala que las autoridades electorales del Perú en una interpretación restrictiva de la Ley Electoral vigente que establece, las cuotas electorales en un mínimo de 30%, ha favorecido la discriminación de género, al emitir la Resolución No. 068-2001,

²¹ Pág. 123, 124; Línea de Base del PIO 2006-2010,

²² Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), financiado por la Unión Europea.

²³ Se desarrollo en las regiones de Amazonas, Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, Huancavelica, Lima, Pasco, Puno y San Martín.

²⁴ <http://www.1.onpe.gob.pe/proyectomujer/quie.htm>

²⁵ Creada el 26 de mayo del año 2005, Mediante Resolución N° 125-2005-JNE

²⁶ Realiza jornadas mensuales a las que se invita a representantes de organizaciones vinculadas a los derechos humanos y a la defensa de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
http://www.jne.gob.pe/index.php?t=1&st=6&option=com_content&task=view&id=147&Itemid=11

del 22 de enero de 2001, en la que reglamentó las cuotas mínimas electorales en los distritos electorales de Callao, Ica y La Libertad para las elecciones del Congreso, llevadas a cabo en el mes de abril del año 2001.

La comisión declaró Admisible la petición en lo que respecta a las siguientes eventuales violaciones a los derechos:

- *Art. 1(1) (CADH)* sobre la obligación de los Estados de respetar los Derechos y libertades, garantizando su pleno y libre ejercicio.
- *Art. 23 (CADH)*: sobre los derechos de las personas a votar y ser elegidos en puestos de elección popular y de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.
- *Art. 24 (CADH)*: que establece que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Recomendaciones

1. Incorporar la Alternancia en la legislación electoral como requisito en la confección de las listas de candidatos.
2. La Defensoría del Pueblo ha recomendado que las listas de candidatos que queden incompletas por exclusión, renuncia, fallecimiento o tacha de candidatas, deban ser completadas por otras mujeres que se encuentren en posiciones inferiores en la misma lista o por candidatas accesorias.
3. Finalmente es importante unificar la legislación electoral sobre la cuota de género, de modo tal que se facilite su conocimiento y aplicación.
4. Es necesario desarrollar un programa de formación permanente para desarrollar las capacidades de las mujeres y su participación política y el ejercicio adecuado de sus funciones.

2. Derecho a la salud, derechos sexuales y derechos reproductivos. Autora: Jeannette Llaja.

A lo largo de la CEDAW se establecen varias obligaciones vinculadas a la salud y concretamente a los derechos reproductivos, sin embargo, es el artículo 12 el más representativo. En él se establece que:

“1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.”

Además, tenemos que tener en cuenta lo establecido por la **Resolución General 24 (1999) del Comité por la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**, párrafo 11:

“La negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria. Por ejemplo, si los encargados de prestar servicios de salud se niegan a prestar esta clase de servicios por razones de conciencia, deberán adoptarse medidas para que remitan a la mujer a otras entidades que presten estos servicios”.

El reconocimiento expreso de los derechos sexuales y los derechos reproductivos en el ordenamiento jurídico peruano.-

La Constitución peruana no reconoce expresamente a los derechos sexuales, ni a los derechos reproductivos de las personas. Sin embargo, si establece una serie de derechos intrínsecamente relacionados con ellos; nos referimos al derecho a la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, además del derecho a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad de conciencia, a la libertad de información, a la intimidad personal, entre otros.

Asimismo, la Constitución señala *“la política nacional de población tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir. En tal sentido, el Estado asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud”*²⁹.

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres – Ley 28983- del 16 de marzo de 2007, es la única norma con rango de ley que reconoce expresamente la existencia de los derechos sexuales y los derechos reproductivos. En ella se señala que es obligación del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales de adoptar políticas, planes y programas para garantizar el derecho a la salud, *“con especial énfasis en la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos, la prevención del embarazo adolescente, y en particular el derecho a la maternidad segura.”*³⁰

La norma también establece que éstos tienen la obligación de *“Garantizar que los programas de salud den cobertura integral a la población en situación de extrema pobreza y pobreza, en los riesgos de enfermedad y maternidad, sin discriminación alguna, de acuerdo a ley.”*³¹

Pese a este avance, la norma ha sido cuestionada, pues en su proceso de aprobación, se decidió excluir el derecho de las mujeres a no ser discriminadas

²⁹ Art. 6 de la Constitución peruana.

³⁰ Art. 6 inciso. i).

³¹ Art. 6 inciso. j).

por su orientación sexual e identidad de género, invisibilizando los derechos y las necesidades de la comunidad de mujeres no heterosexuales.

En el Congreso 2006-2011, se han presentado algunos proyectos de ley en los que se busca desarrollar los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las personas, sin embargo éstos han sido encarpetados en las comisiones en las que se tenían que discutir y aprobar. Algunos de ellos son:

- **Proyecto de Ley 1062/2006-CR. Proyecto de Ley de Salud Sexual y Salud Reproductiva.** Proyecto que fue presentado el 3 de agosto de 2007 por un grupo de congresistas de diferentes bancadas. Desde el 14 de marzo del mismo año, el proyecto fue derivado a la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad, sin que hasta el momento haya sido dictaminado.

Su no aprobación da cuenta de una posición mayoritariamente conservadora en el Congreso, la que estaría en contra del reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

- **Proyecto de Ley 00637/2006-CR.** Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 21º de la Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes, referente a que los adolescentes mayores de 14 años y menores de 18 años pueden acceder a información, orientación y servicios de salud sexual y reproductiva. Fue presentado el 11 de setiembre de 2006, sin embargo, está en la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, así como en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos desde el 15 de noviembre de 2006, sin que haya sido dictaminado.
- **Proyecto de Ley 01422/2006-CR.** que propone incorporar un párrafo al artículo 4º de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, que faculta a los adolescentes para acceder a servicios de salud a fin de recibir atención integral en salud sexual y reproductiva, con énfasis en VIH - SIDA y otras infecciones de transmisión sexual. Desde el 2 de julio de 2007 se encuentra en la comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad sin ser aprobado.

Durante este periodo (2005-2008) se han aprobado algunas normas infra legales, las que han reconocido expresamente la existencia de los derechos sexuales y reproductivos de las personas. Algunas de las más importantes son:

- a. **La Norma técnica de planificación familiar**, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 536-2005/MINSA del 28 de julio de 2005. Esta norma, que reemplazó las Normas de Planificación Familiar aprobada en el año 1999, tiene como objetivos general establecer los procedimientos para lograr un manejo estándar, efectivo y eficaz de las actividades de planificación familiar por parte del personal de salud, contribuyendo a

que la población peruana alcance sus ideales reproductivos, basados en el respeto irrestricto de los derechos humanos, promoviendo la equidad de género y elevando la calidad de vida de usuarias/os, así como de su familia, su comunidad y el país.

Esta norma reconoce entre sus enfoques, el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género; en el primero de ellos desarrolla los “derechos sexuales y reproductivos” indicando que:

“Toda persona tiene derecho a:

- *Disfrutar del más alto nivel posible de salud física, mental y social que le permitan disfrutar de su sexualidad.*
- *A decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y disponer de la información, la educación y los medios necesarios para poder hacerlo.*
- *Tener acceso, en condiciones de igualdad, sin discriminación por edad, opción sexual, estado civil entre otros, a los servicios de atención que incluyan la Salud Reproductiva y Planificación Familiar.*
- *Tener acceso a una amplia gama de métodos anticonceptivos para poder realizar una elección libre y voluntaria.*
- *Tener acceso a servicios de calidad en salud sexual y reproductiva.*
- *A que las instituciones de salud, velen porque se cumplan estos principios en todas las fases de la atención.*
- *A ser atendidos en Salud Reproductiva sin ningún tipo de coacción.”*

Es importante señalar que esta norma se emite un año después de que el Ministerio de Salud haya aprobado las Guías Nacionales de Atención Integral de la Salud Sexual y Reproductiva, el 21 de junio de 2004, mediante Resolución Ministerial N° 668-2004/MINSA.

b. Planes Nacionales.

En el periodo 2005-2008 se han aprobado una serie de Planes Nacionales que contemplan o deberían contemplar el reconocimiento de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las personas. Así tenemos:

- El Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010. Decreto Supremo 017-2005-JUS.
- Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010. D.S.009-2005-MIMDES.
- El Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Decreto Supremo 008-2005-MIMDES.
- El Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2006-2010 (publicado el 29 de junio de 2006) y que reformula y amplía el Plan 2002-2006.

Resulta relevante centrarnos en dos de los planes mencionados:

- **El Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010.** Aprobado por Decreto Supremo 017-2005-JUS y publicado el 11 de diciembre de 2005.

El objetivo general del Plan Nacional de Derechos Humanos es *“Reforzar los mecanismos nacionales para promover y proteger los derechos humanos y garantizar la conformidad de la legislación y prácticas nacionales con las obligaciones derivadas de las normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario que obligan al Estado peruano”*.

La construcción del Plan de Derechos Humanos permitió la participación de la sociedad civil a través de 19 audiencias públicas a nivel nacional; sin embargo, en la etapa final de su construcción, fueron las intervenciones de las Fuerzas Armadas y de la Conferencia Episcopal peruana, las que determinaron que en él se excluyeran una serie de disposiciones vinculadas a los derechos humanos de las mujeres y fundamentalmente de las lesbianas, gay, transexuales, transgénero y bisexuales, tal y como pasamos a desarrollar.

Uno de los lineamientos del Plan, el 4, es el de *“Implementar políticas afirmativas a favor de los derechos de los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad, en condiciones de igualdad de trato y sin discriminación”*. En él se consideran dos objetivos que son importantes de resaltar, el Nro 4 vinculado a las mujeres, y el Nro. 6 vinculado a la “diversidad sexual”.

El Objetivo Específico Nro. 4 denominado “Garantizar los derechos de las mujeres” tiene dos resultados vinculados a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres:

Resultado Nro. 6 “Se fortalecerá la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, es decir equidad de género, en las políticas, programas e investigaciones en materia de salud a fin de promover en mejores condiciones la salud de la mujer”, se prevee como única actividad “velar por la incorporación del enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, es decir equidad de género, en los contenidos del Plan de capacitación del sector salud”.

Resultado Nro. 7 “las mujeres ejerzan libre y saludablemente su sexualidad” establece como actividades:

A1. Potenciar los programas de educación sexual impartidos a través de los distintos niveles del sistema educativo nacional.

A2. Promover el derecho de la mujer a tener acceso a una atención de salud adecuada y a la más amplia gama de servicios de la planificación familiar.

El Objetivo Específico Nro. 6 denominado *“Fomentar acciones para promover una cultura social de respeto a las diferencias, que evite el trato denigrante o violento por motivos de índole / orientación sexual, en el marco de la Constitución y la Ley”* tiene 1 resultado y cuatro actividades:

Resultado 1 *“Se implementan acciones para promover una cultura de respeto a las diferencias que evite el trato denigrante o violento por motivos de orientación / índole sexual, en el marco de la Constitución y la Ley”*

Actividades para asegurar el logro del Resultado 1.

A1. Evaluar la normatividad vigente y emitir las recomendaciones necesarias para sancionar las practicas denigrantes o violentas contra personas por motivos de orientación / índole sexual.

A2. Promover normas para sancionar los mensajes denigrantes que se difundan a través de medios de comunicación contra las personas por razones de orientación / índole sexual.

A3. Fomentar acciones que incluyan la promoción de la tolerancia y el respeto de los derechos de las personas con diferente orientación / índole sexual.

A4. Implementar programas de capacitación en DD.HH. dirigidos a operadores de salud a fin de que brinden servicios de atención con calidad y que se respeten los derechos de las personas con diferente orientación / índole sexual.

Esta protección no se extiende al reconocimiento del derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo, legalizar uniones de hecho y adoptar menores, por no ser acorde con el marco jurídico vigente.

Lo dispuesto en relación a este Objetivo Estratégico, no afecta lo establecido en los Reglamentos de las Instituciones Castrenses, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las Leyes de la República.”

Es importante señalar que en el caso de las mujeres, el Plan establece objetivos mínimos que no están acorde a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos que ya han sido alcanzados a nivel internacional. Sin embargo, es en el caso de los derechos de las personas lesbianas, gays, transexuales, transgénero y bisexuales, donde el Plan Nacional de Derechos Humanos resulta ser una norma inconstitucional por discriminatoria.

Como se puede observar, en ella no se reconoce la existencia de la discriminación por orientación sexual, por lo tanto se desconoce la necesidad de realizar acciones en contra de este fenómeno, pese a que este tipo de discriminación está proscrita explícitamente desde mayo de 2004, con la aprobación del Código Procesal Constitucional.

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

Pero, además es totalmente discriminatoria pues afirma que *“Esta protección no se extiende al reconocimiento del derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo, legalizar uniones de hecho y adoptar menores, por no ser acorde con el marco jurídico vigente”*. Esta afirmación innecesaria en un Plan Nacional de Derechos Humanos, evidencia la necesidad de un sector de la población de restringir los derechos vinculados a la familia que también tienen las lesbianas, gays y trans. El silencio jurídico existente en el Perú no significa una determinación sobre su constitucionalidad o no a nivel interno, o su legitimidad a nivel supranacional.

Y luego cuando señala que *“Lo dispuesto en relación a este Objetivo Estratégico, no afecta lo establecido en los Reglamentos de las Instituciones Castrenses, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las Leyes de la República.”*. Afirmación aún más grave aún, pues indicaría que en el espacio militar son legítimas las prácticas denigrantes o violentas, así como los mensajes denigrantes contra las lesbianas, gays y trans. Asimismo, el ámbito castrense se eximiría de promocionar la tolerancia y el respeto de los derechos de las personas con diferente orientación sexual, pese a que ellos son uno de los grupos más violadores de los derechos humanos de las lesbianas, gays y trans.

El plan fue aprobado en la gestión presidencial anterior (Alejandro Toledo: 2001-2006). El actual gobierno no tiene interés alguno en que ni siquiera los avances que éste implicó se cumplan. En una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llevada a cabo en noviembre de 2006, su representante señaló que el Plan *“no contaba con la legitimidad suficiente”* y *“no tenía el nivel de una Ley”*, hecho que podría implicar la aprobación de un nuevo Plan en el Congreso³².

- **El Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010.** Este plan fue aprobado por D.S.009-2005-MIMDES, del 12 de setiembre de 2005, y en él se contemplan actividades vinculadas a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

En el Plan se señala que los derechos sexuales y reproductivos *“garantizan que todas las personas, mujeres y varones, puedan vivir libres de discriminación, riesgos, amenazas, presiones y violencia en el*

³² Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual 2006: Bajo el signo de un gobierno con pasado. Lima, CNDDHH, 2007, pp. 181 – 183

*campo de la sexualidad y la reproducción. Implica el derecho a decidir cuántos hijos tener y el espaciamiento entre ellos, a controlar el comportamiento sexual según la propia forma de ser, y a estar informados para protegerse de enfermedades que interfieran con sus funciones sexuales y reproductivas”.*³³

El Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010 ha sido la base para la construcción de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones, los que se han venido aprobando en más de 6 regiones del Perú.

Jurisprudencia relevante sobre Derechos Sexuales y Reproductivos.-

- Sentencia del Tribunal Constitucional reconociendo el derecho a un nombre femenino a una persona transexual femenina.

Ya en el año 2004, el Tribunal Constitucional emitió dos sentencias referidas a los derechos de la comunidad LTGB (lesbianas, trans, gays y bisexuales). La sentencia que declaró inconstitucional el Código de Justicia Militar por sancionar las relaciones homosexuales, dentro o fuera del lugar militar (Exp. 0023-2003/AI), y la sentencia por la que se resolvió positivamente una acción de amparo presentada por un policía que se había casado con una transexual femenina, y el que habían sancionado por este hecho (Exp. 2868-2004-AA/TC).

En el periodo 2005-2008, solo se ha dado una sentencia, la de Karen Mañuca Quiróz Cabanillas. El 20 de abril de 2006, el Tribunal Constitucional peruano se pronunció en el caso de una transexual femenina a la que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) se negaba otorgar un documento de identidad recogiendo su nombre femenino. (Exp. 2273-2005-PHC/TC)

En la mencionada sentencia. el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda y declaró que la RENIEC tenía la obligación de proveer el documento de identidad con nombre femenino a la demandante, constituyendo un precedente importante para la comunidad trans en el Perú.

- Sentencia del Tribunal Constitucional en materia de AOE

El 13 de noviembre de 2006, El Tribunal Constitucional peruano, órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad³⁴, declaró fundada la acción de cumplimiento presentada por ciudadanas feministas contra el Ministerio de Salud y le ordenó cumplir con su obligación de informar y distribuir gratuitamente la Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE). El tribunal, asumiendo como plenamente constitucional la distribución de este método anticonceptivo, recordó que esta obligación también le corresponde a las Direcciones Regionales de Salud y en general a todos los establecimientos

³³ Glosario del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

³⁴ Art. 1 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

públicos de salud, entre los que encontramos a ESSALUD, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

En este caso, el Tribunal Constitucional tuvo conocimiento de diferentes posiciones institucionales. Recibió los amicus curiae de la Defensoría del Pueblo, la Asociación Acción de Lucha Anticorrupción “Sin Componenda”, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Sociedad Peruana de Obstetricia y Ginecología, y el Colegio Médico del Perú. Asimismo tuvo presente la posición del Ministerio de Salud y, aún reconociendo el *“carácter laico del Estado Peruano”*³⁵, consideró oportuno solicitar las posiciones institucionales de las iglesias (Iglesia Católica, Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días y la Asociación de Testigos de Jehová). Para el Tribunal Constitucional, en base a esta información, se ha *“determinado que en el estado actual de la medicina los efectos del AOE son anticonceptivos”*³⁶.

- **Dictamen del Comité de Derechos Humanos en el caso de Aborto Terapéutico.**

En octubre de 2005, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se pronunció en el caso KL vs. Perú sobre aborto terapéutico. KL tenía 17 años cuando el Estado peruano, a través del Director de un hospital público, le negó el servicio de aborto terapéutico. En el año 2001, a ella se le había diagnosticado un embarazo de feto anencefálico, es decir un feto que carecía de hemisferios cerebrales y bóveda craneana y que moriría indefectiblemente durante el embarazo, el parto o al poco tiempo de nacer; además de colocar en grave riesgo su salud física y mental.

En su Dictamen el Comité de Derechos Humanos determinó que el Estado Peruano:

- a. Violó el artículo 7 del PIDCP, es decir, el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes; ya que sometió a la adolescente al dolor de ver a su hija con deformidades evidentes y saber que moriría en muy poco tiempo, experiencia que sumó más dolor y angustia a la ya acumulada durante el periodo en que estuvo obligada a continuar con su embarazo. El Comité recordó que, de acuerdo a su Observación General Nro. 20, no solo existe una protección frente al dolor físico, sino también el sufrimiento moral y que esta protección es particularmente importante cuando se trata de menores.
- b. Violó el artículo 17 del PIDCP; es decir, el derecho a no sufrir interferencias arbitrarias en la vida privada, ya que el Estado Peruano se negó a actuar conforme a la decisión de abortar de la adolescente.
- c. Violó el artículo 24 del PIDCP; es decir, el derecho a una atención especial en tanto se trataba de una menor de edad, ya que no le brindó apoyo médico y psicológico a la adolescente durante, ni después de su embarazo, y

³⁵ Antecedente h.4) de la sentencia en análisis.

³⁶ Fundamento Nro. 22 de la sentencia en análisis.

- d. Violó el artículo 2 del PIDCP; es decir, el derecho a un recurso efectivo pues la adolescente no contó con un recurso adecuado para oponerse a la decisión del Estado de no proveerle el servicio.

Por todo lo mencionado, el Comité de Derechos Humanos determinó que el Estado Peruano tiene la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, proporcionar a KL un recurso efectivo que incluya una indemnización y publicar el Dictamen del caso.

El dictamen del caso KL v. Perú constituye un precedente importante no solo para el Perú, sino para todos los países que forman parte de las Naciones Unidas. Se trata del primer pronunciamiento de un órgano supranacional de protección de derechos humanos sobre un caso particular de aborto.

La aplicación de la CEDAW en el Perú.

Servicios de Atención al Embarazo, parto y pos parto y Mortalidad Materna.

“Los Estados partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”.

Artículo 12.2 de la CEDAW.

“El Comité observa con preocupación la alta tasa de mortalidad derivada de la maternidad”

Comité CEDAW. Observaciones finales al Quinto informe periódico del Perú, 2002

En el periodo 2005-2008, el Ministerio de Salud ha aprobado un conjunto de normas, las que conjuntamente con las Guías Nacionales de Atención Integral de la Salud Sexual y Reproductiva (Resolución Ministerial N° 668-2004/MINSA) tendrían como objetivo general garantizar la atención oportuna y de calidad, así como el buen trato para la usuaria del servicio de ginecología y obstetricia.

Algunas de las más importantes son:

- Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural, aprobada mediante Resolución Ministerial 598-2005-MINSA. Esta norma tiene como finalidad *“mejorar el acceso de la población andina y alto amazónica a los servicios de salud para la atención de calidad del parto vertical con adecuación intercultural”*
- La Guía Práctica clínica para la atención de emergencias obstétricas según nivel de capacidad resolutoria, aprobada por Resolución Ministerial 295-2006-MINSA, del 26 de julio de 2006, el que tiene como objeto el manejo estandarizado de las emergencias por niveles de atención. Entre éstas se encuentra la atención de: hemorragia en la primera mitad del

embarazo-Aborto; embarazo ectópico; hemorragia de la segunda mitad del embarazo; hemorragia intraparto y postparto; shock hipovolémico obstétrico; trastornos hipertensivos en el embarazo; sepsis en obstetricia; aborto séptico; rotura prematura de membranas (RPM), corioamniositis; endometritis puerperal; alteraciones del trabajo de parto – trabajo de parto prolongado; incompatibilidad feto pélvica y estrechez pélvica; parto podálico.

- Los estándares e Indicadores de calidad en la atención materna y perinatal en los establecimientos que cumplen con funciones obstétricas y neonatales. Aprobado por Resolución Ministerial 142-2007-MINSA. Documento mediante el cual se pretende definir los parámetros de calidad en la atención y en el trabajo con la comunidad, así como los indicadores que ayuden a medir dichos procesos. Implican la evaluación de: Capacidad Resolutiva del Establecimiento; Atención Prenatal; Seguimiento de gestantes; Plan de Parto; Vigilancia comunitaria; Atención del Parto; Atención del post parto inmediato; Atención del Puerperio; Atención del Recién nacido; Atención de las Emergencias Obstétricas; Atención de las Emergencias Neonatales; Orientación y Consejería en Planificación Familiar; Violencia basada en género; Cobertura de parto institucional; Mortalidad Materna; Mortalidad y Morbilidad Perinatal.

El Estado peruano se ha comprometido a cumplir con los Objetivos del Milenio, y concretamente a reducir su tasa de mortalidad materna de 185 por 100,000 nacidos vivos³⁷ a una tasa inferior a 75 por 100,000 nacidos vivos para el año 2015. Para ello, su estrategia ha estado centrada en una mayor cobertura de partos institucionales, siendo sus propuestas más conocidas la implementación de “Casas de Espera”³⁸ y la implementación del “parto vertical con adecuación intercultural”. Según la coordinadora de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud (Minsa) la implementación de casas de espera habrían permitido que la atención institucional del parto aumentara del 20% (en el año 2000) al 48.3% (según la Encuesta Demográfica y de Salud Nacional – ENDES, 2007)³⁹.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo, en su Primer Reporte sobre el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (marzo-diciembre 2007), llamó la atención sobre el incumplimiento de la Norma Técnica para la Atención de Parto Vertical con adecuación intercultural. Luego de realizar la supervisión a 246 establecimientos de salud en todo el ámbito nacional, concluyó que:

³⁷ Organización Panamericana de la Salud. Situación de la Salud de las Américas; Indicadores Básicos. OPS 2007. http://www.paho.org/spanish/dd/ais/IB_2007.pdf. (visitado el 7 de agosto de 2008).

³⁸ Las casas de espera son hogares maternos acondicionados para alojar temporalmente a las mujeres gestantes o puérperas con dificultad de acceso a los servicios de salud. Esta experiencia que se inició en el año 1997, actualmente cuenta con 390.

³⁹ Noticia difundida por Agencia Andina de Noticias el 8 de marzo de 2008.

“15. Se ha constatado el desconocimiento, por parte de los/as profesionales de salud entrevistados, de la Norma Técnica para la atención de parto vertical con adecuación intercultural. Asimismo, se ha advertido la falta de equipos para atender partos en posición vertical. El 71% de los/as profesionales entrevistados/as refirió que el establecimiento de salud en el que trabaja no cuenta con una camilla para parto vertical, el 69.9% señaló que no cuenta con el asiento de madera circular y el 93.8% de los establecimientos de salud, según los/as entrevistados/as, no tiene la argolla de metal o madera instalada en el techo.”

Sobre este mismo tema, Physicians for Human Rights - PHR⁴⁰, señaló que *“muchos establecimientos de salud no permitían el parto vertical u otras prácticas tradicionales, lo que en la práctica redujo la accesibilidad de la atención, y es contrario a las normas del MINSA”*, aun cuando las instalaciones acababan de ser remodeladas, como en el caso del Servicio Obstétrico del Hospital Regional de Puno, no estaban equipadas para atender partos en posición vertical. El informe da cuenta de como el Hospital Regional de Huancavelica si bien había permitido antes el parto vertical, luego se dio la contraorden porque según el director, *“era más fácil para los médicos atender los partos en mesas de metal. Pese a ello, no se cambiaron los carteles que anunciaban la atención de partos verticales, colocados fuera del hospital de Huancavelica”*.

Pero, no solo se incumple la norma que asegura el servicio de parto vertical con adecuación intercultural; el estudio da cuenta de la existencia de *“varios establecimientos que otros ritos indígenas relacionados con el parto —tales como consumo de infusiones de hierbas y sopa por parte de las gestantes—, tampoco se seguían, y no se habían implementado en los servicios”*.

Asimismo, el informe denuncia que *“la falta de personal de salud que hable la lengua local, además de la falta de otros servicios tales como la interpretación, constituye una forma de discriminación y es una barrera sistemática para la atención accesible. En dos de los departamentos que registran la más alta densidad de población indígena, PHR encontró una minúscula fracción de médicos y una pequeña minoría de profesionales de la salud que hablaban las lenguas locales”*⁴¹, así la carencia de habilidades lingüísticas reduce aún más el acceso y la calidad de atención; ello pese a que el quechua es el idioma oficial en las zonas donde predomine, según lo establecido en el artículo 48 de la Constitución peruana.

Finalmente, en el informe se da cuenta que la capacitación en interculturalidad no forma parte del plan de estudios de ninguna facultad de medicina, ni de la capacitación que es requisito para obtener la autorización para practicar la profesión.

Por el contrario, esta institución evidencia:

⁴⁰ Physicians for Human Rights. Demoras Fatales. Mortalidad Materna en el Perú. Un enfoque desde los derechos humanos para una maternidad segura. Pág. 123.

⁴¹ Ibidem. Págs. 123-124.

“actitudes discriminatorias extendidas entre proveedores de salud en Huancavelica y Puno, lo cual confirma los hallazgos de otros estudios. Los proveedores de salud señalaron a PHR que las costumbres indígenas eran “idiosincrasias,” “atrasadas,” o “ignorantes.” En lo referente a las poblaciones indígenas, los proveedores de salud agregaron que, “tienen que aprender” o “les falta educación.” Luego de mayores aclaraciones, las alusiones a la “falta de educación” parecían relacionarse casi exclusivamente con las creencias culturales indígenas y la resistencia al método de parto empleado en el sistema formal de salud. El Dr. Luis Antonio Maldonado Neyra, el entonces director general de la Dirección Regional de Salud de Puno, sostuvo ante PHR que “la mortalidad materna es un problema cultural: está en sus mentes.”

Las prácticas coercitivas dirigidas a las poblaciones indígenas, que fueron documentadas por PHR, parecen tener su origen en estas actitudes discriminatorias. Por ejemplo, PHR encontró casos de coerción abierta dirigida a las poblaciones indígenas para dar a luz en establecimientos de salud, como el uso de la fuerza policial y amenazas de encarcelamiento en el Centro de Salud de Pampas, en Huancavelica. Otras prácticas, tales como la imposición de multas para obtener partidas de nacimiento cuando los partos se producen en la casa, tienen en la práctica un impacto desproporcionado sobre las poblaciones indígenas.

PHR también observó la manipulación de información explícitamente porque los usuarios de los servicios de salud eran indígenas. Por ejemplo, en Puno, una enfermera señaló a PHR que ella le decía a la población indígena lo que hiciera falta para que siguieran sus instrucciones. “Por ejemplo, les digo que sus hijos se van a volver tontos si ellas siguen bañándoles con agua fría. Tienen la tradición de bañar al recién nacido con agua fría, pero yo les grito que están matando sus neuronas y que esa es la razón por la que todos son tontos.”⁴²

Lo antes relatado, es preocupante, y justifica lo señalado por el Comité sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer - Comité CEDAW- en sus observaciones finales al Sexto Informe Periódico del Perú de enero de 2007, el que ha establecido que *“le preocupa la situación de las mujeres de las zonas rurales, las mujeres indígenas y las que pertenecen a minorías, que se caracteriza por condiciones de vida precarias y falta de acceso a... la salud...”⁴³*. En este caso concreto el Estado peruano no debe olvidar que los servicios *“son aceptables los servicios que se prestan si... se tiene en cuenta sus necesidades y perspectivas.”⁴⁴*

Sin embargo, el incumplimiento de las normas no solo se da a nivel del sector rural, sino que existen problemas a nivel más general. Desde el punto de vista de Physicians for Human Rights, en la actualidad el Perú no provee COEm (Cuidados Obstétricos de emergencia) *“disponibles, accesibles (desde el punto*

⁴² Ibidem, Pág. 121.

⁴³ CEDAW/C/PER/CO/6. Párrafo 36.

⁴⁴ Comité CEDAW. Recomendación General Nro. 24. Párrafo 22.

de vista físico, económico e informativo, y sobre la base de la no discriminación), aceptables (desde el punto de vista cultural y ético) y de calidad. A través de entrevistas y de la identificación de casos, esta institución documentó “la forma en que la falta de COEm en diversas dimensiones da lugar a que las mujeres se demoren en tomar la decisión de buscar ayuda, en llegar al establecimiento de salud, y en recibir el tratamiento apropiado una vez que han llegado. Estas demoras, a su vez, acaban con la vida de las mujeres, o dejan a muchas de ellas permanentemente incapacitadas.”⁴⁵

A esta realidad habría que agregar que en el Perú, no existen datos confiables y actualizados sobre la mortalidad materna. La Organización Panamericana de la Salud señala que en el año 2000 la razón de mortalidad materna ascendía a 185 muertes por cada 100,000 nacidos vivos⁴⁶; en tanto, el último estudio realizado por el INEI: la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del año 2000, daba cuenta que en ese año la cifra era de 173.2. Este último informe indicaba que la mortalidad materna estaba disminuyendo; si en el año 1990 se calculaba en 234.5, se esperaba que en el año 2002 se redujera a 164.2.⁴⁷ Sin embargo, las cifras de la ENDES tienen un alto margen de error⁴⁸. De acuerdo a la *Maternal Mortality in 2000: Estimates Developed by WHO, UNICEF and UNFPA, WHO, 2004*,⁴⁹ la dimensión de la mortalidad materna en el año 2000 era de 410 muertes maternas por 100,000 nacidos vivos.

Provisión de la más Amplia Gama de Métodos Anticonceptivos.-

“25. El Comité insta al Estado Parte a que intensifique las actividades y los servicios de información sobre planificación de la familia destinados a mujeres y niñas, incluido el suministro de anticonceptivos de emergencia, y que promueva con amplitud la educación sexual, en particular en los programas corrientes de educación destinados a las niñas y varones adolescentes, prestando particular atención a la prevención de los embarazos en adolescentes.”

⁴⁵ Physicians for Human Rights. Op. cit. Pág. 115.

⁴⁶ Organización Panamericana de la Salud. Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos, OPS 2007. http://www.paho.org/spanish/dd/ais/IB_2007_SPA.pdf (visitado el 7 de agosto de 2008).

⁴⁷ Endes-Estudio “Tendencia, Niveles y Estructura de la Mortalidad Materna en el Perú: 1992-2000” En Biblioteca virtual Salud Perú, Indicadores nacionales, Mortalidad Materna 2005. Disponible en

<

<http://www.minsa.gob.pe/estadisticas/estadisticas/indicadoresNac/download/estadodesalud323.htm>>

⁴⁸ “Los amplios intervalos de confianza observados en torno a las estimaciones indican que las encuestas basadas en muestras sistemáticas no pueden proporcionar la información necesaria para vigilar los progresos hacia la meta del ODM (*Objetivos del Milenio*). Hay que estudiar otras estrategias, como la inclusión de preguntas sobre las defunciones en hogares en los censos de población”. En Kenneth Hill y otros. *¿Cómo debemos medir la mortalidad materna en el mundo en desarrollo? Comparación de los sistemas basados en las defunciones en hogares y los basados en las historias de hermanas. Boletín de la OMS*. Volumen 84, número 3, marzo 2006.

⁴⁹ Amnistía Internacional. Informe: Perú, Mujeres pobres y excluidas. La negación del derecho a la salud materno-infantil, 2006. Amnistía Internacional. Pág. 11.

Comité CEDAW. Observaciones finales al Sexto informe periódico del Perú, 2007

“u ...Preocupa asimismo al Comité la insuficiente educación sexual y la limitada difusión, accesibilidad y oferta de todos los métodos anticonceptivos, especialmente entre las mujeres indígenas, los sectores más vulnerables de la población y los adolescentes...”

Comité CEDAW. Observaciones finales al Quinto informe periódico del Perú, 2002

Como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Salud aprobó la Norma técnica de planificación familiar, mediante Resolución Ministerial N° 536-2005/MINSA del 28 de julio de 2005. Esta norma que establece los procedimientos para lograr un manejo estándar, efectivo y eficaz de las actividades de planificación familiar por parte del personal de salud; tiene como enfoques el de derechos humanos, la calidad óptima de los servicios, la equidad de género, la prevención de la violencia familiar así como la interculturalidad y la integralidad.

Respecto al año 2007, la Defensoría del Pueblo indicó que había constatado la existencia de dificultades para implementar la Norma Técnica de Planificación Familiar. Luego de visitar 130 establecimientos del Ministerio de Salud (Piura, La Libertad, Ayacucho, Cajamarca, Amazonas y Lambayeque) identificó que las irregularidades más frecuentes en los servicios de planificación familiar eran las siguientes: *“la negativa o restricción en el acceso a métodos anticonceptivos temporales (50 quejas), el desconocimiento de las normas del programa nacional de planificación familiar respecto de la obligatoriedad de entregar el método en el consultorio (37 quejas), cobros indebidos (18 quejas), desabastecimiento de anticoncepción oral de emergencia (cinco quejas), registro irregular de las usuarias de métodos de planificación familiar (dos quejas), entre otras.*

La Defensoría constató que la demora en la provisión de los métodos anticonceptivos temporales *“se ha producido con cierta frecuencia y, fundamentalmente, debido a la deficiente coordinación entre el nivel central, las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) y los establecimientos de salud al momento de solicitar y enviar los métodos de planificación familiar”.*

En el informe antes mencionado, la Defensoría encontró que los establecimientos de salud de las zonas más pobres y alejadas del país son los que han tenido que enfrentar períodos más prolongados de desabastecimiento. En la mayoría de los casos este problema afectó la disponibilidad de las inyecciones de deprovera y de los preservativos masculinos, situación sumamente grave si se advierte que son los métodos modernos más usados según la ENDES Continua 2004-2006. La inyección ha sido usada alguna vez por el 48% de las mujeres unidas, mientras que en el caso de las mujeres no

unidas, pero sexualmente activas, el uso de los preservativos masculinos asciende al 65%⁵⁰.

El desabastecimiento de métodos anticonceptivos adquiere mayor gravedad si se toma en cuenta que su mayor proveedor es el Estado, con el 71% de las usuarias actuales⁵¹; en ese sentido, las acciones del Estado tienen directas consecuencias en los retrocesos que nos acontecen. Contrariamente a lo que se espera, en el Perú el uso de los métodos anticonceptivos modernos más eficientes y seguros, por parte de las mujeres unidas o casadas, ha disminuido desde el año 2000 al año 2007 (de 50% a 48%); mientras tanto los métodos tradicionales⁵² tienen un uso ascendente en ese mismo periodo (de 18% al 23%).

La Anticoncepción Oral de Emergencia.

En julio de 2001, mediante la Resolución Ministerial 399-2001-SA/DM, la Anticoncepción Oral de Emergencia -AOE- fue incorporada como un método anticonceptivo que debe ser difundido y distribuido gratuitamente a nivel nacional. La Norma técnica de planificación familiar (Resolución Ministerial N° 536-2005/MINSA) aprobada en julio de 2005 reafirmó esta obligación del Estado peruano.

El 13 de noviembre de 2006, el Tribunal Constitucional peruano se pronunció respecto a un proceso de cumplimiento⁵³ iniciado por un grupo de ciudadanas en el año 2002, y en el que solicitaban que el Ministerio de Salud informe y provea la AOE de manera gratuita. En su sentencia, el Tribunal Constitucional no solo determinó la plena constitucionalidad de este método anticonceptivo al señalar que se ha *“determinado que en el estado actual de la medicina los efectos del AOE son anticonceptivos”*, sino que ordenó al Ministerio de Salud, así como a las Direcciones Regionales de Salud y en general a todos los establecimientos públicos de salud, entre los que encontramos a ESSALUD, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, a poner la información sobre este método anticonceptivo al alcance de ciudadanas y ciudadanos, así como a colocar permanentemente a su disposición los insumos de este método, al igual que otros métodos anticonceptivos.

En el mencionado proceso, el Tribunal Constitucional acogió la información de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Sociedad Peruana de Obstetricia y Ginecología, y el Colegio Médico del Perú.

⁵⁰ Ibíd. Pág. 24.

⁵¹ Defensoría del Pueblo. Primer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (marzo-diciembre 2007), citando el Informe de ENDES Continua 2004-2006.

⁵² Entre los métodos tradicionales más usados se encuentra la abstinencia periódica, cuyo uso ha ascendido del 14.4% de mujeres en el año 2000 a 18.1% en el año 2007 (ENDES 2004-2006); se trata de uno de los métodos más inseguros que existe.

⁵³ Tribunal Constitucional el Perú. EXP. N.° 7435-2006-PC/TC. Sentencia emitida el 13 de noviembre de 2006 en el proceso de Acción de Cumplimiento iniciado por Susana Chávez y otras contra el Ministerio de Salud.

A pesar de contar con una normatividad favorable a la distribución gratuita de la Anticoncepción Oral de Emergencia, la injerencia de grupos y posturas fundamentalistas católicas⁵⁴ están impidiendo su normal distribución.

Un estudio realizado por PROMSEX⁵⁵, que recoge información de diferentes establecimientos de salud públicos de 11 regiones del Perú⁵⁶, da cuenta de que entre octubre de 2005 y octubre de 2006 el total de unidades de AOE recibidas fue de 5,466 y que solo se distribuyeron al público usuario 1,597 tratamientos (solo el 29.2%). Esta situación no significa que las mujeres no lo necesiten, pues paradójicamente en el año 2006, en el sector privado, se vendieron 348,835 tratamientos de postinor (un tipo de presentación de la AOE) y 151,150 tratamientos con otras presentaciones⁵⁷.

Aborto Terapéutico.-

“25. ...El Comité insta al Estado Parte a que examine su interpretación restringida del aborto terapéutico, que es legal, para hacer más hincapié en la prevención de los embarazos en adolescentes...El Comité pide además al Estado Parte que cumpla las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos formuladas en relación con el caso KL contra el Perú.”

Comité CEDAW. Observaciones finales al Sexto informe periódico del Perú, 2007

El Código Penal de 1991 señala, en su artículo 119, que *“no es punible el aborto practicado por un médico con el consentimiento de la mujer embarazada o de su representante legal, si lo tuviere, cuando es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave y permanente”*. Este tipo de aborto, denominado terapéutico, está despenalizado en el Perú desde el año 1924.

En noviembre del año 2005, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitió su resolución en un caso de denegación del servicio de aborto terapéutico ocurrido en el Perú⁵⁸. Se trataba de KL, adolescente de 17 años que fue obligada a continuar con su embarazo, pese a que con ello se colocaba

⁵⁴ La ONG denominada Acción de Lucha Anticorrupción “Sin Componenda” interpuso, el 29 de octubre de 2004, una Acción de Amparo contra el Ministerio de Salud, a fin de que se abstenga de iniciar la distribución de la AOE en todas las entidades públicas, asistenciales, policlínicos y demás centros hospitalarios afines a nivel nacional. A la fecha está pendiente la resolución de Segunda Instancia.

⁵⁵ Rossina Guerrero. Ciudadanía en Acción. La Anticoncepción Oral de Emergencia: A dos años de su implementación en la oferta de planificación familiar en el Perú. Lima, Promsex. 2006. <http://www.promsex.org/files/InformeFinalAOE.pdf>.

⁵⁶ Abancay, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Junín, Lambayeque, La Libertad, Loreto, Piura, Tacna y San Martín.

⁵⁷ APPRENDE, Nota de Prensa. Más de 32 mil abortos evitados. Lima, 17 de julio de 2006. Citado por Ferrando, Delicia. El aborto clandestino en el Perú. Revisión. Lima, CMP Flora Tristán y Pathfinder, 2006. Pág.26.

⁵⁸ El caso fue denunciado por DEMUS, Cladem y el Centro para los Derechos Reproductivos de Nueva York.

en grave riesgo su salud mental y física. En el año 2001, a ella se le había diagnosticado un embarazo de feto anencefálico, es decir un feto que carecía de hemisferios cerebrales y bóveda craneana y que moriría indefectiblemente durante el embarazo, el parto o al poco tiempo de nacer, además de generarle riesgo en su salud mental y física.

El Dictamen del Comité de Derechos Humanos(CCPR/C/85/D/1153/2003) estableció que el Estado peruano había violado los derechos humanos de KL (su derecho a la intimidad, a recibir un tratamiento especial por ser menor de edad, a un recurso efectivo y a no ser torturada, ni sometida a tratos crueles inhumanos y degradantes), y que tenía la obligación de brindarle un recurso efectivo que incluya una indemnización, adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, y publicar la resolución. Hasta el momento ninguna de las disposiciones del Comité de Derechos Humanos se ha cumplido.

El pronunciamiento del Comité de Derechos Humanos evidenció que el aborto terapéutico pese a ser legal, es inaccesible para las mujeres peruanas. La ausencia de un protocolo o norma que reglamente, a nivel nacional, dónde, cómo y cuándo debe realizarse un aborto legal, ha generado incertidumbre en profesionales de la salud y en las mujeres, perjudicando gravemente la situación de estas últimas.

Desde mayo de 2005, varios hospitales (Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé, el Hospital Belén de la región La Libertad, el Hospital Nacional Hipólito Unanue y el Hospital II-1 Tarapoto) han tenido la iniciativa de elaborar sus propios protocolos de atención para la interrupción legal del embarazo ante la ausencia de una norma de alcance nacional.

Asimismo, y por solicitud del Ministerio de Salud, el Instituto Materno Perinatal emitió la Resolución Directoral 031-DG-INMP-07 por la que se aprobaba la Directiva Nro. 046-DG-INMP-07 "Manejo Integral de la Interrupción Terapéutica de la gestación menor de 22 semanas en el Instituto Materno Perinatal" en el mes de febrero de 2007. Sin embargo, en abril del mismo año, el gobierno declaró nula esta norma (Resolución Ministerial 336-2007-SA/DNM), dejando en total desprotección a las mujeres que necesitan de un aborto terapéutico para salvar su vida o su salud física y mental.

Y finalmente, el 26 de diciembre del 2007, la Región Arequipa aprobó el "Protocolo para el Manejo de Casos de Interrupción Legal del Embarazo (aborto terapéutico)" mediante Resolución 751-2007-GRA/GRS; norma que tres meses después fue dejada en suspenso en febrero de 2008, por Resolución 109-2008-GRA de la Gerencia Regional de Salud. En este último caso fue gravitante la presión de la jerarquía eclesial de la región en la suspensión de la norma.

Como se puede observar aquellas iniciativas de reglamentar el aborto terapéutico que han tenido mayor impacto han sido neutralizadas, dejando en total desprotección el derecho a la vida y el derecho a la salud de aquellas mujeres que tienen derecho a un aborto terapéutico.

Esta situación ha sido denunciada por las organizaciones de mujeres, e incluso por la Defensoría del Pueblo, la que en su Primer Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (marzo-diciembre 2007) reconoció que le corresponde a las autoridades de salud dictar las normas que permitan la reglamentación del aborto terapéutico “con la finalidad de brindar una atención oportuna y apropiada para estos casos, evitar negligencias médicas, reducir las muertes maternas, estandarizar procedimientos médicos, evitar abortos clandestinos y, de esta manera, proteger la vida y la salud mental y física de las mujeres”;⁵⁹ en ese sentido, le recomendó aprobar el protocolo para la atención del aborto terapéutico.

Aborto ilegales: clandestinos e inseguros.-

“(u) El Comité observa con preocupación la alta tasa de mortalidad derivada de la maternidad, en especial la mortalidad derivada de abortos clandestinos, incluyendo los adolescentes, y la normatividad que puede impedir a las mujeres obtener tratamiento médico en caso de aborto”.

Comité CEDAW. Observaciones finales al Quinto informe periódico del Perú, 2002

El Código Penal vigente (1991) despenaliza el aborto terapéutico, pero sanciona los demás abortos con una pena máxima de dos años, salvo en los casos de abortos éticos (cuando el embarazo es consecuencia de violación sexual fuera del matrimonio o inseminación artificial no consentida y ocurrida fuera de matrimonio); o de abortos eugenésicos (cuando es probable que el ser en formación conlleve al nacimiento graves taras físicas o psíquicas, siempre que exista diagnóstico médico), en estos casos la pena máxima es de 3 meses (artículo 120 del Código Penal)

A la situación de ilegalidad del aborto, se agrega que la Ley General de Salud - Ley 26842 (1997) obliga a los médicos que encuentran “indicios de aborto criminal” a poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente, y denunciarlo (art. 30 de la Ley). Según el Comité de Derechos Humanos, este tipo de normas puede constituir una violación de los derechos reconocidos en los artículos 17, 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (derechos a la privacidad, a la vida y a no ser sometido a tortura ni a tratos crueles, inhumanos y degradantes)⁶⁰.

Es así, que el Código Penal obliga a las mujeres que deciden interrumpir un embarazo a exponerse a servicios inseguros, en los que su vida o su salud se pone en riesgo; y la Ley General de Salud las expulsa del sistema de salud que podría a ayudarlas a revertir las consecuencias de este tipo de aborto. Ninguna de estas normas ha sido revisada en el periodo del presente informe, pese a

⁵⁹ Defensoría del Pueblo. Primer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (marzo-diciembre 2007), pág. 28.

⁶⁰ Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 28. Párrafo 20

los requerimientos de las organizaciones supranacionales de derechos humanos.

En el Perú no existen investigaciones oficiales sobre la situación del aborto, ni de su vínculo con la mortalidad materna. Los estudios existentes sobre aborto provienen de investigaciones de la sociedad civil, dando cuenta que en el Perú abortan aproximadamente 371,420 mujeres al año⁶¹.

Si bien no se tienen cifras oficiales del aborto, el Estado reconoce que éste es la tercera causa directa de muerte materna (5%)⁶²; sin embargo, es probable que su impacto sea mayor ya que muchos abortos habrían sido escondidos en el registro del rubro “hemorragias”.

Acceso a Servicios de salud sexual y reproductiva de adolescentes.

“(v)... El Comité recomienda que el Estado parte examine la situación de la población adolescente con prioridad. También le exhorta a que adopte medidas para fortalecer el programa de planificación familiar y que garantice el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, prestando atención a las necesidades de información de la población, en particular de los adolescentes, incluso mediante la aplicación de programas y políticas orientados a incrementar los conocimientos sobre los diferentes medios anticonceptivos y su disponibilidad, en el entendido que la planificación de la familia es responsabilidad de ambos integrantes de la pareja”.

Comité CEDAW. Observaciones finales al Quinto informe periódico del Perú, 2002

“El Comité...le preocupa en particular la tasa elevada de embarazos en adolescentes, que constituye un obstáculo importante para las oportunidades de educación de las niñas y su empoderamiento económico, así como la escasa disponibilidad de anticonceptivos de emergencia, en particular en las zonas rurales”.

Comité CEDAW. Observaciones finales al Sexto informe periódico del Perú, 2007

En el Perú, la Norma Técnica de Planificación Familiar - R.M N° 536-2005/MINSA determina que los servicios de salud pueden suministrar métodos anticonceptivos temporales a adolescentes que lo soliciten o que sean referidos, siempre que hayan recibido consejería, presenten riesgo de embarazo no deseado, riesgo de contraer una ETS o VIH-SIDA, ser

⁶¹ Ferrando Delicia. Aborto Clandestino en el Perú. Revisión. Lima, CMP Flora Tristán, 2006. Pág.29

⁶² Información publicada en la página web del minsa (www.minsa.gob.pe) da cuenta que la primera causa de mortalidad materna son las hemorragias (39%), la Hipertensión inducida por embarazo (19%), el aborto (5%), la infección (4%) y otras causas (33%).

sexualmente activo/a, tener antecedente de embarazo o haber sido víctima de violencia sexual. Como se puede observar, esta normatividad, en el caso de las y los adolescentes, no previene embarazos no deseados o el contagio de ETS o VIH Sida, sino que actúa luego de que las y los adolescentes han mantenido relaciones sexuales riesgosas.

Pese a lo restrictiva de la norma antes mencionada, la situación de las y los adolescentes se agrava cuando en el año 2006, se publica la Ley 28704⁶³. Esta norma, aprobada con el objetivo de proteger a niños, niñas y adolescentes de la violencia sexual, ha determinado que las relaciones sexuales que se dan con personas mayores de 14 años y menores de 18 años constituyan el delito de violación sexual independientemente a si éstos consintieron o no⁶⁴. Con esta norma, todas las relaciones sexuales con personas de esta edad están proscritas. Si se da entre adolescentes, ambos han cometido una “infracción penal”; y si uno de ellos ya no lo es, es un delincuente.

Esta situación ha restringido aun más el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos por parte de los y las adolescentes. Por un lado, los operadores y operadoras de salud son mucho más renuentes a brindar servicios de información y educación en temas de salud sexual y adolescente; y por otro lado se han denunciado casos de adolescentes que al ser atendidas para dar a luz, han sido retenidas en los hospitales públicos, y sus parejas denunciadas penalmente por el delito de violación sexual.

En el mes de junio de 2007, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley (Proyecto de Ley Nro. 01055/2006-CR) que volvía a considerar la protección de la indemnidad sexual hasta los 14 años, y por lo tanto despenalizaba las relaciones voluntarias con adolescentes mayores de catorce años. Sin embargo, el Presidente de la República no ha promulgado esta norma y tampoco lo ha hecho el Congreso.

Educación Sexual

“(v) El Comité...insta al Estado parte a que se fomente la educación sexual de toda la población, incluyendo los adolescentes, prestando especial atención a la prevención de la lucha contra el VIH/SIDA entre mujeres y niñas, y que se fortalezca la difusión de información en cuanto a los riesgos y sus vías de transmisión”

Comité CEDAW. Observaciones finales al Quinto informe periódico del Perú, 2002

⁶³ Norma [que modifica artículos del Código Penal relativos a los delitos contra la libertad sexual y excluye a los sentenciados por estos delitos de los derechos de gracia, indulto y conmutación de la pena](#) norma [que modifica artículos del Código Penal relativos a los delitos contra la libertad sexual y excluye a los sentenciados por estos delitos de los derechos de gracia, indulto y conmutación de la pena](#).

⁶⁴ Hasta la dación de esta norma existía el delito de “Seducción” (art. 175 del Código Penal) por el que se penalizaba a la persona que mediante engaño practica el acto sexual u otro análogo con una persona de catorce años o menor de dieciocho. Es decir, las relaciones sexuales, sin que medie “engaño” eran totalmente legales.

“25. El Comité insta al Estado Parte a que ...promueva con amplitud la educación sexual, en particular en los programas corrientes de educación destinados a las niñas y varones adolescentes, prestando particular atención a la prevención de los embarazos en adolescentes”

Comité CEDAW. Observaciones finales al Sexto informe periódico del Perú, 2007

En el Perú, la ley de Política Nacional de Población – Decreto Legislativo 346 (1985) establece la obligación del Estado de garantizar el desarrollo de programas de educación sexual (art. 11), y el Código del Niño y Adolescentes (2000) determina que la educación básica debe comprender la preparación para una vida responsable, la orientación sexual y la planificación familiar (Art. 15 inc. “e” y “g”).

Pese a esta normatividad, según el mismo Ministerio de Educación (2008) *“si bien la educación sexual está presente en la normativa y la práctica educativa, lo está de modo débil e incluso disperso”*⁶⁵. El mismo Ministerio, a través de diversos estudios considera que:

- Según 27 expertos de nueve regiones, el principal problema de la educación sexual en el Perú es la limitada capacitación y actualización de los docentes en este tema y en los de desarrollo humano y derechos. Los expertos señalaron que la educación sexual no está integrada en los planes de trabajo ni tampoco existen objetivos curriculares claros. Ellos pidieron que el abordaje sea menos biológico y más multidisciplinario.⁶⁶
- Según encuestas realizadas a los tutores de aulas, el 60% de ellos sentía que no estaba capacitado para abordar la educación sexual, mientras que hay otros que no están convencidos de que este tema deba impartirse. Más del 50% de ellos consideró como problema la falta de material para cada edad y el poco tiempo con el que se cuenta para realizar la tutoría, mientras que el 50% consideró que la principal limitación para el desarrollo de la educación sexual son los padres de familia, quienes se oponen a que esta sea impartida en la escuela. Los profesores creen que la sexualidad es un tabú en el hogar.⁶⁷
- Según encuestas realizadas a los estudiantes adolescentes de ambos géneros, ellos solicitan que se organicen talleres y charlas de orientación en educación sexual. Asimismo, quieren que se amplíe el tiempo de tutoría y la capacitación a los adolescentes en este tema, que se le dé más importancia a la comunicación y a la participación en el aula y que se les proporcionen mejores materiales de información sobre la prevención de embarazo y las ITS, incluyendo el VIH/SIDA. Finalmente solicitan que se le impartan charlas a los padres, que mejore la

⁶⁵ Ibídem, pág. 10.

⁶⁶ Gutiérrez, Amanda. Situación de la educación en el sistema educativo y propuesta de lineamientos preliminares de políticas para una educación sexual integral. Documento de trabajo Nro. 3. Lima, MINEDU-DITOE. Citado en los Lineamientos para una Educación Sexual Integral. Lima, DITOE, 2008. Pág. 8. Disponible en < www.minedu.gob.pe>

⁶⁷ Ibídem, pág. 7.

comunicación entre ellos y sus hijos, y por último que se apoye la labor de las postas de salud.⁶⁸

En el año 2006, por Decreto Supremo 006-2006-ED, se creó la Dirección General de Tutoría y Orientación Educativa (DITOE), la que depende directamente del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación. Actualmente esta instancia es la encargada de la educación sexual. Es así que en abril de 2008, esta instancia publicó los “Lineamientos para una Educación Sexual Integral”⁶⁹, donde se establecen los objetivos de la educación sexual integral, las necesidades identificadas y aprendizajes a desarrollar en los miembros de la comunidad educativa —director o directora, docentes, estudiantes y padres o madres de familia—, y los aprendizajes básicos que se deben desarrollar en primaria y secundaria. También se establecen los responsables de estas actividades —a nivel central, a nivel de las Direcciones Regionales de Educación, de las Unidades de Gestión Educativas Locales (UGEL) y el Director junto al Comité de Tutoría de cada centro educativo—.

Esterilización Forzada

(x) El Comité recomienda que se tomen todas las medidas necesarias para continuar garantizando la esterilización quirúrgica como derecho de libre elección de la mujer a su salud reproductiva, después de que haya sido debidamente informada de las características médicas y consecuencias de la operación y haya expresado su consentimiento. El Comité recomienda también evitar en el futuro la repetición de estos acontecimientos. De igual forma recomienda que se continúen los esfuerzos para procesar ante los tribunales a los responsables de esta violación del derecho a la salud. Comité CEDAW. Observaciones finales al Quinto informe periódico del Perú, 2002

El Estado Peruano, en el año 2003, suscribió un Acuerdo de Solución Amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Caso 12.191) en el caso María Mamérita Mestanza v. Perú sobre esterilización forzada. El Estado peruano reconoció su responsabilidad internacional y se comprometió, consecuentemente, a reparar a los familiares de la víctima así como a sancionar administrativa y penalmente a quienes resultaren responsables de la muerte antes mencionada, así como de las violaciones de los derechos humanos cometidas en la ejecución del Programa precitado.

Durante los años 2005 y 2006, el Estado peruano cumplió con la integridad de sus obligaciones referidas a la reparación económica de la familia de la señora Mestanza. Sin embargo, queda pendiente la sanción de las personas responsables de la muerte de Mamérita, así como de todas las otras

⁶⁸ *Ibidem*, pág. 8.

⁶⁹ Publicado en la página web del Ministerio de Educación el 9 de abril de 2008.

esterilizaciones forzadas practicadas en el marco del Programa nacional de salud reproductiva y planificación familiar 1990- 2000.

La Fiscalía Especializada en los Derechos Humanos tiene a su cargo, desde el año 2004 la investigación del caso de la señora María Mamérita Mestanza (Exp. 04-2004) y desde el año 2003, la investigación del caso de esterilizaciones cometidas por el Programa de Salud Exp. 18-2002, y desde el año 2004 la investigación del caso patrón sobre las esterilizaciones llevadas a cabo en virtud al Programa de Salud Sexual y Reproductiva del gobierno de Alberto Fujimori. Ambas investigaciones fueron acumuladas en el año 2007. Pese a que ya han transcurrido más de cuatro años desde iniciada la primera investigación, hasta el momento no existe denuncia penal de parte del fiscal. Situación que no solo consolida la impunidad de estas graves violaciones de derechos humanos, sino que se convierte en si misma en una nueva violación.

3. El derecho al Trabajo. Autora: Rosa Guillén

El Estado peruano ha ratificado los siguientes Convenios de la Organización Internacional del Trabajo - OIT: el 100 (exige la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por trabajo de igual valor desempeñado); el Convenio 111 (combate la discriminación en el empleo y ocupación); y el 156 (establece consideraciones especiales para trabajadoras/es con responsabilidades familiares). Asimismo, el Perú firmó pero aún no ratificó el Convenio 183 OIT sobre Protección a la Maternidad.

Acceso al Empleo.-

Según información disponible del Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del 2006⁷⁰, la población femenina en edad de trabajar es de 10'692,241, frente a 10'278,671 de hombres, esto significa que del total de la población en edad de trabajar (PET⁷¹) las mujeres son mayoría (51%). La población económicamente activa (PEA) femenina sólo alcanza a 6'711,779 (44.5%), comparada con 8'339.45 (55.4%) de la PEA masculina. Las mujeres incluidas en la PEA ocupada⁷² son 6'380,692 (44.3%), frente a 8'023,240 (55.7%) de hombres. La PEA inactiva suma 5'919,678, de los cuales el 32.8% corresponde a hombres y el 67.2% a mujeres. Es importante destacar que las estadísticas consideran como PEA inactiva a las mujeres que no están trabajando (PEA ocupada) ni buscando trabajo (PEA desocupada); sin embargo, muchas de ellas realizan actividades consideradas no productivas o actividades comunitarias no remuneradas, que no son consideradas trabajo.

⁷⁰ Aún no existen datos disponibles de la ENAHO 2007, por lo que se ha trabajado con información disponible del 2006.

⁷¹ Población en edad de trabajar (PET), conjunto de personas aptas en cuanto a edad para el ejercicio de funciones productivas.

⁷² Población económicamente activa (PEA) ocupada, conjunto de la PEA que trabaja en una actividad económica, sea o no en forma remunerada en el periodo de referencia de la encuesta.

Cuando miramos las cifras sólo de mujeres vemos que la tasa de actividad de las mujeres es de 62.7%. Del total de la PEA femenina, el 95.1% corresponde a mujeres ocupadas; sin embargo, llama la atención que sólo el 27.1% (1'731,057) de la PEA femenina está en condición de asalariada. Lo que significa que más de los dos tercios de mujeres corresponde a no asalariadas.

El ratio de empleo⁷³ de las mujeres es de un 59.7% frente al 78.1% para los hombres. Esto quiere decir que del porcentaje total de mujeres en edad de trabajar sólo un poco más de la mitad está trabajando, mientras que del total de hombres en edad de trabajar, está trabajando más de las dos terceras partes. Eso también quiere decir que las mujeres peruanas, en menor proporción que los hombres, tienen posibilidades de obtener ingresos por su trabajo.

Respecto a la ubicación geográfica de la PEA femenina podemos observar que se concentra principalmente en el sector rural (36.1%), le sigue el resto urbano (35.5%) y, luego Lima Metropolitana (28.4%). Esta concentración de la PEA rural femenina se explica por la existencia de una gran cantidad de mujeres que participan en actividades domésticas y productivas no remuneradas.

En el caso de Lima Metropolitana⁷⁴ se observa que desde el 2005 al 2007 se ha incrementado la PET femenina de 3'174,718, a 3'294,430; la PEA femenina alcanza para el 2005 a 1'661,548 y para el 2007, 1'704,229; la PEA ocupada es de 1'434,374 para el 2005 y para el 2007, 1'556,345. El ratio de empleo femenino el 2005 era de 45.2% y el 2007 es de 47.2%, la tasa de actividad el 2005 era de 52.3% y el 2007 es de 51.7%. Se expresa una ligera disminución en la tasa de actividad femenina en Lima Metropolitana de 0.6%.

Nivel de desempleo, subempleo y empleo adecuado.-

Como resultado de lo señalado en párrafos anteriores, podemos afirmar que en el Perú el desempleo de las mujeres es mayor que el de los hombres, a pesar de existir mayor presencia femenina en la población en edad de trabajar. Esto expresa la permanencia de un sesgo discriminatorio en el acceso y/o permanencia de las mujeres en el empleo y que el Estado no ha implementado políticas públicas globales para cambiar la tradicional desigualdad con que las mujeres se sitúan en el ámbito laboral, aunque tiene pequeños programas de promoción del empleo femenino, principalmente juvenil.

La tasa de desempleo femenina⁷⁵ de 2005 fue de 5.3% y para el 2006 fue de 4.9%. En contraposición, la tasa de desempleo masculina el 2005 fue de 4.7% y el 2006 de 3.8%.

Los niveles de subempleo⁷⁶ femeninos son altos⁷⁷; el 2005 fue de 54% y el 2006 de 53.8%, reducido ligeramente. En este mismo período el de los

⁷³ La ratio de empleo se obtiene de la siguiente fórmula: PEA ocupada femenina/PET femenina.

⁷⁴ Hay información disponible para el 2007 del Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL), MTPE.

⁷⁵ Perú: Indicadores sobre PET, PEA y PEA ocupada, según sexo; tasas de actividad y desempleo, y ratio empleo / población, 2003, 2005 y 2006. PEEL-MTPE

hombres se ha incrementado, de 49.7 a 49.9%. Cuando analizamos el subempleo por horas vemos que éste ha aumentado en general: el femenino en el 2005 era de 11.8% y el 2006 es de 12.3%; en el caso de los hombres la variación ha sido menor, de 7.0% en el 2005 a 7.1% en el 2006. En el caso de subempleo por ingresos se ha reducido ligeramente, de 42.5% en el 2005 a 42.3% en el 2006: para las mujeres ha significado una reducción de apenas unas centésimas 42.2% en el 2005 y 41.5% en el 2006.

La existencia del subempleo femenino por horas mayor que el masculino se explicaría por la necesidad que tienen las mujeres de cumplir con las tareas domésticas y responsabilidades comunales no remuneradas. Pero también, a que el mercado de trabajo ofrece con mayor frecuencia jornadas parciales para mujeres, con lo que reduce costos y derechos laborales.

El acceso a empleo adecuado⁷⁸ para las mujeres el 2006 es menor que para los hombres, 41.2% para las mujeres y 46.3% para los hombres⁷⁹.

Un dato interesante es sobre las horas semanales de trabajo de las mujeres en la PEA ocupada: el 37.5% (más de un tercio) de la PEA trabaja menos de 35 horas semanales, y sólo el 6.6% trabaja 48 horas semanales; y es significativo que el 19.4% trabaja más de 60 horas semanales.

Las estadísticas mencionan el mínimo de horas de trabajo semanal, 35, pero no mencionan el límite superior hasta el cual debería considerarse como trabajo adecuado, entre 45 y 48 horas semanales. Consideramos que, jornadas semanales de trabajo superior a las 48 horas que no son consideradas como horas extras, corresponden al denominado trabajo precario.

Participación de las mujeres en los diferentes sectores del mercado.-

Los patrones tradicionales de división sexual del trabajo no han variado notoriamente en el Perú. En cambio, se han consolidado en los diferentes sectores del mercado las diferencias que encasillan a las mujeres como las principales involucradas en las responsabilidades familiares y con una participación laboral en espacios independientes no profesionales que integran el sector informal de empleo. Dentro de este panorama nacional, las desventajas de las mujeres del sector rural son significativas.

⁷⁶ Subempleo: trabajo en actividad económica remunerada o no, cuya ocupación no es adecuada cuantitativa y cualitativamente. En el Perú se consideran dos grupos de subempleo: a) por horas (visible), se labora menos de 35 horas semanales pudiendo/ queriendo trabajar más; y b) por ingresos (invisible), se labora 35 o más horas semanales pero su ingreso es menor al mínimo de referencia (S/. 644.70 el 2006). (Informe Anual 2007: La Mujer en el Mercado Laboral Peruano. MTPE, Lima, julio de 2008).

⁷⁷ Perú: Distribución de la PEA por sexo según niveles de empleo, 2003, 2005 y 2006 (en porcentajes). PEEL-MTPE.

⁷⁸ En las estadísticas referidas se considera empleo adecuado cuando las trabajadoras/es laboran de 35 horas a más en la semana y reciben ingresos por encima del mínimo referencial; y a quienes trabajan menos de 35 horas, pero no desean trabajar más horas.

⁷⁹ Perú: Distribución de la PEA ocupada por sexo según niveles de empleo, 2003, 2005 y 2006 (en porcentajes). PEEL-MTPE.

El 2006, tenemos que el *sector público* emplea el 7.1% de la PEA ocupada femenina y al 7.3% de la masculina. En el *sector privado* la participación de las mujeres es minoritaria, la relación respecto a los hombres es casi de dos a uno. El 2006, el 20% de las mujeres de la PEA ocupada formaban parte de este sector frente al 38% de hombres. De la PEA ocupada femenina, el 13% está empleada en microempresa, 4.7% en pequeña empresa y 5.4% en mediana y gran empresa. Debemos resaltar que la pequeña y mediana y gran empresa del sector privado, mantienen la tendencia a emplear pocas mujeres (4.7% y 5.4% respectivamente, en comparación con 9.1% y 11.1% en el caso de los hombres). En estos espacios del sector público, las remuneraciones son mayores y con mayores beneficios que en el sector privado: trabajan 40 horas semanales en promedio y en el privado, más de 45 horas semanales, destacando que en las grandes empresas trabajan 50 o más horas.

En el *sector independiente* se nota una ligera disminución de la participación de las mujeres: en 2005 el 34.1% de las mujeres de la PEA ocupada y el 2006 el 33.6%, al lado de un 36.0% de los hombres. En este sector tanto la presencia masculina como femenina se sitúan mayoritariamente en el ámbito no profesional que, por esta condición, tiene menores beneficios en todos los aspectos: para 2005 las mujeres independientes no profesionales representan el 33.2% de la PEA ocupada femenina y para el 2006, 32.8; en el caso de las profesionales y técnicas se ha disminuido de 0.9% en el 2005 a 0.6% en el 2006.

El *trabajo familiar no remunerado*, TFNR, sigue siendo mayoritariamente femenino y las diferencias con los hombres se mantienen. Para el 2005, el 28.8% de las mujeres de la PEA ocupada frente al 10.1% de hombres de la misma población; el 2006 es de 28.3%, frente a 10.2% de hombres. El Estado no ha cumplido con implementar políticas que incidan en patrones culturales que promuevan mayor participación de las mujeres en espacios asalariados, más de un cuarto de las mujeres trabajan en el ámbito familiar sin remuneración ni beneficios y con poca valoración social.

Entre las mujeres en actividades independientes, trabajadoras familiares no remuneradas y trabajadoras del hogar suman 69.6% de la PEA ocupada femenina, constituyendo más de los dos tercios de esta población.

Según ámbito y dominio geográfico, para el 2006, el desempleo femenino rural alcanza el 0.7% frente al desempleo urbano de 7.3%. Vemos que en la Costa rural se incrementa el desempleo a 1.6% (frente a 0.9% de los hombres), en la Sierra rural éste baja 0.5% (igual al de los hombres) y en la Selva rural es de 0.9% (frente al 0.5% de los hombres)⁸⁰.

Mujeres y sector informal.-

Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, “forman parte del sector informal los trabajadores de las empresas de menos de 10 trabajadores,

⁸⁰ INEI – Encuesta Nacional de Hogares, sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2006. 2006.

los independientes no calificados, los trabajadores familiares no remunerados (TFNR) y los trabajadores del hogar, por la baja productividad de las actividades que realizan, así como por la ausencia de protección social (afiliación a seguro de salud, a sistema de pensiones, etc.), que las ubica en una situación precaria”⁸¹.

La Organización Internacional del Trabajo – OIT viene discutiendo un nuevo indicador de análisis de políticas laborales para agrupar a las personas empleadas bajo circunstancias relativamente precarias, que enfocaría el problema no en aspectos formales legales, sino en aspectos reales. En otras palabras, se trataría la vulnerabilidad y no informalidad. Este concepto se acerca más a la comprensión de la realidad de la mayoría de las mujeres trabajadoras.

Desde 2003 en el Perú existe un régimen laboral especial para las microempresas que, en general, consigna como mínimo la mitad de los derechos de las trabajadoras y trabajadores de la actividad privada común⁸². Sin embargo, dado que el porcentaje de microempresas que han accedido a su reconocimiento formal es bastante bajo, puede indicarse que las trabajadoras de este sector no alcanzan mayoritariamente a derechos laborales mínimos⁸³.

Para 2007, del total de la PEA ocupada de mujeres en Lima Metropolitana, el 64.5% se ubica en el sector informal: 17.3% corresponde a trabajadoras de microempresas, 31.6% a independientes no profesionales, 4.0% a trabajadoras familiares no remuneradas, 11.6% a trabajadoras del hogar, practicantes y otras. Respecto del 2005 se ha incrementado en 0.9%. El 54.8% de la PEA ocupada masculina está en el sector informal, comparado con el 2005, se ve un a disminución en 0.9%.

Los ingresos laborales en este sector son mucho más bajos que en el formal. Los hombres en el sector formal reciben en promedio S/. 1,395.00 mensuales y en el informal S/. 517.00; mientras que las mujeres en el sector formal reciben en promedio a S/ 1,082.00 y en el informal a S/ 379.00.

Regímenes especiales discriminatorios.-

Desde principios del siglo ha habido un crecimiento acelerado del empleo en las zonas costeras de agroexportación. Este fenómeno es inusual en el país. Así, en el caso de la Región Ica, el 2003 creció en un 10%, el 2004 en 15%, el 2005 casi 30% y el 2006 en 18%; el 40% corresponde al empleo de agroexportación. Sin embargo, en este sector la característica es, principalmente temporal. En el caso de Ica, donde el Ministerio de Trabajo registra pleno empleo, 400 mil trabajadores están bajo la modalidad de trabajo

⁸¹ Informe Anual de la Mujer, 2007. La Mujer en el Mercado Laboral Peruano. Ministerio de Trabajo. Lima, julio 2008.

⁸² Corresponde a la Ley N° 28015 denominada Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa y su reglamento.

⁸³ DADOR TOZZINI, Ma. Jennie, *op. cit.*

permanente frente a un millón 300 mil trabajadores temporales. Este empleo tiene la característica de ser principalmente precario⁸⁴.

Desde hace 30 años, existe en el Perú el Decreto Ley 22342, orientado a incentivar la exportación no tradicional. Este Decreto Ley incluye un régimen laboral de contratación temporal. La exportación no tradicional contrata el 16% del trabajo eventual. Entre el 2004 y el 2006, estos contratos han aumentado de 900 mil a un millón 200 mil trabajadores, registrados en el Ministerio de Trabajo⁸⁵.

Para promover la exportación, en octubre del 2000, se dio la Ley No 27360 que, además de exoneraciones tributarias y otros beneficios, incluye un régimen laboral promocional para esta actividad. Los y las trabajadoras carecen de beneficios sociales básicos: se establece menores remuneraciones que el sector privado - al incluir las gratificaciones y la compensación por tiempos de servicios como parte de las mismas -, el derecho a gozar la mitad de las vacaciones que los demás trabajadores del régimen general de la actividad privada y la tercera parte del monto indemnizatorio en caso de despido laboral arbitrario; tienen más dificultades para acceder a la previsión social y la salud. Asimismo, pueden darse jornadas acumulativas, sólo se paga sobretiempo cuando el plazo del contrato exceda en promedio los límites máximos previstos por la Ley, frente al máximos de 8 horas diarias o 48 horas semanales del régimen de la actividad privada. Siendo ya recortados los derechos de las y los trabajadoras, no se cumplen.

Asimismo, es vigente en el Perú la Ley 27626 y su reglamento que regula la intermediación laboral o concesión de mano de obra, que da lugar a la subcontratación laboral entre empresas. Este problema, siendo común para trabajadores y trabajadoras, se agrava en el caso de las mujeres, las que constituyen un amplio porcentaje de la mano de obra empleada (40% de la PEA ocupada en la agricultura y 80% en las plantas de espárragos)⁸⁶.

Un estudio de la Asociación Aurora Vivar agrega que las condiciones laborales de las mujeres en este sector son extremadamente difíciles: largas jornadas (12 a 16 horas), ritmos de producción acelerados, trabajo en una sola posición todo el día, vestuario inadecuado para el trabajo, exposición a cambios de temperatura, entre otros. Esto genera un patrón de enfermedades ocupacionales: inflamaciones a la vista, gastritis, hongos, problemas ginecológicos, problemas respiratorios, dolores en la espalda, entre otros. Asimismo, las largas jornadas de trabajo que se extienden hasta altas horas de la noche, las expone a inseguridades en las calles y no les permite estar en sus hogares y compartir las responsabilidades familiares.

Otro derecho que se violenta es el derecho a la asociación, representación, negociación colectiva, asociados a la sindicalización. Se hostiliza y despide a

⁸⁴ Elaboración Juan Chacaltana, CEDEP, en base a Encuesta de Evolución Mensual del MTPE. 2006.

⁸⁵ Oficina de Estadísticas del Ministerio de Trabajo.

⁸⁶ El MTPE no consigna datos sobre este sector.

las y los trabajadoras/es que intentan asociarse. La actuación del Estado no ha corregido, sino amparado estas prácticas discriminatorias.

Segregación laboral y brecha salarial.-

Recomendación “R” del Comité CEDAW al V Informe Periódico del Estado peruano⁸⁷:

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

En el Perú las mujeres sufren dos tipos de segregaciones: horizontal y vertical⁸⁸. La segregación horizontal implica la mayor tasa de ocupación de mujeres en ciertos sectores con menores salarios y considerados de menor calificación. Ello se debe, en parte, al resultado de prácticas históricas de discriminación que se han asentado sobre las estructuras institucionales. La segregación vertical implica la desigualdad mayor entre hombres y mujeres en los altos niveles de responsabilidad y de toma de decisiones. Los datos de la OIT (Wirth, 2002) sugieren que hay obstáculos para que no se reconozca la capacidad de las mujeres en igualdad de condiciones que la de los hombres, a los que llama techo de cristal, porque no es una restricción expresa en las leyes, son invisibles, transparentes. Pero sí es visible que impiden a muchas mujeres alcanzar las metas profesionales para las que están preparadas.

La categoría ocupacional empleador sigue siendo masculina. El 2006, el 7.4% de los hombres de la PEA ocupada masculina se ubicaban en esta categoría frente a un 3.1% de mujeres de la PEA ocupada.

El 2006, según la distribución de la PEA ocupada por grupo ocupacional⁸⁹, las mujeres se concentran principalmente en agricultora, ganadera o pescadora (32.9%), vendedora (24.6%) (espacio que han conquistado, generándose su propios empleos, ante las pocas ofertas del mercado laboral para ellas) y trabajadora de servicios (12.9%). Es decir, el 70.4% de las mujeres de la PEA ocupada se concentra en trabajos de poca remuneración, menores beneficios, derechos laborales y espacios de largas jornadas. Esta concentración de las mujeres en este tipo de actividades se mantiene respecto del 2005. El único

⁸⁷ El Comité examinó el quinto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/5) en sus sesiones 583 y 584, celebradas el 15 de agosto de 2002.

⁸⁸ Investigación y Formación para la igualdad. Araceli Estebanz García, Catedrática de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Sevilla. <http://www.formacionxxi.com/porqualMagazine/do/get/magazineArticle/2006/02/text/xml/>

⁸⁹ Perú: Distribución de la PEA ocupada por sexo según grupo ocupacional, 2003, 2005 y 2006 (en porcentajes). PEEL-MTPE.

espacio en el que las mujeres son mayoría es en el sector de servicios personales (11.1% de mujeres y 5.6% de hombres).

El peso de la tradición es el principal motivo de la brecha salarial⁹⁰, aún en el siglo XXI se sigue asociando al hombre como el proveedor de la familia y a la mujer en un rol doméstico, imagen que pesa en el empleador al momento de decidir los sueldos de cada uno. Sin embargo, las modernas consideraciones sobre ingreso mínimo de referencia consideran dos salarios para sostener una familia. Existe la creencia difundida que las mujeres tienden a ejercer profesiones sólo para cumplir aspiraciones personales, que podrían dejar de lado para cuidar a su familia. Lo que es un hecho, es que las trabajadoras interrumpen por períodos su carrera por la maternidad, restando con ello años de experiencia, que tiende a desincentivar a los empleadores para contratar mujeres en cargos de responsabilidad⁹¹.

Las diferencias salariales se ven condicionadas además de la discriminación de las mujeres en el mercado laboral, a variables laborales que influyen en la determinación del salario como son: el tipo de contrato o jornada laboral, el tipo de ocupación, la eventualidad en el puesto, no afiliación y el que los hombres no comparten las responsabilidades familiares. Será imprescindible realizar un análisis más exhaustivo de la estructura del empleo paralelo al análisis de la distribución salarial.

En el Perú existen evidentes diferencias de ingresos entre mujeres y hombres que laboran en los mismos grupos ocupacionales. Las mujeres peruanas en promedio ganaron 74.2% de los ingresos de los hombres, lo que representa que ganaron S/. 74.20 por cada S/. 100.00 que ganaron los hombres. La brecha salarial entre mujeres y hombres el 2005 fue de 76.6%, lo que significa un incremento de la brecha salarial entre mujeres y hombres.

El 2006, del total de la PEA ocupada según sexo y rango de ingresos, se mantiene la tendencia de casi un tercio de las mujeres de la PEA ocupada sin ingresos, el 2006 es de 29.3%. El caso de los hombres en esta misma situación es de 10.8% en el 2006. El 23.7% de la PEA ocupada femenina percibe menos de doscientos soles, mientras que los hombres en el mismo rango alcanzan a 19.5%. Cuando los ingresos por trabajador/a alcanzan entre 600 y 799 soles, cercano al Ingreso Mínimo de Referencia (IMR, S/. 644.70 para el 2006), las mujeres constituyen el 6.5% mientras que los hombres alcanzan al 11.4%.

En el sector público la brecha es menor (82.7%) que en el sector privado (73.9%). En el sector privado se ha ampliado, el 2005 fue de S/. 76.5% y en el 2006 es de S/. 73.9%; este incremento de la brecha sucede porque los hombres de este sector aumentaron su salarios en promedio de S/. 919.3 a S/. 976.6, lo que equivale un aumento de S/. 57.30. Mientras que las mujeres, de

⁹⁰ Es el cálculo estadístico del porcentaje de los ingresos de las mujeres en comparación con el de los hombres

⁹¹ Comentarios del equipo de Buenas Prácticas Laborales del Sernam, publicados por Lucy Lanaluén. Pluma Viajera, 19 de julio de 2007. <http://plumaviajera.blogspot.com/>

S/. 703.40 aumentaron su salario en promedio a S/. 722, lo que equivale a un aumento de S/. 18.60.

La brecha mayor se da entre las y los trabajadoras/es de menores ingresos (trabajadoras/es del hogar, practicantes y otros), donde las mujeres ganan el 64.6% del salario de los hombres. Asimismo, entre las y los trabajadoras/es independientes, la brecha salarial es de 70.3%.

Al interior del sector privado, las diferencias de brechas salariales son mayores en la mediana y gran empresa, es decir las empresas con más de 50 trabajadoras/es, pagan menos a las mujeres (S/. 1,237.30) que a los hombres (S/. 1,761.60). Mientras que en la pequeña (78.8%) y microempresa (77.4%), la brecha es menor. Comúnmente se piensa que las mayores brechas estarían en la microempresa donde hay más mujeres con menores calificaciones; sin embargo, las estadísticas muestran que es todo lo contrario⁹².

La brecha salarial entre hombres y mujeres cuando las/los trabajadoras/es tienen empleo adecuado es del 68%⁹³. En el sector informal la brecha salarial es de 61.4%.

En el caso de los gerentes, administrativos, funcionarios, profesionales y técnicos, la brecha salarial entre hombres y mujeres, en promedio es de 65%. Si consideramos que hay muchos más hombres en estas profesiones (858,487) que mujeres (593,404), la brecha se amplía a 45%, es decir que las mujeres ganan el 45% de lo que ganan los hombres.

Para el caso de Lima Metropolitana⁹⁴, la brecha salarial es menor en el sector público donde las mujeres ganan 90.8% del salario de los hombres (en promedio, mujeres S/. 1,551.60 y varones S/. 1,709.00). En el sector privado, en las empresas de más de 50 trabajadores/as, la brecha salarial reportada por el MTPE también es pequeña, 84% en promedio. Es importante destacar que en estas estadísticas el MTPE ha incluido en el sector privado a los empleadores. Si conocemos que las mujeres tienen menos acceso a cargos directivos, de mayor responsabilidad y mejor pagados, podemos suponer que la brecha salarial entre las/los trabajadores/as dependientes de este sector, se amplía. La brecha mayor se encuentra entre las/los trabajadoras/es independientes, donde las mujeres ganan el 66.1% del salario de los hombres.

El único caso en el que la brecha salarial se invierte es entre las/los trabajadoras/es del hogar, en que los hombres ganan el 86.7% (S/. 527.40) de lo que ganan las mujeres (S/. 608.40). Este dato llama la atención y necesita de esclarecimiento. Sin embargo, el Sindicato Nacional de Trabajadoras/es del Hogar del Perú (Sintrahogarp), informa que el sueldo promedio de las

⁹² Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua mayo 2003-abril 2004, 2005 y 2006. MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL). Elaboración propia.

⁹³ Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua mayo 2003-abril 2004, 2005 y 2006. Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).

⁹⁴ INEI - Encuesta Nacional de Hogares y Niveles de Empleo 2007.

trabajadoras del hogar en el país, según el propio MTPE, es de 300 soles mensuales, distante del SMV establecido (560 soles). Que en Piura, Jaén, Chota, Cusco, Ilo, se emplea a niñas hasta por 30 soles al mes, las trabajadoras adultas ganan sólo 80 soles y las que más ganan, reciben como máximo 100 soles.

El sector público emplea al 10.1% de mujeres de la PEA ocupada urbana y a 2.1% de la rural. El salario que perciben las urbanas es de S/. 1,252.00, mientras que las rurales S/. 775.00. En el sector privado, en empresas de menos de 10 trabajadoras, está el 15.8% de mujeres de la PEA ocupada urbana y 8.3% de la rural; percibiendo las rurales un tercio de las urbanas (S/. 209 frente a S/. 614). En caso de las empresas de 10 a 49 trabajadores, ocupan a 6.4% de la PEA ocupada femenina urbana, mientras que en el sector rural es el 2.0%; pagan salarios de S/. 866.00 en promedio en el sector urbano, mientras que en el sector rural los salarios bajan a menos de la mitad (S/. 303.00). Las empresas de más de 50 trabajadores, ocupan a 8.4% de la PEA ocupada femenina urbana y a 0.5% de la rural, pagando salarios de S/. 1,268.00 en promedio en el sector urbano y S/. 490.00 en el sector rural, lo que equivale a casi un tercio.

Protección social.-

No hay información respecto de la afiliación de las/los trabajadoras/es en el IPSS, sólo se reporta las de las AFP, en la que se consigna que la mayoría (90.6%)⁹⁵ de la PEA ocupada femenina no se encuentra afiliada a ningún sistema privado de pensiones. El 90% de los hombres se encuentra en esta misma condición; sin embargo, es importante destacar que la proporción de hombres afiliados representa casi el doble de mujeres en esta misma condición (17% frente a 9.4%). Asimismo, un grave problema de mujeres y hombres, es el no contar con seguro de accidentes ni vejez.

- Protección de la maternidad.-

En febrero del 2002, la OIT aprobó el Convenio 183 sobre protección a la maternidad, en el que se amplía el concepto de madre, de hijo e incluye a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente. El Perú votó a favor de este Convenio; sin embargo, aún está en trámite en el Congreso de la República⁹⁶, el proyecto de ley N° 138-2006 presentado por el Poder Ejecutivo para su ratificación. Mientras tanto, es vigente el Convenio 103, ratificado por el Perú, aunque se cerró al adoptarse la nueva versión.

Sin embargo, estas normas protectoras de la maternidad alcanzarían sólo a algunas de las mujeres empleadas en el sector formal (no todas cuentan con beneficios laborales, a pesar de trabajar por años), pues el informal está definido por la carencia del cumplimiento de estas normas.

⁹⁵ INEI – Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2006. Elaboración: MTPE - PEEL.

⁹⁶ Sitio Web del Congreso de la República del Perú. En: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

No existen estadísticas oficiales del cumplimiento de las normas de protección de la maternidad en las mujeres que están bajo su campo de protección. El Estado no cuenta con mecanismos de supervisión especiales para asegurar el efectivo cumplimiento de estas normas. El nivel general de fiscalización es deficiente en la actualidad, pues se cuenta con pocos inspectores laborales que verifiquen *in situ* las condiciones laborales y no existe un registro especializado de incumplimiento de las disposiciones protectoras de la maternidad. El registro oficial de asesorías brindadas por el MTPE no desagrega datos por discriminación con motivo de la maternidad u otras materias relativas a las mujeres trabajadoras⁹⁷.

En el sector de exportación, las mujeres no gozan de protección social, las empresas violentan este derecho y el Estado no lo garantiza. Se contratan muchas mujeres en edad reproductiva y se exigen certificaciones de anticoncepción de manera regular, se las despiden cuando se embarazan, arguyendo que retrasan la producción y se les niega sus derechos al descanso pre y post natal, el permiso de lactancia materna, los períodos de vacaciones y la protección de la mujer gestante que realiza labores que pongan en riesgo su salud y el desarrollo normal del embarazo. Varios casos están siendo documentados en Ica y La Libertad⁹⁸, así como en la industria textil que se están movilizandando por este derecho.

Acoso sexual en el trabajo.-

El acoso sexual es una forma de discriminación contra las mujeres que afecta el derecho a la libertad sexual, a la integridad física, a la salud y al libre desarrollo de la personalidad; además de su derecho a trabajar libremente y a gozar de un ambiente adecuado⁹⁹. Esta violación de derechos humanos está proscrita en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención Belem do Pará, tratado internacional de derechos humanos con rango constitucional, así como por la Ley 27942 (febrero 2003), Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual (señala procedimientos administrativos para la investigación y sanción de actos de acoso sexual en los centros de trabajo, instituciones educativas e instituciones policiales y militares) y su Reglamento, el D. S. 010-2003-MIMDES. Si bien la normatividad nacional tiene algunas deficiencias, como por ejemplo no considerar el acoso como un ilícito penal, o no haber recogido la inversión de la carga de la prueba (que la obligación de probar que no se incurrió en actos de acoso recaiga en el demandado); es importante que el Estado Peruano vigile mínimamente su cumplimiento.

A nivel de la tipificación del acoso sexual como delito se está tramitando en el Congreso de la República el proyecto de ley N° 00208/2006-CR¹⁰⁰ cuya

⁹⁷ PEEL-MTPE.

⁹⁸ Asociación Aurora Vivar. Panorama Laboral de la Agroexportación en el Perú. Lima, agosto 2007.

⁹⁹ Pronunciamiento de Cladem Perú sobre acoso sexual en el trabajo.

¹⁰⁰ Sitio Web del Congreso de la República del Perú:
<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

redacción incluye el acoso sexual típico o de jerarquía y el acoso sexual atípico, también denominado “ambiente hostil”, que se produce entre quienes no existe relación de jerarquía o dependencia. La modalidad del acoso sexual típico es considerada como un agravante del delito. Después de dos años de presentado el proyecto de ley, se encuentra en Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

El nuevo Texto de Procedimientos Administrativos del MTPE, vigente desde el 18.09.2006, ha establecido una serie de procedimientos, entre los cuales se incluye un registro de informe de los procedimientos instaurados por hostigamiento sexual y de las sanciones impuestas. Se señala que el informe debe presentarse dentro de los 30 días siguientes contados desde la fecha de la resolución que pone fin al procedimiento de hostilización sexual. El trámite es gratuito y su aprobación es automática.

La falta de difusión de estas normas, que prevén acciones para la prevención y la sanción de estos hechos, determina que las denuncias sean mínimas. El CMP Flora Tristán, en el 2005, dio a conocer una denuncia del Consejo Nacional de Secretarías, según la cual, el 67.5% de sus integrantes que laboraban en los gobiernos municipales y regionales sufrían acoso sexual¹⁰¹.

En el Proyecto de la Ley General del Trabajo 00067/2006-CR (24-08-2006), que se mantiene en la Comisión de Trabajo de Congreso (Ac.175-2008-2009/CONSEJO-CR), se incluye artículos referidos al acoso sexual.

4. Violencia contra las mujeres. Autora: Marisol Fernández

I. Marco normativo

En lo que respecta a instrumentos internacionales específicos en materia de violencia contra la mujer tenemos que el Perú ratificó la CEDAW y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Como referimos en un inicio, las disposiciones contenidas en dichos Convenios forman parte de nuestro derecho nacional, por mandato del artículo 55 de la Constitución Política del Perú.

A nivel de normas legales es importante resaltar la inexistencia de normas específicas que aborden la violencia contra las mujeres, esto es, la legislación sobre violencia con la que contamos está prevista en términos supuestamente neutrales (violencia familiar, delitos contra la vida el cuerpo y la salud, hostilización sexual, etc), no tomando en cuenta que las mujeres, niñas y niños son las principales víctimas. A ello se suma la inexistencia de una perspectiva de género en esas normas. El panorama legal es el siguiente:

a. Violencia contra la mujer en el ámbito íntimo

a.1. La violencia familiar y la Ley 26260

¹⁰¹ Valenzuela, Jackeline. Acoso Sexual, la violencia silenciosa. En: CHACARERA nº 30. Revista de la Red Nacional de la Mujer Rural. Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Enero, 2005.

Se encuentra vigente la Ley 26260 - Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, que fue promulgada en diciembre del año 1993 y modificada posteriormente en varias disposiciones. En términos generales es importante resaltar que esta norma recoge un concepto amplio de violencia familiar en la medida que prevé que ésta puede darse por acción u omisión, contemplando como sus manifestaciones la violencia física, psicológica y sexual; el maltrato sin lesión así como la amenaza o coacción graves. La amplitud de tal definición también se manifiesta al considerar una multiplicidad de relaciones, inclusive en las que no media ningún tipo de parentesco, entre las que puede ocurrir la violencia. Destacan en este aspecto los ex - convivientes y quienes hayan procreado hijos en común, independientemente de que convivan o no.

La Ley en cuestión también contempla mecanismos específicos para las víctimas de la violencia familiar, ya sea para interponer sus denuncias como para demandar la protección a sus derechos vulnerados. Así pues, contempla que las Fiscalías Especializadas en Familia reciban denuncias por violencia familiar dicten medidas de protección inmediata para las víctimas; de igual modo los Juzgados de Familia y Penales constituyen instancias ante las cuales la víctimas pueden solicitar medidas cautelares destinadas a la protección de sus derechos fundamentales.

Es importante destacar que si bien en el texto original de la Ley 26260 se contempló la conciliación en casos de violencia familiar tramitados ante las Fiscalías de Familia, dicha disposición fue derogada mediante la ley 27982 de mayo del año 2,003. No obstante ello, en los casos conocidos por los Juzgados Especializados de Familia, en la medida que para éstos se ha previsto la aplicación de las normas del Proceso Unico contemplado en el Código de los Niños y Adolescentes, algunos juzgados aplican la conciliación.

a.2. La Violencia Familiar Física y Psicológica en el Código Penal

La incidencia penal de los hechos de violencia familiar no ha sido regulada por la Ley 26260, sino que más bien ésta nos remite al Código Penal. Así, entonces, en los casos de violencia física y/o psicológica, dependiendo de la cuantificación del daño causado a la víctima (medido en número de días de atención facultativa o incapacidad para trabajar), una denuncia por violencia familiar puede constituir una falta (menos de 10 días) o delito (más de 10 días).

En caso que se trate de maltrato físico o psicológico con una cuantificación del daño mayor a diez días, los casos se tramitarán como lesiones, para lo cual hay que remitirse a los artículos 121 (lesiones graves), y 122 (lesiones leves) del Código Penal; para ambos casos se prevén como fomas agravadas cuando la víctima es menor de 14 años y el agente sea el padre, madre, tutor, guardador, o responsable de aquél, así como cuando el agente sea el cónyuge, conviviente, ascendiente, descendiente natural o adoptivo, o pariente colateral de la víctima. Como se puede observar, no se ha contemplado como agravante las lesiones que se producen en algunas relaciones que sí han sido contempladas en la ley de violencia familiar, como la de ex – cónyuges, ex – convivientes o la de personas con hijos en común.

Si el caso calificara como una falta contra la persona, tenemos que remitirnos a los artículos 441, 442 y 443 del Código Penal. En la primera disposición se contempla las lesiones dolosas que requieren hasta diez días de asistencia o descanso, a ello se suma que por la Ley 27939 se modificó el texto original del artículo 441 para considerar como circunstancia agravante que los hechos de violencia sean a su vez violencia familiar de acuerdo a la Ley 26260, en lo que respecta al artículo 442, éste contempla los maltratos sin lesión y considera como situación agravante cuando el agente es cónyuge o concubino. Finalmente el artículo 443 contempla el arrojamiento de objetos de cualquier clase sin causar daño.

Es importante destacar que las propias normas de naturaleza penal que acabamos de mencionar, constituyen un obstáculo para que las mujeres víctimas de violencia psicológica puedan acceder al sistema de justicia por la vía penal. Ello porque la cuantificación del daño en días de atención facultativa o incapacidad para el trabajo no sirve para medir el impacto de la violencia psicológica con lo cual se vuelve inviable que un caso de violencia psicológica sea conducido por la ruta del Derecho Penal, se puede hablar entonces de impunidad.

a.3. Violencia Conyugal y Divorcio.

El Código Civil Peruano que data de 1984 contempla en el artículo 333 inciso 2 la causal de violencia física y/o psicológica como motivo para demandar la separación de cuerpos y/o el divorcio absoluto. El establecimiento de esta causal fue el resultado de una importante modificación que data del año 1992 pues hasta esa fecha la causal prevista era la denominada “sevicia” que a falta de una definición legal, su significado había quedado definido por la jurisprudencia como hechos de violencia física, cruel y reiterada.

No obstante que la derogación del concepto de sevicia ha sido muy positiva desde un punto de vista normativo, tal hecho no ha significado un cambio cualitativo en el procesamiento de los casos, dado que los operadores exigen reiterancia o crueldad en los supuestos de violencia psicológica como un elemento casi constitutivo de la causal y ante su inexistencia, declaran infundados los divorcios.

La injuria grave a un cónyuge es otra de las causales que constituyen también violencia psicológica pero que ha sido prevista de manera autónoma y para la cual el artículo 337 del Código Civil ha considerado que el juez debe evaluar la conducta y educación de los cónyuges, cuestión que puede generar una afectación a las mujeres víctimas de estas injurias.

Cabe anotar, además, que considerar el elemento “gravedad” como una exigencia para la configuración de la causal, es contrario al deber de protección de los derechos fundamentales.

a.4. Violencia sexual como modalidad de violencia

Si bien la Ley 26260 contempla la violencia sexual como una manifestación de la violencia familiar, no la aborda de manera específica por lo que se aplica en estos casos es la normativa del Código Penal.

Los artículos pertinentes son los contemplados en el capítulo VIII del Código Penal, violación de la libertad sexual. De esta manera se le otorgado a la violencia sexual la categoría de delito especial, lo que de alguna manera contribuye a su invisibilización.

El tipo penal actual, modificado en el año 2004 y posteriormente el 05 de abril de 2006, en atención a la ley 28704, contempla la condición de parentesco con la víctima como una agravante de la pena prevista en el tipo base de hasta dieciocho años de pena privativa de libertad e inhabilitación si corresponde.

b. Violencia contra la mujer en el ámbito público

La violencia contra la mujer en el ámbito público se da de diferentes formas. Para efectos del presente informe consideramos conveniente especificar la normatividad sobre: violación sexual, prostitución, pornografía, acoso sexual, trata de personas y feminicidio.

b.1. Violación sexual

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

El tipo penal actual sanciona la conducta del autor que mediante violencia o amenaza obligue a una persona a mantener acceso carnal mediante la vía vaginal, anal o bucal, o realice actos análogos mediante la introducción de objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías, dejando de lado con esta redacción, como es posible ver, supuestos que una mujer podría considerar atentarios de su libertad sexual.

En junio del año 2004, la ley 28251 modificó el tipo base de violación de la libertad sexual, estableciendo supuestos de agravamiento, distintos a la comisión de delito por más de dos personas, no obstante el mismo rango legal de sanción.

El 24 de enero de 2007 mediante la Ley 28704, se modifica la norma incluyendo en el supuesto agravante de violación cometida por familiar o persona que tenga una relación de autoridad con la víctima, así como supuestos en los que la víctima sea parte de una relación laboral.

Cabe mencionar además que en la regulación de la violación de la libertad vigente, no se han contemplado supuestos de violación en el marco de circunstancias especiales como el conflicto armado.

b.2. Prostitución

La Ley 28251 del 8 de junio de 2004 modificó disposiciones del Código Penal en relación a este tema. Estas modificaciones se dieron básicamente en relación a la pena del tipo base (la pena fue agravada hasta un máximo de seis años) y en relación a los supuestos agravados, siendo una de las más relevantes, la edad de la víctima en el sentido de agravar la pena cuando se favorece la prostitución de persona menor de dieciocho años, cuando anteriormente el límite de edad era de catorce años.

Asimismo se introdujo la figura del usuario-cliente para señalar que el que mediante una prestación económica o ventaja de cualquier naturaleza tiene acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías con una persona de catorce y menos de 18 años, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años. Esta ley también establece la sanción para el rufianismo, explotación de la ganancia obtenida por la persona que ejerce la prostitución, y el proxenetismo.

b.3. Pornografía

La Pornografía y sus consecuencias para la condición de las mujeres no ha recibido prácticamente atención por parte del Estado. Las normas sobre la materia, previstas en el Código Penal, han contribuido a invisibilizar la afectación a los derechos de las mujeres al ser concebidas como ofensas al pudor público.

En el año 2004, la Ley 28251 modifica el artículo 183 del Código Penal en cuanto a la penalización de actos calificados de obscenos, cuando estos se realizan en público, asimismo, establece penas agravadas para la distribución y favorecimiento y exposiciones de menores a la pornografía. En este sentido, se observa, una vez más, que el sujeto protegido es el menor y su integridad y dignidad, más que la de la mujer, sujeto constantemente vejado a través de las imágenes pornográficas

b.3. Trata de personas con fines de esclavitud sexual

La Ley 28950 – Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes del 12 de enero del 2007, modificó diversas disposiciones del Código Penal, en particular es relevante la modificación al artículo 153 del Código Penal el cual contempla la promoción, favorecimiento o facilitación, así como la captación, y demás supuestos lesivos, de personas, en el territorio de la república o para su traslado, mediante la violencia o amenaza, con fines de explotación, sexual o no sexual, así como venta de órganos o de la propia persona.

Lo que resulta singular de esta regulación es que no hace un deslinde de todos los supuestos que constituyen la conducta lesiva, invisibilizando el problema mundial de la “trata de blancas”, favoreciendo visiblemente la penalización de

la trata de personas menores, como lo indica el agravante del tipo base, además del tipo especial agravado 153-A.

b.4. Hostilización sexual

La Ley 27942 - Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual del 5 de febrero de 2003 aborda el acoso sexual en el régimen laboral privado y público, en los centros educativos y en las instituciones militares y policiales.

La ley en cuestión no contempla la modalidad de ambiente hostil, que supone que el acosador no se encuentra en una relación jerárquica, ya sea en el trabajo, en el centro educativo o en instituciones militares o policiales.

Por otra parte, la ley contempla una disposición que puede generar que las víctimas de acoso no denuncien los hechos, puesto que de no ser probados con éxito, el denunciado podría accionar contra la víctima por “falsa queja”.

Caber resaltar que en nuestro ordenamiento el acoso sexual no ha sido tipificado como delito.

b.5. Femicidio

Esta conducta, internacionalmente reconocida como un delito especial en que las víctimas son específicamente mujeres, independientemente de la relación que hayan mantenido con el agresor, no está contemplada en nuestro ordenamiento.

La figura del homicidio en agravio de las mujeres no está regulada como un delito especial, y mucho menos como una agravante del tipo base de homicidio simple contemplado en el artículo 106 de nuestro código penal.

Por derivación, y únicamente cuando el agresor es el cónyuge de la víctima, la figura aplicable es la del parricidio, contemplada en el artículo 107 del mismo instrumento normativo.

II. Recomendaciones Generales y Específicas del Comité de la CEDAW a los informes periódicos del Estado Peruano y la respuesta éste.

Para efectos de identificar los avances, obstáculos y limitaciones en el abordaje de la violencia contra las mujeres por parte del Estado, se va a tomar en cuenta las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertas de la CEDAW al Perú con relación a todos los informes periódicos presentados por el Estado peruano. Sobre la base de tales recomendaciones se irá identificando la respuesta estatal.

Observaciones y Recomendaciones del Comité CEDAW al VI Informe Periódico del Estado Peruano¹⁰²

¹⁰² El Comité examinó el sexto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/6) en sus sesiones 763^a y 764^a, celebradas el 19 de enero de 2007 (CEDAW/C/SR.763 y 764). La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento

(...)

Principales esferas de preocupación y recomendaciones

(....)

18. El Comité, si bien toma nota de las diversas iniciativas sobre legislación y políticas tendientes a reducir la violencia contra la mujer, incluido el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, sigue observando con suma preocupación el alcance, la intensidad y la prevalencia de este tipo de violencia. En particular, el Comité sigue observando con preocupación los considerables obstáculos a que tienen que hacer frente las mujeres para acceder a la justicia, especialmente las mujeres indígenas, que se enfrentan además con barreras lingüísticas; la falta de medidas coercitivas, que contribuye a la impunidad de los agresores; y la persistencia en la sociedad de actitudes permisivas ante la violencia contra la mujer. El Comité sigue observando con preocupación que el abuso sexual incestuoso no esté tipificado como delito.

19. El Comité insta al Estado Parte a que dé mayor prioridad a la concepción y aplicación de una estrategia integral para combatir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, de conformidad con la recomendación general 19, a fin de prevenir la violencia, castigar a quienes la perpetren y prestar servicios a las víctimas. Esa estrategia debería incluir también medidas de concienciación y sensibilización, en particular de los funcionarios de justicia, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales, así como de los maestros, el personal de los servicios de salud, los trabajadores sociales y los medios de comunicación. El Comité exhorta al Estado Parte a que asegure la aplicación y el cumplimiento efectivo de la legislación vigente y reitera la recomendación que hizo al Estado Parte en sus anteriores observaciones finales de que tipifique como delito el abuso sexual incestuoso. Asimismo, alienta al Estado Parte a concertar sus actividades de lucha contra los estereotipos de género existentes que son discriminatorios contra la mujer con las encaminadas a combatir la violencia contra la mujer. Exhorta además al Estado Parte a que establezca un mecanismo de seguimiento y evaluación para poder evaluar periódicamente las consecuencias y la eficacia de las medidas adoptadas para hacer cumplir la ley y de los programas de prevención y represión de la violencia contra la mujer. El Comité alienta al Estado Parte a que, en su próximo informe periódico, incluya información sobre las medidas adoptadas, los progresos realizados y los obstáculos que subsisten.

20. El Comité, si bien toma conocimiento del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación sobre las violaciones de los derechos humanos que se cometieron durante el conflicto armado que tuvo lugar de 1980 a 2000, así como de la reparación colectiva concedida a los habitantes de las comunidades rurales afectadas, observa con preocupación que únicamente la violación se reconozca como violencia contra la mujer y que aún no haya terminado la compilación de los casos particulares de violaciones de los derechos humanos. El Comité observa

asimismo con suma preocupación que no se está llevando a cabo la investigación y el enjuiciamiento de todos los actos de violencia contra la mujer y que no se han facilitado recursos para cada una de las víctimas.

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

22. Al Comité le preocupa que las mujeres tengan un acceso restringido a la justicia, en particular debido a la falta de información respecto de sus derechos, la falta de asistencia jurídica, el hecho de que en el poder judicial no se conozca lo suficiente la Convención y los dilatados procesos judiciales que no son comprendidos por las mujeres. Al Comité le preocupa que los actos de violencia física y psicológica sean particularmente difíciles de enjuiciar en el sistema judicial.

23. El Comité alienta al Estado Parte a que suprima los impedimentos con que puedan enfrentarse las mujeres para acceder a la justicia y promuevan el conocimiento básico de la legislación entre las mujeres, el conocimiento de sus derechos y la capacidad para reafirmarlos con eficacia. Además insta al Estado Parte a que adopte medidas adicionales para difundir información acerca de la Convención, los procedimientos que se aplican con arreglo al Protocolo Facultativo y las recomendaciones generales del Comité y que ejecute programas destinados a los fiscales, jueces y abogados en los que se traten todos los aspectos pertinentes de la Convención y el Protocolo Facultativo. Recomienda también que se realicen campañas sostenidas de concienciación y difusión de las leyes destinadas a las mujeres, incluidas las mujeres de las zonas rurales y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de las cuestiones que afectan a las mujeres, con el fin de alentar y empoderar a las mujeres para que hagan uso de los procedimientos y recursos disponibles en los casos en que se violen los derechos amparados por la Convención.

(...)

Sobre el concepto de violencia

El Comité instó al Estado a que amplíe su definición de violencia contra la mujer de manera que incluya la esclavitud sexual, el embarazo forzado, la prostitución forzada, la unión forzada y el trabajo doméstico forzado.

Salvo la Convención Belem do Pará, en el Perú no se ha adoptado legislación específica sobre la violencia contra la mujer, a partir de la cual se pueda incluir las modalidades a la que hace referencia la Recomendación. El Estado más bien ha optado por legislar en términos “neutrales” sobre las formas de

violencia que padecen fundamentalmente las mujeres (violencia familiar, delitos contra la vida el cuerpo y la salud, trata de personas etc) y en lo que respecta a planes y programas, salvo el Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2,002-2,007, los demás también han sido concebidos en términos neutrales no existiendo el término legal de violencia contra la mujer, a partir del cual se pueda incluir las modalidades sugeridas por el Comité.

Sobre la implementación sistemática del Plan y su impacto

El Comité recomendó al Estado a que garantice la implementación sistemática de su plan de acción y de todas las leyes y medidas relacionadas con la violencia contra la mujer, así como evalúe su impacto.

Esta recomendación la formuló el Comité en sus sesiones del 15 de agosto del 2,002, y es precisamente en ese mismo año que se adoptó el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2,002-2,007. Así pues, el período de vigencia de dicho plan ha concluido y no se ha formulado uno nuevo. Por otra parte el MIMDES ha dado a conocer los resultados del monitoreo de dicho Plan a través de un documento denominado “Informe de Cumplimiento de las Metas del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer”¹⁰³, en el que se puede observar que de las 51 metas previstas, sólo se han cumplido 7. Si bien es cierto que en el caso de las metas no cumplidas se han dado algunos logros, no se ha evaluado el impacto social de éstos y de las pocas metas cumplidas.

El año 2,004 el MIMDES elaboró un Plan de Prevención Integral 2,004-2,007. Durante el año 2,004 éste se desarrolló en seis regiones y el logro más significativo fue que se aprobaran 10 ordenanzas municipales que comprometen a las autoridades a realizar acciones de prevención contra la violencia familiar y sexual. Posteriormente no se contó con recursos necesarios para continuar ejecutándolo.

Posteriormente el MIMDES aprobó el Plan de Prevención Integral de la Violencia Familiar y Sexual en las Regiones – 2,007. En el documento denominado “Resumen Ejecutivo del Plan de Prevención Integral en las Regiones – 2,007”¹⁰⁴ se informa que el Plan abarcó 22 regiones en al ámbito nacional y trabajó con distintos públicos. Una vez más se observa que se consideren como logros un conjunto de actividades realizadas con las autoridades, la comunidad educativa, las organizaciones de base, entre otros, pero que no hay una evaluación de su impacto en la prevención.

Para el 2,008 se ha diseñado el Plan de Prevención Integral de la Violencia Familiar y Sexual 2,008, respecto del cual aun no se han reportado logros.

Finalmente, con relación a la implementación de políticas públicas de cara a sancionar y combatir la violencia contra las mujeres, es fundamental poner atención al marco institucional desde el cual se formulan, así como el enfoque con el que se trabaja. En ese sentido es importante tomar nota de lo siguiente:

¹⁰³ www.mimdes.gob.pe/pncvfs (última fecha de consulta, 29 de agosto de 2,008).

¹⁰⁴ Ibidem (última fecha de consulta, 29 de agosto de 2,008)

- En el Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2,004-2,011 se ha previsto “La incorporación transversal del enfoque de familia en las políticas, programas y acciones del Estado y la sociedad”¹⁰⁵. Ello podría implicar dejar de lado el enfoque de género, el cual resulta fundamental para abordar la problemática de la violencia contra la mujer;
- Mediante el Decreto Supremo 004-,2007-MIMDES se aprobó la desactivación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual el cual sería absorbido por la Dirección General de Protección Social, coexistiendo así con otros programas principalmente vinculados a la infancia. Esto que resultaba siendo una medida perjudicial, ha sido felizmente derogado por Ley y en consecuencia el mencionado Programa se mantiene.

Capacitación a encargados del tratamiento de víctimas de violencia familiar

La recomendación del Comité en el sentido de capacitar al personal de la policía, el ejército y los tribunales, así como a médicos, paramédicos, sicólogos y enfermeros encargados del tratamiento de las víctimas de la violencia familiar, tiene larga data, pues fue formulada en julio de 1998.

El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2,002-2,007 contempló como una de sus metas: “Un programa regular de formación en derechos humanos de las mujeres y problemática de género aplicado a las escuelas de oficiales y sub-oficiales de la Policía Nacional”¹⁰⁶, meta que no ha sido cumplida.

Según el informe del MIMDES sobre el cumplimiento de las metas del mencionado Plan, lo que se ha logrado es que el Ministerio del Interior establezca una hora lectiva sobre derechos humanos de las mujeres y género en las escuelas de oficiales y sub-oficiales de la Policía Nacional, a ello se suma algunos cursos dictados por el Ministerio de la Mujer a efectivos policiales.

A lo anterior se suma el incumplimiento de la meta 7.2. del Plan en cuestión que consiste en “80% del personal que brinda servicios de salud, atención a comisarías, profesores de educación inicial, primaria y secundaria, sistema penitenciario y consultorio jurídico estatales sensibilizados y capacitados” (sic).

La Academia de la Magistratura, encargada de la formación y capacitación de los operadores del sistema de justicia no contempla módulos específicos sobre violencia contra la mujer ni enfoque de género en el denominado “Programa de Formación de Aspirantes” ni en el “Programa de capacitación para el ascenso”¹⁰⁷. En la currícula del primero sólo existe un módulo general sobre Derechos Humanos de 19 horas lectivas.

¹⁰⁵ Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2,004 - 2,011. En: www.mimdes.gob.pe, p 17.

¹⁰⁶ Meta 6.1. p11

¹⁰⁷ www.amag.edu.pe (última fecha de consulta, 29 de agosto de 2,008).

Por otra parte la Fiscalía de la Nación ha aprobado mediante Resolución 916-2,008-MP-FN el Plan de Capacitación del Instituto de Medicina Legal¹⁰⁸, en dicho plan se han previsto cursos de formación en evaluación de víctimas de violencia familiar y/o sexual, en particular del daño corporal, así como la realización de pericia médica forense y cursos sobre intervención en casos de maltrato y violencia sexual en la niñez y adolescencia. Lamentablemente todos estos cursos serán dados sólo en Lima.

En términos generales, se puede observar que desde distintas instancias del Estado se dan esfuerzos de capacitación a operadores, sin embargo, falta investigar sobre el impacto real que dichos cursos tienen en la atención a víctimas de violencia.

Funcionamiento del sistema de justicia frente a la violencia contra la Mujer

El Comité, en agosto de 2,002, instó al Estado para que garantice que la violencia contra la mujer sea perseguida y sancionada con la debida celeridad y severidad y que asegure que las mujeres víctimas de dicha violencia reciban reparación y protección inmediata y que la posibilidad de conciliación prevista en la ley de violencia familiar no se utilice para exculpar a los perpetradores.

Lamentablemente, a pesar que se ha dado un avance importante – aunque no suficiente – en el campo normativo, no se han dado cambios significativos en la respuesta de la administración de justicia frente a la violencia contra las mujeres. Los procedimientos por violencia familiar y sexual se desarrollan de manera muy lenta; las medidas de protección para las víctimas no se dan de manera oportuna; existe un alto grado de impunidad frente a casos de violencia psicológica y violencia sexual.

En un Estudio realizado por la Defensoría del Pueblo¹⁰⁹ que abarcó la revisión de 186 expedientes de faltas por violencia familiar se concluye que aproximadamente la mitad de los expedientes tuvo una duración mayor a 181 días, lo que resulta preocupante porque excede largamente el plazo legal previsto poniendo en riesgo de que prescriba la acción penal.¹¹⁰ Otra cuestión a destacar de ese estudio, que contradice la recomendación del Comité CEDAW es que del universo de casos el 26% terminaron con sentencias condenatorias y de este universo particular, el 20% lo fue con reserva de fallo condenatorio¹¹¹.

El Estudio en cuestión también muestra que lamentablemente la conciliación sigue siendo un mecanismo utilizado en casos de violencia familiar, puesto que el 14% de los casos examinados culminaron con conciliación entre víctima y agresor.

¹⁰⁸ www.mpfm.gob.pe (última fecha de consulta, 29 de agosto de 2,008)

¹⁰⁹ Protección Penal frente a la Violencia Familiar en el Perú. Lima, Defensoría del Pueblo, 2,005, 167pp.

¹¹⁰ Ibidem, p 140.

¹¹¹ Ibidem, p 115.

En otro estudio más reciente de la Defensoría del Pueblo¹¹² sobre la base de 193 expedientes recopilados en 5 distritos judiciales, se concluye que existe un sub registro de los casos de violencia psicológica; que en ninguno de los casos que la víctima solicitó medidas de protección éstas fueron concedidas a pesar que en un 68.7% de los casos revisados ésta se encontraba en riesgo de volver a ser agredida¹¹³.

La conclusión de los procesos por conciliación entre víctima y agresor sigue revelándose como un problema en ese estudio., pues el 14.5% de la muestra culminó por la conciliación¹¹⁴.

Finalmente en el 98.1% de los casos en los que se dispuso reparación civil a favor de la agraviada, no se fundamentaron los criterios de la cuantificación. Las cantidades que se otorgaron de reparación fluctuaron entre los 41 y 300 soles, cuestión absolutamente irrisoria en comparación con los daños que genera la violencia.

Campañas de sensibilización

El Comité recomendó al Estado llevar a cabo campañas de sensibilización, incluyendo campañas de tolerancia cero, con el objetivo de hacer que la violencia contra la mujer sea social y moralmente inaceptable.

Ha sido el MIMDES la instancia que desde la cual el Estado ha desarrollado la sensibilización para erradicar la violencia contra la mujer. Precisamente son ese tipo de campañas las que corresponden a metas cumplidas por el MIMDES. En el informe¹¹⁵ sobre el cumplimiento de las metas del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer se consigna que se ha institucionalizado tres campañas nacionales con articulación intersectorial: El Día Internacional de la Mujer del 2,002 a 2,007, el Día de la No Violencia contra la Mujer y las actividades en el marco del Plan de Prevención Integral 2,004-2,007 al que antes nos hemos referido.

No se conoce el impacto de esas campañas de sensibilización.

Recopilación de datos estadísticos

El Comité recomendó que el Estado recopile información sistemática de los datos sobre todo tipo de violencia contra la mujer.

La recopilación de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, en sus diferentes modalidades, sigue constituyendo un serio problema dado que las instancias del Estado encargadas de la intervención en casos de violencia contra la mujer realizan recojo de información sin mayor coordinación, lo que

¹¹² Violencia Familiar: Un análisis desde el derecho penal. Lima, Defensoría del Pueblo, 2,006, 137pp.

¹¹³ Ibidem, p 118.

¹¹⁴ Ibidem, p 119

¹¹⁵ Informe de cumplimiento de las metas del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2,002-2,007, p 1.

genera diversas consecuencias negativas como, por ejemplo, no poder evaluar el real impacto de las políticas públicas.

El MIMDES ha creado recientemente un Sistema de Registro Nacional en Violencia Familiar y Sexual, sin embargo, los datos que en éste se recogen tienen como fuente sólo los Centros de Emergencia Mujer, por lo que se trata de un Registro limitado ya que no todas las mujeres acuden a estos servicios.

El acoso sexual y el abuso sexual incestuoso

El Comité ha recomendado reiteradamente la promulgación de normas sobre acoso sexual y la tipificación del incesto como delito.

Sobre el particular cabe señalar que si bien en febrero del año 2,003 fue promulgada la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual – Ley 27942, dicha ley plantea una serie de problemas que si bien han sido advertidos por los/las especialistas, no han sido materia de modificación. Dos de los principales problemas son la no consideración de la modalidad de ambiente hostil y la sanción por “falsa denuncia”.

En lo que respecta al incesto, si bien éste como tal no ha sido considerado un delito, constituye un factor de agravamiento de la pena según modificación al Código Penal dada por Ley 28704 de abril del año 2,006.

Medidas frente a la trata de personas

El Comité exhortó al Estado para que vele por la plena aplicación de la legislación relativa a la trata y por la ejecución plena de los planes de acción nacionales y demás medidas de lucha contra la trata de seres humanos. Asimismo, recomendó al Estado que ataque la causa fundamental de la trata intensificando sus esfuerzos por mejorar la situación económica de las mujeres, para eliminar de ese modo su vulnerabilidad ante la explotación y los tratantes, y adopte medidas para la rehabilitación e integración social de las mujeres y niñas víctimas de la trata.

En relación con esta recomendación el Estado ha promulgado la Ley 28950 contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, sin embargo se trata de una disposición muy limitada que no ha ido acompañada de un programa específico.

Recomendaciones.-

Cumpliendo con las Recomendación General 19 del Comité CEDAW, el Estado peruano, debe dar mayor prioridad a la concepción y aplicación de una estrategia integral para combatir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, a fin de prevenir la violencia, castigar a quienes la perpetren y prestar servicios a las víctimas.

Esa estrategia debería incluir también medidas de concienciación y sensibilización, en particular de los funcionarios de justicia, los funcionarios

encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales, así como de los maestros, el personal de los servicios de salud, los trabajadores sociales y los medios de comunicación. Asimismo, el Estado Parte debe concertar las actividades de lucha contra los estereotipos de género existentes que son discriminatorios contra la mujer con las encaminadas a combatir la violencia contra la mujer. También debe contar con un mecanismo de seguimiento y evaluación periódica de las consecuencias y la eficacia de las medidas adoptadas para hacer cumplir la ley y de los programas de prevención y represión de la violencia contra la mujer. Todo lo que debe ser informado al Congreso de la República cada 25 de noviembre Día Internacional contra la Violencia contra la Mujer y las instancias internacionales competentes.

El Congreso debe promulgar una Ley marco contra la violencia de género; El MIMDES debe crear el programa nacional contra la violencia hacia las mujeres como órgano rector de la política, dependiente del Vice-Ministerio de la Mujer, así como, aprobar un Nuevo Plan Nacional Contra la Violencia hacia las Mujeres 2008-2012, en consulta con la sociedad civil, garantizar un adecuado proceso de transferencias de competencias, funciones y de servicios de atención en violencia familiar y sexual, difundiendo las pautas, garantizando recursos humanos y económicos.

El Congreso debe modificar la norma que extiende la indemnidad sexual de 14 a 18 años de edad para mantener la norma modificada por la Ley 28704 por la que se protegía la indemnidad sexual de las personas hasta los 14 años. Asimismo debe tipificar el delito de abuso sexual incestuoso según las recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW.

Teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité CEDAW al VI Informe periódico del Estado peruano y producto del Informe sobre Acceso a la Justicia de las Mujeres elaborado por la CIDH, el Acuerdo Nacional Por la Justicia y el CERIAJUS, instancias competentes para los temas de reformas judicial, deben considerar medidas para erradicar los obstáculos que la mujeres deben enfrentar para acceder a la justicia, especialmente las mujeres indígenas, que se enfrentan además con barreras lingüísticas; la falta de medidas coercitivas, que contribuye a la impunidad de los agresores; y la persistencia en la sociedad de actitudes permisivas ante la violencia contra la mujer. Entre las medidas se debe informar a las mujeres de sus derechos y mecanismos para defenderlos, mediante campañas teniendo en cuenta la diversidad de las mujeres, prestar asistencia jurídica gratuita en su idioma de origen, capacitar a autoridades, funcionarios y magistrados del sistema de justicia en el conocimiento de la CEDAW y el Protocolo, y otros tratados de derechos humanos, verificar que la simplificación de trámites funciones y no opere expulsando a las mujeres, sancionando ejemplarmente los casos de violencia contra las mujeres, otorgando medidas de protección.

El Estado debe invertir en censos y registros que permitan tener cifras confiables sobre la situación, magnitud y extensión de las diversas expresiones de la violencia contra las mujeres.

El Estado debe promover campañas de denuncia del abuso sexual incestuoso, la violación sexual dentro del matrimonio, la violencia sexual antes, durante y

después de los conflictos armados con el mensaje claro que las mujeres víctimas no son responsables, no deben sentir culpa, ni vergüenza, que las comunidades y familiares no pueden estigmatizar a las denunciadas.

El Congreso debe contemplar la eliminación del delito de homicidio por emoción violenta y revisar el tipo penal parricidio (artículo 107) como la muerte de la cónyuge o conviviente, para que comprenda a las personas que tienen la calidad de ex cónyuges o ex convivientes.

En la elaboración de la Ley de Presupuesto para el sector público, las entidades públicas deben incorporar en el análisis la incidencia en políticas de equidad de género, considerar dentro de las actividades prioritarias las políticas de igualdad de oportunidades y contra la violencia hacia las mujeres. También se debe contemplar un sistema de indicadores o estrategias que incluyan la perspectiva de género para la aplicación del presupuesto. Asimismo, se debe dejar de subvencionar a las organizaciones religiosas a favor de la subvención alguna para otro tipo de instituciones como Casas Refugio o Albergues, espacios necesarios para las víctimas de violencia¹¹⁶.

5. Violencia sexual durante Conflicto armado. Autora: Diana C. Portal Farfán.

Han pasado dos años desde que el actual presidente asumiera el gobierno, que ya desde su primer discurso ante la nación (2006) dio señales de no tener presente en la agenda los temas relacionados a justicia y reparación. Por ello y en el marco de los 5 años de la entrega del Informe Final de la Comisión de la Verdad (CVR), es importante hacer un balance de los avances y retrocesos en materia de acceso a la justicia y reparación de las miles de víctimas peruanas/os del período de violencia pasado.

En materia de acceso a la justicia

En el año 2003, la CVR presentó 47 casos de graves violaciones de derechos humanos ante el Ministerio Público, los mismos que contaban con suficiente información (indicios, pruebas y testimonios) para iniciar las investigaciones judiciales y sancionar a los responsables.

Según el balance hecho por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, se ha constatado que se mantiene la tendencia iniciada en el 2006 y acentuada en el 2007 por parte del Ministerio Público respecto a no formalizar denuncias en casos de violaciones de derechos humanos; lo que es motivo de que 25 casos de los recomendados por la CVR aún se encuentran en etapa de investigación preliminar; 30 casos se encuentran en proceso penal, de los cuales 13 están en etapa de instrucción y 17 en juicio oral¹¹⁷

¹¹⁶ Pendiente cita

¹¹⁷ COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual 2007. La hora de la justicia*. Lima: CNDDHH, 2007, p. 21.

En este mismo Informe se señala que los casos sentenciados son ocho, de los cuales tres tienen ejecución de sentencia: el caso de los colonos asesinados en Pichanaki, el caso de las desapariciones forzadas y asesinato de autoridades en Chuschi, el caso de Lucanamarca y el caso del periodista Hugo Bustíos Saavedra. Dos de ellas se encuentran con recurso de nulidad pendiente: asesinato de Hugo Bustíos y tentativa de homicidio de Eduardo Rojas. Una sentencia absolutoria, la ejecución extrajudicial de Benito Céspedes Montalvo.

Un caso importante es el de la *desaparición de tres autoridades y un menor en el distrito de Chuschi* en 1991. El mismo que es muy importante porque cuenta con la resolución de la Sala Penal Nacional del 5 de febrero de 2007, que condena a 14 años al teniente Collantes y 6 años al Alférez de la Policía Nacional, Luís Juárez Aspiro y su ratificación por parte de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema, del 24 de setiembre del mismo año. Dentro de los elementos recogidos por la sentencia, es importante destacar que se tipifique el delito de desaparición forzada y que se le reconozca además como delito de lesa humanidad, independientemente del momento en que se haya cometido, a fin de ser perseguido por la justicia¹¹⁸.

Otro de los casos recientemente resueltos es el de la *desaparición forzada de Ernesto Castillo Páez*. El 30 de junio de 2008, tras diecisiete años de ocurridos los hechos, la Corte Suprema ha confirmado la sentencia condenatoria de 16 años de pena privativa de la libertad impuesta a los responsables de este crimen¹¹⁹.

Es necesario señalar dentro de los casos importantes que se vienen procesando, es el juicio al ex presidente Fujimori, el cual se inicia paradójicamente el 10 de diciembre de 2007, día internacional de los derechos humanos. Este proceso tiene sus antecedentes en la detención de Fujimori en Chile en noviembre de 2005 y luego de que en julio de ese mismo año se emitiera la sentencia de extradición del Poder Judicial chileno. Este proceso incluye los delitos de homicidio calificado y lesiones graves en agravio de 25 personas, entre ellas se encuentra un menor de 9 años de edad, por la matanza de Barrios Altos y 9 alumnos y un profesor de la Universidad La Cantuta y el delito de secuestro en perjuicio del empresario Samuel Dyer y del periodista Gustavo Gorriti por el caso "Sótanos Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE)"¹²⁰. Este proceso ha culminado su primera etapa, tras la declaración de 83 testigos durante 8 meses ante la Sala Penal Especial de la Corte Suprema; actualmente se encuentran en la presentación de peritos especializados, a fin de que contribuyan al esclarecimiento de los hechos. Luego de ello, se debería culminar con este proceso emitiendo una sentencia, que creemos será condenatoria.

¹¹⁸ APRODEH. *Chuschi. Dieciséis años de lucha hasta alcanzar justicia*. Lima: APRODEH, 2008.

¹¹⁹ Para más detalles, ver: http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2008/agosto/21/justicia_para_ernesto.htm (28/08/08)

¹²⁰ Para mayor información ver: http://www.juicioafujimori.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=39 (28/08/08)

A pesar de estos avances puntuales, la Defensoría del Pueblo en su Informe N° 128 de 2007, ha mencionado entre las principales dificultades en esta materia: dilación excesiva de los casos que se encuentran en investigación preliminar, por ejemplo el caso de la matanza de campesinos/as en Putis¹²¹, desde noviembre de 2001; los procesos legales lentos se deben entre otros factores, a la excesiva carga procesal y la falta de dedicación exclusiva de los fiscales y jueces; reiteró que muchas víctimas carecen del acompañamiento de un abogado/a, de 30 casos de violaciones de derechos humanos, 252 personas carecen de patrocinio legal¹²²; incumplimiento de los mandatos de detención, entre otros.

Este recuento general tiene como principal actor al Poder Judicial; sin embargo, desde el Poder Ejecutivo y Legislativo, poco o nada se ha hecho para contribuir en el acceso a la justicia de miles de víctimas. Desde octubre de 2006, en reiteradas oportunidades, la Defensoría del Pueblo ha recomendado la creación de una *Unidad Especializada en la Defensa Legal de las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos y sus familiares*, con cobertura a nivel nacional. Esto se encuentra pendiente de ser aprobado por el Ministerio de Justicia, desde noviembre de 2006.

Asimismo, es necesario que el Poder Judicial cuente con el presupuesto necesario para el establecimiento de más fiscalías especializadas en materia de derechos humanos; su dedicación exclusiva a estos casos; el desarrollo de protocolos especializados en materia de pericias psicológicas, especialmente para los casos de violencia sexual; la implementación de traductores para las víctimas, en su mayoría quechuhablantes; y el establecimiento de programas de capacitación sistemática en materia penal y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En cuanto al Congreso, desde hace casi 5 años se encuentra pendiente la aprobación de una Ley que adecua el Código Penal al Estatuto de Roma, actualmente este proyecto de ley N° 1707-2007/CR se encuentra en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Su aprobación colocaría a nuestro país en un lugar privilegiado en relación a los estados parte de la Corte Penal Internacional y sería parte de un mensaje social de prevención, para evitar que se vuelva a repetir los hechos ocurridos en el conflicto armado interno.

En materia de Reparaciones

El 28 de julio de 2005 se promulgó la Ley N° 28592 que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR) y, el 6 de julio de 2006, antes del cambio de gobierno, se promulgó el DS 015-2006-JUS que aprueba su Reglamento.

¹²¹ Recomendamos revisar el artículo: *Putis: además de la masacreviolencia sexual*. En: www.demus.org.pe

¹²² En el año 2006, a dos años de la entrega del Informe final de la CVR, la defensoría del Pueblo señaló: En total, hay 1512 víctimas y el 75.9% no tiene defensa legal, lo que significa falta de posibilidades para procesar el caso, creando una situación muy grave de impunidad y falta de justicia para los afectados. En: http://www.psf.org.pe/publicaciones/asi/mp/esp/2005_117w.doc (28/08/08)

Además, en estas normas se ha establecido que la *Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional* (CMAN) es el órgano responsable de hacer seguimiento al Plan Integral de Reparaciones; y el Consejo de Reparaciones (CR) está a cargo del Registro Único de Víctimas, que recién fue establecido el 24 de octubre de 2006.

Actualmente el CR no cuenta con presupuesto para seguir funcionando. La propia Presidenta del CR¹²³ señaló que este organismo contaba solo con 2 millones de soles aprobados (32% del presupuesto solicitado) para este año 2008, el mismo que solo garantiza el funcionamiento de esta institución hasta el mes de junio. Si no se complementa el presupuesto para la Secretaría Técnica con el crédito suplementario, ésta dejaría de funcionar.

El concepto de reparaciones ha sido modificado por el Decreto Supremo N° 003-2008-JUS del 21 de febrero de 2008, dejando de lado la referencia literal de que estas acciones son a favor de “las víctimas y sus familiares”; considerando que se hace referencia al artículo 3 de la Ley, se mantiene a los familiares como parte de los y las beneficiarias de las reparaciones. De esta manera se estaría excluyendo de las reparaciones a los familiares de las víctimas que no hayan sido afectadas por muertes y desapariciones.

Tanto la Ley como el reglamento PIR reconoce como forma de afectación a ser reparada la violación sexual, dejando de lado las otras formas de violencia sexual; excluyen de los “beneficiarios” a las personas que hubieran integrado organizaciones subversivos y no reconocen el impacto diferenciado de la violencia en las mujeres, haciendo esta diferencia solo en las reparaciones económicas para las víctimas de violación sexual.

Sin embargo, el CR ha considerado en su reglamento interno, el registro de otras formas de violencia sexual, además de la violación sexual. Ello toma en cuenta las recomendaciones del Comité CEDAW al Estado Peruano, realizadas en sus Observaciones y recomendaciones al IV Informe sustentado por el Estado peruano el 19 de enero de 2007.

La CMAN en el año 2007 inició la implementación de las reparaciones colectivas; sin embargo, pese a que 440 comunidades fueron seleccionadas para recibir S/1 000 soles, muchas de ellas aún no se sienten reparadas¹²⁴. Además, al priorizarse obras de infraestructura sin el adecuado acompañamiento ni capacitación a las víctimas, se está vaciando del contenido reparador a estas acciones estatales.

¹²³ Conversatorio *Reparaciones: Agenda 2008*, organizada por la Asociación Paz y Esperanza, el 17 de enero 2008.

¹²⁴ Tal como lo afirmó la Adjunta para los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, Gisella Vignolo, en la Audiencia Pública *Reparaciones: un tema pendiente a 5 años del informe Final de la CVR*, realizado en el congreso el 25 de agosto de 2008.

Actualmente ya se cuenta con registros de víctimas individuales¹²⁵; por lo que la CMAN tiene pendiente iniciar el proceso de reparaciones individuales; las que deberían atender integralmente y de acuerdo a las propias voces de las víctimas, las secuelas y daños producidos por la violencia política.

El gobierno de Alan García tiene una agenda pendiente para responder y mostrar voluntad política en justicia y reparación de todas las víctimas de la violencia entre los años 80 y 2000, incluyendo su primer período de gobierno.

Recomendaciones.-

El Congreso debe adecuar el Código Penal al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, tipificando la esterilización forzada y la violencia sexual como delitos de lesa humanidad. El plazo para ello vence este año. Asimismo, debe modificar la Ley N° 28592 que establece el Plan Integral de Reparaciones y su reglamento, para que las mujeres tengan derecho a reparaciones no sólo en casos de violación sexual sino por todas las manifestaciones de violencia sexual, teniendo en cuenta lo establecido en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y las Recomendaciones 19 y 20 emitidas por el Comité CEDAW al VI Informe periódico del Estado Peruano. La Comisión de Alto Nivel deberá adecuar en ese sentido, los programas de reparaciones establecidos en el Plan Integral de Reparaciones y su reglamento. Saludamos la iniciativa que ha tomado el Consejo de Reparaciones en ese sentido con relación a al Registro de Víctimas que tomará en cuenta las recomendaciones del Comité¹²⁶.

6. Familia¹²⁷. Autora: Marisol Fernández

I. Marco Normativo Vigente:

I.1 Convenios Internacionales

Los principales Tratados en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado Peruano que contienen disposiciones vinculadas a la familia, son:

En el Sistema Universal:

. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigencia para el Perú el 28 de julio de 1978;

. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que entró en vigor para el Perú el 28 de julio de 1978;

¹²⁵ El Consejo de Reparaciones al 24 de julio de 2008 tiene registrados 3560 comunidades y 11, 310 víctimas individuales acreditadas. En: <http://www.registrodevictimas.gob.pe/inscritosruv.html> (28/08/08)

¹²⁶ Comité para la eliminación de toda forma de discriminación contra la Mujer (instancia encargada de vigilar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW), en sus Observaciones y Recomendaciones al VI Informe sustentado por el Estado peruano el 19 de enero de 2007.

¹²⁷ Diagnóstico elaborado por Marisol Fernández Revoredo.

. La Convención contra toda forma de Discriminación a la Mujer, que entró en vigor para el Perú el 13 de octubre de 1982; y

. La Convención de los Derechos del Niño, que entró en vigor para el Perú el 4 de octubre de 1990.

En el Sistema Interamericano:

. La Convención Americana de Derechos Humanos, que entró en vigencia para el Perú el 28 de julio de 1978; y

. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que entró en vigor para el Perú el 4 de junio de 1996.

I.2. Constitución Política de 1993.

I.2.1. La protección a la familia, la promoción del matrimonio y el reconocimiento de las uniones de hecho.-

La Constitución del Perú se pronuncia específicamente en relación a la familia en el capítulo II correspondiente a los Derechos Sociales y Económicos, estableciendo un mandato de protección por parte del Estado así como la promoción del matrimonio (artículo 4). Asimismo, reconoce a las uniones de hecho de varón y mujer, concediéndoles efectos en el orden de lo patrimonial, pues ordena que el patrimonio de estas uniones se rija por las reglas de la sociedad de gananciales previstas en el Código Civil (Artículo 5).

Lamentablemente se advierte que el mandato de promover el matrimonio se ha traducido en una legislación que favorece a las uniones matrimoniales reconociéndoles todos los derechos posibles en contraste con las uniones no matrimoniales a las que se les ha asignado legislativamente un estatus inferior.

I.2.2. Los Derechos Reproductivos y las Familias.

Nuestra Constitución contiene una disposición en la que aborda parcialmente los derechos reproductivos y lo hace en vinculación a la familia (artículo 6). Concretamente dispone que las políticas de población deben tener como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsable así como reconociendo la autodeterminación de las familias y de las personas en materia de reproducción.

I.2.3. La igualdad entre los hijos.-

Si bien la Constitución contiene una cláusula general de igualdad ante la ley y no discriminación, ha previsto una disposición específica para los hijos (artículo 6), mediante la cual señala que todos los hijos tienen iguales derechos así como prohíbe toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier otro documento de identidad.

Esta expresa mención en relación a la igualdad entre los hijos es una respuesta a prácticas discriminatorias muy arraigadas en nuestro país que diferencian a los hijos matrimoniales de los extramatrimoniales. Hasta antes de la Constitución de 1979, la normatividad peruana hablaba de hijos legítimos e ilegítimos y hacía diferenciaciones de trato en cuanto al reconocimiento de derechos. Así, la proscripción de esas diferenciaciones ha coadyuvado a que se superen algunas prácticas discriminatorias, aunque aun por ejemplo colegios privados no admiten a niños de madres solteras argumentando su libertad de prácticas religiosas.

I.3. Normas Legales.-

Tradicionalmente el Derecho ha regulado a la Familia como parte del Derecho Civil, no obstante ello cada vez más cala una nueva concepción del Derecho de Familia que lo saca de ese campo para vincularlo con los Derechos Fundamentales, en particular, de corte social. Esta moderna doctrina del Derecho de Familia considera que su finalidad básica es la de asegurar los derechos fundamentales de los miembros del núcleo familiar¹²⁸, sin embargo, la legislación peruana sigue enquistando a la familia en el marco del Derecho Civil lo que genera desprotección de derechos individuales y cierto divorcio con el discurso de los Derechos Humanos que más bien la debe nutrir.

A continuación abordamos el marco legal sobre la familia que es particularmente relevante para las mujeres:

Alimentos:

En materia de derecho alimentario contamos con las disposiciones establecidas en el Código Civil. Es particularmente relevante para la temática de este informe los alimentos entre cónyuges y de éstos a los hijos. En relación a lo primero la ley contempla los alimentos recíprocos entre cónyuges como una derivación del deber de asistencia que nace del matrimonio, sin embargo, si uno de los cónyuges se dedica exclusivamente al trabajo del hogar y al cuidado de los hijos el otro queda obligado a prestarle alimentos (artículo 291).

No obstante lo anterior, la legislación peruana no cuantifica el trabajo de cuidado de los hijos y menos aun prevé normas que compensen la situación de las mujeres luego del divorcio.

Cabe anotar que normalmente son las mujeres quienes en representación de sus hijos menores de edad demandan alimentos para éstos. Es importante anotar que mediante la Ley 28439 no se exige la intervención de abogados/as y se ha aprobado un formulario que sustituye a la demanda de alimentos. A esta novedad legislativa se suma la Ley 28970 que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, que de alguna manera se espera que coadyuve al cumplimiento de las obligaciones alimentarias.

¹²⁸ Roca, Encarna. Familia y cambio social (De la casa a la persona). Civitas, Madrid, 1999.

Es importante destacar que hasta la fecha no se haya contemplado el derecho alimentario entre concubinos. A pesar que la realidad nos muestra que el matrimonio está en crisis y que las parejas prefieren la convivencia, nuestra legislación pretende tratar al concubinato como una tipo de unión no deseable, reforzando algunos prejuicios en torno a una supuesta falta de compromiso y estabilidad de las uniones de hecho. Así pues, a pesar que ha habido diversos intentos por reconocer derechos alimentarios entre los concubinos, hasta la fecha no se logrado tal reforma legal, de tal modo que el Código Civil prevé alimentos sólo cuando el concubinato termina por decisión unilateral de un concubino (artículo 326)

Las mujeres en estado de gestación tienen derecho a alimentos desde la concepción hasta la etapa de post parto, en consecuencia están en la posibilidad de demandar al varón con el que han procreado (artículo 92 del Código de los Niños y Adolescentes).

Filiación

En materia de filiación continúa existiendo en nuestro ordenamiento una regulación discriminatoria contra las mujeres en la medida que en los casos de filiación matrimonial, sólo el esposo de la mujer puede destruir la presunción de paternidad. En efecto, la norma establece que el/la hijo/a de una mujer casada tiene por padre al esposo de ésta, aunque la mujer declare que tal hijo/a no es de su esposo (artículo 362) En otras palabras, sólo el esposo puede hacer prevalecer la verdad biológica frente a la legal, a las mujeres se les ha negado este derecho.

Por otro lado, en los casos de filiación extramatrimonial se ha modificado la norma que establecía que ante la negativa injustificada del presunto padre a someterse a la prueba de ADN, el juez podía declarar la paternidad o no, dependiendo de la valoración conjunta de las pruebas. Mediante la Ley 28457 del 8 de enero del año 2,005, ante la negativa injustificada, el Juez declara la filiación. A ello se suma la creación de un proceso expeditivo que facilita las declaraciones judiciales de paternidad.

En lo que respecta al reconocimiento voluntario, que es relevante para el caso de hijos no matrimoniales, se ha derogado la norma que prohibía a las mujeres revelar en el Registro de Nacimientos el nombre del padre, si este no hacía una declaración expresa de reconocimiento. La Ley 28720 publicada el 25 de abril del año 2,006 faculta a las mujeres solteras que acuden solas a reconocer a sus hijos/as, a revelar el nombre del progenitor si así lo desean o no hacerlo, en cuyo caso el hijo/a llevará los dos apellidos de la madre.

Matrimonio

En lo que respecta al matrimonio el Código Civil regula los impedimentos matrimoniales y las condiciones necesarias para contraer matrimonio, entre las que podemos resaltar, para efectos de este informe, la condición vinculada a la edad de los contrayentes que si bien está fijada en 18 años, se permite como

excepción el matrimonio a partir de los 16 años, tanto para varones como para mujeres.

Relaciones entre los Cónyuges

En lo que respecta a las relaciones personales que surgen del matrimonio, el Código Civil las ha regulado bajo un criterio de igualdad ante la ley, sin tomar en cuenta las condiciones estructurales que subyacen a la familia y que hacen que las mujeres se encuentren subordinadas por su condición de tales. Así pues, tal igualdad no sólo constituye una ficción sino que, en algunos casos, contribuyen a la consolidación de relaciones asimétricas y discriminatorias contra las mujeres.

En este sentido es importante destacar como preocupante el artículo 293 del Código Civil que establece que cada cónyuge puede ejercer cualquier profesión o industria permitidas por la ley, así como cualquier trabajo fuera del hogar, con el asentimiento expreso o tácito del otro. Asimismo, el Código establece que si el cónyuge negare su consentimiento para que el otro trabaje, éste puede solicitarlo al juez quien resolverá el conflicto atendiendo al interés de la familia. Como se puede advertir, esta disposición que puede cuestionarse desde un punto de vista constitucional porque limita injustificadamente la libertad de trabajo por razón del estado civil; también debe serlo porque constituye una discriminación por resultado contra las mujeres, prohibida por el artículo 1 de la CEDAW.

Violencia contra las mujeres en la Familia

La violencia en el marco de las relaciones familiares, no sólo matrimoniales, ha sido abordada en la Ley 26260 y sus modificaciones, además que por la vía penal los casos de violencia familiar pueden reconducirse a través de los delitos contra la vida el cuerpo y la salud y las Faltas contra la Persona.

Por otro lado la violencia física y psicológica constituye un motivo para solicitar el divorcio según el artículo 333 del Código Civil y en los casos de niñas, la violencia contra éstas también constituye causal de suspensión y/o pérdida de la patria potestad, tal como lo ha previsto el Código de los Niños y Adolescentes.

II. Recomendaciones y observaciones del Comité CEDAW al Perú sobre los derechos de las mujeres vinculados a la Familia y las respuestas del Estado.

La perspectiva con la que se debe abordar el tema de la Familia vinculado a la condición de las mujeres, exige que el estado adopte un enfoque de género y de derechos en sus programas y políticas públicas, sin embargo, lo que se puede observar es que el aparato estatal aborda el tema con un enfoque netamente familista, invisibilizando de esa manera a los sujetos que la integran lo que perjudica principalmente a las mujeres.

El Ministerio de la Mujer y Promoción Social que es a quien le compete desde el poder ejecutivo la formulación y dirección de las políticas públicas sobre las mujeres y la familia, cuenta con la Dirección de la Mujer y la Dirección de la Familia y la Comunidad, ambas dependientes del Vice – Ministerio de la Mujer. A la primera, le compete las políticas públicas dirigidas a alcanzar la igualdad de oportunidades y, a la segunda, las políticas destinadas al fortalecimiento y apoyo de las familias.

. Edad mínima para contraer matrimonio

Observaciones y Recomendaciones del Comité CEDAW al VI Informe Periódico del Estado Peruano¹²⁹

(...)

Principales esferas de preocupación y recomendaciones

(...)

34. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que la edad mínima para contraer matrimonio es de 16 años, tanto para las niñas como para los varones, y que esa edad tan temprana tal vez constituya un impedimento para que las niñas prosigan sus estudios, las induzca a abandonarlos antes de tiempo y les dificulte el logro de la autonomía y el empoderamiento económicos.

35. El Comité insta al Estado Parte a que adopte medidas para aumentar la edad mínima para contraer matrimonio de las niñas y los varones a los 18 años, con el fin de ajustarla a las disposiciones del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y a las del párrafo 2 del artículo 16 de la Convención y la recomendación general 21 del Comité sobre la igualdad en las relaciones matrimoniales y familiares.

El Comité de la CEDAW ha manifestado reiteradamente su preocupación porque en nuestro país la edad mínima para contraer matrimonio es la de 16 años. No obstante ello, en el ordenamiento jurídico de nuestro país se encuentra vigente el artículo 241 del Código Civil que permite la dispensa para que los adolescentes puedan contraer matrimonio desde los 16 años. Esta disposición tiene sin duda un impacto particularmente perjudicial para las mujeres quienes a consecuencia de un matrimonio temprano, probablemente verán afectadas su educación.

. Campañas de sensibilización sobre implicancias negativas de los matrimonios tempranos.-

En relación con la recomendación anterior, el Comité de la CEDAW también ha instado al Estado a realizar campañas de sensibilización sobre las implicancias negativas de los matrimonios tempranos para la salud y educación de las niñas.

¹²⁹ El Comité examinó el sexto informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/6) en sus sesiones 763^a y 764^a, celebradas el 19 de enero de 2007 (CEDAW/C/SR.763 y 764). La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento CEDAW/C/PER/Q/6 y las respuestas del Perú figuran en el documento CEDAW/C/PER/Q/6/Add.1.

Sobre el particular hay que tener en cuenta que en un país pluricultural como el nuestro, el matrimonio es una opción de los sectores urbanos accidentalizados, mientras que en los sectores rurales lo que predominan son las uniones no matrimoniales. Por tanto, el Estado ha debido dirigir campañas diferenciadas, en el caso de los sectores rurales con el objetivo de crear conciencia sobre los efectos negativos que acarrearán las uniones tempranas, sin embargo no encontramos que el Estado haya llevado a cabo campañas con dicha finalidad.

No obstante lo anterior, mediante DS 003-2,002-PROMUDEH se aprobó el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2,002 - 2,010-PROMUDEH el cual se propone reducir el número de embarazos adolescentes entre los 12 a 17 años¹³⁰, cuestión que sin duda está vinculada a las uniones tempranas y a la afectación de la educación, salud y calidad de vida de las mujeres

. Las responsabilidades familiares compartidas

El Comité de la CEDAW también recomendó al Estado Peruano desde el año 1995 la adopción de medidas que garanticen las responsabilidades familiares compartidas.

Como es obvio, la adopción de estas medidas exigen no sólo cambios normativos sino cambios culturales que rompan con la tan arraigada división sexual del trabajo que perpetúa a la mujer en el ámbito privado.

En relación a los cambios normativos sólo se han dado algunas iniciativas para extender el derecho a los padres de una licencia como consecuencia del nacimiento de un hijo, lamentablemente éstas no han generado consenso y en consecuencia mantenemos exclusivamente la legislación protectora de la maternidad que no involucra a los padres, lo que no contribuye a generar responsabilidades compartidas entre varones y mujeres mejorando la condición de estas en el ámbito de la familia. A ello se suma la ausencia de campañas concientizadoras sobre la materia.

7. Educación. Autora: Grecia Rojas

Marco Normativo e Institucional:

El Derecho a la Educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite la plena participación en la sociedad y desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer y otros grupos marginados. En esencia el objetivo de "la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana"¹³¹.

¹³⁰ www.mimdes.gob.pe/dgna/pnaia. (última fecha de consulta: 30 de agosto de 2,008)

¹³¹ párrafo 2 del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y al párrafo 1 del artículo 13 del Pacto.

Al igual que el derecho a la Salud, el derecho a la educación debe contar con cuatro características interrelacionadas¹³²;

- Disponibilidad,
- Accesibilidad,
- Aceptabilidad y
- Adaptabilidad.

En el caso de la accesibilidad, se encuentra estrechamente vinculada a la dimensión de **No discriminación**¹³³, lo que permite que la educación pueda llegar a todos y todas, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos. En el caso peruano la Constitución prohíbe toda forma de discriminación por tanto la discriminación cuestiones de sexo es una forma prohibida por esta norma de manera directa y demás leyes nacionales referidas a la Discriminación e Igualdad de oportunidades.

El Comité del Pacto Internacional de derechos económicos sociales y culturales - PIDESC¹³⁴; al interpretar los alcances del Apartado c) del párrafo 2 del artículo 13¹³⁵, establece que son comunes para todos los niveles de enseñanza (incluido la enseñanza superior) los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

El párrafo 31 de la recomendación N° 13 de Comité del PIDESC, afirma que "La prohibición de la discriminación, consagrada en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente", entre ellos como es obvio la discriminación por razones de sexo género.

¹³² Este planteamiento corresponde al marco analítico general seguido a propósito de los derechos a una vivienda y una alimentación adecuadas y a la labor de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación. En su Observación general N° 4, el Comité se refiere a varios factores que influyen en el derecho a una vivienda de esas características: la "disponibilidad", la "asequibilidad", la "accesibilidad" y la "adecuación cultural". En su Observación general N° 12, el Comité se refiere a varios elementos del derecho a una alimentación adecuada como la "disponibilidad", la "aceptabilidad" y la "accesibilidad". En su informe preliminar a la Comisión de Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre el derecho a la educación menciona "cuatro características fundamentales que deben tener las escuelas primarias: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad" (E/CN.4/1999/49, párr. 50

¹³³ Subrayado y negritas nuestras

¹³⁴ Párrafo 17 y 18 de la Observación General N° 13 Pacto Internacional de Derechos Económicos sociales y Culturales, aprobado 21º período de sesiones (1999). Figura en el documento E/C.12/1999/10.

¹³⁵ Artículo 13

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

Asimismo, ratifica que la adopción de medidas especiales provisionales destinadas a lograr la igualdad de hecho entre hombres y mujeres y de los grupos desfavorecidos no es una violación del derecho de no discriminación en lo que respecta a la educación, siempre y cuando esas medidas no den lugar al mantenimiento de normas no equitativas o distintas para los diferentes grupos, y a condición de que no se mantengan una vez alcanzados los objetivos a cuyo logro estaban destinadas. (Párrafo 32).

El artículo 10º de la Convención contra todas las formas de discriminación hacia la mujer establece la obligación de los Estados partes de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la educación asegurando de manera especial condiciones de igualdades entre hombres y mujeres.

En esa medida las Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer¹³⁶, en el caso peruano ha señalado su preocupación por (...) ***el escaso nivel de educación de las niñas, en particular sus tasas de analfabetismo, ausentismo y deserción escolar, asimismo señaló especial preocupación por (...) la educación de las niñas de las zonas rurales que siguen padeciendo importantes desventajas en cuanto al acceso a la educación y la calidad de la enseñanza, así como en el número de años de escolaridad, situación que redundo en un analfabetismo funcional cada vez mayor entre las mujeres de las zonas rurales.***

Por ello, el Comité insta al Estado Peruano a adoptar medidas especiales de carácter temporal en expresa aplicación del artículo 4 de la CEDAW, y la recomendación general 25 del Comité a efecto de **“reducir la tasa de analfabetismo de las mujeres y proporcionar educación, tanto en forma oficial como no oficial, a las mujeres, en particular en las zonas rurales. El Comité también recomienda que se intensifiquen las medidas destinadas a asegurar que se ofrezca educación primaria gratuita y obligatoria en el plano nacional.”**¹³⁷

En materia educativa, el Plan de Igualdad de Oportunidades considera en su Lineamiento N° 3: “Garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres”. El objetivo estratégico correspondiente a este lineamiento plantea: “Garantizar el acceso equitativo de mujeres y varones a servicios sociales y culturales de calidad”.entre estos los servicios educativos.

Analfabetismo¹³⁸

Entre los años 2000 y 2007 el analfabetismo se ha reducido en 1,3 % el número de analfabetos en el Perú. A través del enfoque metodológico

¹³⁶ Recomendaciones finales al VI Informe del Estado Peruano, párrafo 26 del Documento CEDAW C/PER/CO/6. 37 periodo de Sesiones, 15 de enero al 2 febrero del 2007

¹³⁷ Recomendaciones finales al VI Informe del Estado Peruano párrafo 27 del Documento CEDAW C/PER/CO/637 periodo de Sesiones, 15 de enero al 2 febrero del 2007.

¹³⁸ Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Hogares 2000 y 2005(ENAH0)

“Aprender y Crecer”¹³⁹, se ha logrado reducir al 2007 un nivel de 10.5%¹⁴⁰. Esta metodología combina elementos tanto del método global como del silábico y se realiza, como mínimo, en 50 sesiones de 133 horas pedagógicas, que se desarrollan de tres a cinco veces por semana¹⁴¹.

La tasa de mujeres analfabetas se ha reducido en 1.5 %. Sin embargo, este avance no cambia la situación de disparidad entre hombres y mujeres, por cada hombre analfabeto hay tres mujeres en similar condición.

Para el año 2011, el Estado peruano se propone reducir el analfabetismo por debajo del 4%.

Programas, proyectos desarrollados:

Programa Nacional de Alfabetización - Ministerio de Educación

El *Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización* (PRONAMA) del Ministerio de Educación, creado mediante Decreto Supremo N° 022-2006-ED, tiene como responsabilidad directa la desarrollar acciones conducentes a erradicar el analfabetismo en el Perú. Los objetivos de este programa nacional son “normar, orientar, coordinar, supervisar y evaluar las acciones conducentes a erradicar el analfabetismo, a fin de otorgarles una mejor calidad de vida y un óptimo desarrollo de sus competencias para ejercicio ciudadano y productivo”

El PRONAMA, ha atendido 660,023 personas iletradas¹⁴², de los cuales el 79% serían mujeres, en 748 distritos de todas las regiones del país. Lográndose por ejemplo atender en la Región de Ayacucho, a 112,392 personas iletradas, en Huancavelica se atendió a 73,954 personas iletradas.

Con acciones de Post-alfabetización, se busca perfeccionar y ampliar el acceso a la Educación Básica Alternativa (Educación de Adultos), para asegurar que los participantes en el PRONAMA no pierdan sus competencias de lectura, escritura y cálculo matemático, de manera precoz. Esta estrategia, la educación alternativa, busca disminuir el analfabetismo funcional de la población peruana.

Educación de la Niña Rural

Desde la aprobación de la *Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales*, Ley N° 27558, (Noviembre del 2001), se atiende de manera diversificada a las necesidades de las niñas y adolescentes rurales propiciándose que los contenidos educativos se adecuen a su realidad sociocultural.

Acciones para proteger la educación de la niña rural

¹³⁹ Se ha capacitado a unos 40 mil facilitadores (docentes)

¹⁴⁰ ENAHO – Abril – Diciembre 2007

¹⁴¹ <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=7QN7Z2YqKME=>

¹⁴² Hasta diciembre del

2007.

<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=7QN7Z2YqKME=>

En cuanto a facilitar el acceso a la educación, se han emitido normas para flexibilizar el general los requisitos de la matrícula y en específico promover la incorporación y permanencia de las niñas y adolescentes rurales. Así por ejemplo la **Resolución Ministerial N° 0710-2005-ED** señala la no obligatoriedad de la presentación de la partida de nacimiento para realizar la matrícula de educación inicial y primaria, aunque sí debe propiciarse su obtención, enfatizando la incorporación y permanencia de las niñas y adolescentes de las áreas rurales.

Acciones Complementarias

Diseño Curricular. La Dirección de Educación Secundaria ha desarrollado un diseño curricular, aplicable en el ámbito nacional, que considera contenidos que afianzan una opción educativa con enfoque de género. Mediante temas incorporados en las áreas de *Ciencias Sociales y Personal Familiar y Relaciones Humanas* se garantiza que los estudiantes se preparen para la vida personal y para ejercer su ciudadanía a cabalidad, conociendo sus deberes y derechos.

El Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y con el apoyo de los medios de comunicación masiva, ejecuta frecuentes campañas de información y sensibilización, dirigidas a los padres de familia y pobladores rurales, a fin de que matriculen y posibiliten la asistencia regular de las niñas y adolescentes rurales a los centros y programas educativos. En ese sentido se han ejecutado las siguientes actividades:

Metas para universalizar la matrícula 2006-2010. Desde el año 2005, las Direcciones Regionales de Educación, establecen metas¹⁴³ para la universalización de la matrícula en Educación Básica, con énfasis en la incorporación y permanencia de las niñas y adolescentes de las áreas rurales.

Proyectos para educación en zonas rurales

1. Mejorar el rendimiento escolar de las niñas y niños rurales.

El proyecto APRENDES (julio 2003-setiembre 2007), financiado por USAID y ejecutado por el Ministerio de Educación a través de las Direcciones Regionales de Educación de San Martín, y Ucayali, buscó mejorar la calidad de la educación básica en áreas rurales, transformando a las *escuelas comunitarias pasivas* en *escuelas comunitarias activas* a través de una gestión local participativa, en la que maestros, padres de familia y comunidad contribuyen al desarrollo de capacidades de los directos, maestros y de toda la comunidad educativa para a su vez mejorar las actividades de aprendizaje en el aula y la calidad de la vida estudiantil. Entre los temas priorizados están la promoción de procesos y conductas democráticas, con miras a convertir a las niñas y los niños en sujetos activos de su desarrollo social y económico. Las metodologías activas de aprendizaje son muy efectivas en aumentar la participación y rendimiento escolar y la habilidad de los niños para contribuir activamente al desarrollo.

¹⁴³ Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010. Línea de Base. MIMDES, agosto 2006.

Al primer semestre del año 2007, se había logrado mejorar los niveles de aprendizaje de 6,600 niños y niñas de escuelas rurales multigrado en la zona de selva. Formaron también parte del Proyecto el Consejo Nacional para la Educación (CNE), los gobiernos regionales y municipales y otras entidades del sector público y privado, así como entidades de la sociedad civil.

2. Proyecto educativo del área Rural – PROYECTO PEAR

El objetivo de este proyecto es disminuir en las escuelas rurales los siguientes indicadores de ineficiencia escolar;

- i) Bajos niveles de aprendizaje,
- ii) Altas tasas de repitencia, deserción, ausentismo total o parcial y
- iii) Altas tasas de extraedad¹⁴⁴.

- Con ello, se contribuirá a mejorar la calidad de los aprendizajes de las niñas y los niños del campo, concientes de que su bajo nivel educativo debilita el ejercicio de su ciudadanía y de la democracia.
- Inclusión de textos y gráficos alternativos e inclusivos en las pruebas y en los diferentes materiales para el kit de evaluación que cuestionan estereotipos y prejuicios de género.
- Incorporación del enfoque intercultural en la construcción y validación de estrategias pedagógicas para aulas multigrado de educación intercultural bilingüe de Educación Básica Regular. En esta misma línea se ha elaborado la propuesta de diversificación curricular en el área personal social, y se ha desarrollado materiales educativos de Educación Inicial y Primaria en lenguas originarias.
- Capacitación a docentes de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) de inicial y primaria sobre la ley de fomento de la educación de la niña y adolescente rural.

8. Migración. Autora: Tammy Quintanilla

La migración consiste en el traslado de las personas desde su lugar de origen hacia un lugar de destino con el objetivo de establecerse. Se realiza en ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito y a la libre determinación de la persona para decidir la ubicación de su domicilio y de sus labores. La migración es internacional o interna de un país. Así, hay emigrantes, personas que han salido de su lugar de origen; inmigrantes, en su calidad de extranjeros o foráneos que habitan en lugar distinto a su origen; y transmigrantes, una nueva forma que habla de quienes se encuentran de paso en lugar distinto a su origen, con la intención de ir a otro que es el verdadero destino final; esta categoría ha sido identificada así porque pueden transcurrir años durante el tiempo que la persona sigue considerando que es transitoria su estadía en el lugar intermedio, entre su origen y destino.

¹⁴⁴ La extraedad es el desfase entre la edad y el grado y ocurre cuando un niño o joven tiene dos o tres años más, por encima de la edad promedio, esperada para cursar un determinado grado

Históricamente, ha habido grandes movilizaciones, en masa, de un país a otro o de una región a otra. Un país que ha sido el lugar de origen de migrantes, en el pasado, puede ser un país de destino, en el presente o futuro. Así, ha sucedido con el Perú, respecto de China. En el siglo XIX, hubo una inmigración de coolíes chinos, considerada oficialmente entre 50 mil a 60 mil personas, hacia el Perú. En el siglo XX, algunos/as peruanos/as descendientes de China comenzaron a migrar hacia allá.

Algunos países establecen políticas migratorias que alientan la inmigración, a fin de que los/as inmigrantes trabajen en las áreas en que sus habitantes no se ocupan. Otros países tienen gran demanda como lugar de destino, debido a su desarrollo económico, que se traduce en oportunidades de trabajo para los/as inmigrantes. El Perú es un país de origen de migrantes; pero en los últimos años, está empezando a ser un país de destino para otros países de Latinoamérica, probablemente, debido a que las dificultades económicas de los otros países son mayores y a que el Estado peruano ha difundido la información de haber mayores ingresos en la caja fiscal.

1. Panorámica

La emigración de las mujeres peruanas está relacionada a la falta de oportunidades en el país y a la sobre - valoración de lo extranjero. En el imaginario social, existe la idea de que en un país “desarrollado”, tal como Estados Unidos, se puede alcanzar las metas personales. Esta intención de viajar, buscando una manera de cubrir las necesidades económicas da lugar a la aceptación de ofrecimientos hechos por grupos organizados que lucran del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de personas. En el lugar de destino, las mujeres inmigrantes pueden ser víctimas, además, de xenofobia, racismo, explotación y otras agresiones, encontrándose en situación de vulnerabilidad.

Según fuentes oficiales, hay más de 2 millones y medio de peruanos/as viviendo en el extranjero y se calcula que el 48% son mujeres. En Estados Unidos, se concentra la comunidad más numerosa de peruanos/as en el exterior, calculándose en 850 mil personas, quienes envían remesas al Perú hasta la suma de 700 millones de dólares anuales, aproximadamente.

En esta panorámica, se da a conocer el grado de reconocimiento legal, las medidas y políticas, el impacto de las políticas y las medidas de protección existentes, todo ello en el ámbito formal, dado por el Estado peruano.

1.1. Grado de reconocimiento legal

La migración implica el reconocimiento legal de diferentes derechos. Este reconocimiento se da en la Constitución, los tratados internacionales suscritos por el Perú y las normas legales internas. A saber, son los siguientes derechos:

- Derecho al libre tránsito
- Derecho a elegir el lugar de residencia
- Derecho a la identidad étnica y cultural
- Derecho al uso del propio idioma al ser citado por una autoridad

- Derecho a la nacionalidad

La Constitución

La Constitución peruana de 1979 reconoce, en el artículo 2° inciso 11°, que “toda persona tiene derecho a (...) elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la Ley de Extranjería.” Como vemos, se dan sólo tres limitaciones para el ejercicio del libre tránsito y elección del lugar de residencia.

El inciso 19° del mismo artículo constitucional refiere que “toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad.” Este postulado aplica a las personas migrantes internas del país y a las extranjeras en el Perú.

“Toda persona tiene derecho a su nacionalidad. Nadie puede ser despojado de ella. Tampoco puede ser privado del derecho a obtener o de renovar su pasaporte dentro o fuera del territorio de la República”, está establecido en el inciso 21° del 2° artículo constitucional.

Tratados internacionales suscritos por el Perú

Los tratados internacionales suscritos por el Perú constituyen normas del Derecho interno. Aquí, se destacan los tratados referentes a derechos fundamentales en general, los tratados concernientes a los grupos sociales en mayor posibilidad de vulneración, tales como las mujeres y los niños, niñas y adolescentes, y los tratados referentes a asuntos migratorios o de relevancia para las personas migrantes.

Los tratados que reconocen derechos humanos, en general, tienen referencias expresas sobre extranjeros/as y el reconocimiento a los derechos referidos constitucionalmente. Estos son:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Decreto Ley N° 22128 del 28 de marzo de 1978, entrando en vigor el 28 de julio de 1978.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vigente desde el 28 de julio de 1978.
- Convención Americana de Derechos Humanos, vigente desde el 28 de julio de 1978.

Los tratados internacionales sobre derechos de la mujer que contemplan la condición de la mujer migrante y/o los problemas sociales que afectan los derechos humanos de las mujeres, entre las cuales se encuentran las migrantes son:

- Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que entró en vigor el 13 de octubre de 1982.

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que está vigente desde el 4 de junio de 1996.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos Protocolos Adicionales: "Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el "Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire". Aprobado por Resolución Legislativa N° 27527, publicada el 11 de mayo de 2004.

Los niños, niñas y adolescentes constituyen una población vulnerable frente a la migración. Por ello, requieren protección específica, que está comprometida en las siguientes normas internacionales:

- Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, vigente desde el 25 de octubre de 1980.
- Convención Interamericana sobre Conflictos de leyes en materia adopción de menores (CIDIP III) vigente desde el 24 de mayo de 1984.
- Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, vigente desde el 15 de julio de 1989.
- Convención sobre los Derechos del Niño, vigente desde el 4 de octubre de 1990.
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, vigente desde el 18 de marzo de 1994.
- Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias. Aprobada por Resolución Legislativa N° 28279. Publicada el 10 de septiembre de 2004.

Los derechos que mayormente conciernen a las poblaciones migrantes están previstos en los siguientes tratados multilaterales que ha suscrito el Estado peruano:

- Convención sobre Condiciones de los Extranjeros (VI Conferencia Internacional Americana) Aprobado por Resolución Legislativa N° 10190. Ratificado el 21 de junio de 1945. Vigente.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ONU). Aprobada por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N° 28602. Publicada el 10 de septiembre de 1995. Vigente desde el 13 de noviembre de 2005.

Normas legales internas

Las normas nacionales concernientes a la migración son la Ley de Extranjería, la Ley de Nacionalidad, la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros, la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Con excepción de la Ley de Nacionalidad, las normas son principalmente relevantes para inmigrantes, es decir, personas extranjeras en el Perú, ya que se aplican dentro del territorio nacional. A continuación, se resumen sus contenidos, por orden de antigüedad.

La Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros, Decreto Legislativo N° 689, fue dictada el 4 de noviembre de 1991. Da preferencia a la contratación de personal nacional disponible en el país y en el extranjero, sin descuidar la contratación de personal extranjero, para labores técnicas, gerenciales u otras especialidades que signifiquen transferencia de tecnología y creación de nuevos puestos de trabajo. Refiere la necesidad de flexibilizar la contratación de personal extranjero y reducir los costos para estimular el desarrollo de la inversión privada en los diversos sectores productivos y de servicios, con criterio descentralista, que signifiquen la creación de nuevos puestos de trabajo para personal nacional. La contratación de trabajadores extranjeros está sujeta al régimen laboral de la actividad privada y a los límites que establece la ley. Para las empresas nacionales y extranjeras establece el límite de 20% de personal extranjero y no más del 30% del total de la planilla, para sus sueldos y salarios.

La Ley de Extranjería fue aprobada por Decreto Legislativo N° 703, del 11 de mayo de 1991. Establece las normas para el ingreso, permanencia, residencia, salida, reingreso y control de extranjeros en el territorio nacional. Refiere a las entidades responsables de la política migratoria y crea el Consejo Nacional de Extranjería. Determina las calidades migratorias, visaciones y autorizaciones. Se ocupa del ingreso, permanencia, residencia, cambios de calidad migratoria, visa, salida y reingreso. Legisla sobre la condición de asilados políticos y refugiados. Enuncia que los/as extranjeros/as tienen los mismos derechos y obligaciones que los/as peruanos/as. Establece sanciones para las/os extranjeros/as que infrinjan la ley y su reglamento. Los artículos 70° y 71° definen los deberes y responsabilidades de las autoridades y funcionarios, indicando que, en su trato con extranjeros/as, deben identificarse, dispensar un trato cortés, informarles y protegerles, según corresponda, respetar derechos y prerrogativas; comunicar las razones de una intervención, citación, arresto o detención; la detención o arresto deberá ser comunicada al Ministerio Público y a la Embajada o Consulado respectivo; si fuera arbitrario el acto de intervención, citación, arresto o detención, será motivo de sanción según ley. Fue modificada por la Ley N° 28072 , en septiembre de 2003, creando la calidad migratoria de rentista.

La Ley de Nacionalidad, Ley N° 26574, está vigente desde el 3 de enero de 1996. Su objeto es regular los vínculos jurídicos, políticos y sociales concernientes a la nacionalidad peruana. Establece quiénes son peruanos/as por nacimiento o por naturalización. Refiere los casos de pérdida y de recuperación de la nacionalidad, así como la doble nacionalidad. Indica que la persona extranjera puede adquirir la nacionalidad peruana si está unida por matrimonio con peruana o peruano, es residente por lo menos dos años en el territorio de la República en esta condición, y expresa su voluntad ante autoridad competente.

La Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, Ley N° 28950, fue publicada el 16 de enero de 2007. Modifica el Código Penal en el Capítulo sobre la violación de la libertad personal del Título de delitos contra la libertad, definiendo el concepto y alcances de la trata de personas; refiere que el delito puede darse en el territorio de la República o para su salida o entrada

del país; y señala las formas agravadas; prescribe la asistencia y protección a víctimas, colaboradores, testigos y peritos; y regula beneficios penitenciarios para los agentes. También modifica el Capítulo sobre los delitos de orden migratorio, en el Título de los delitos contra la seguridad pública, creando el delito de tráfico ilícito de migrantes; señala las formas agravadas; refiere las figuras de lavado de activos y de colaboración eficaz. Para ambos delitos, señala la posibilidad del agente encubierto y la intervención y control de comunicaciones y documentos privados en caso excepcional, en términos procesales; y se dispone la promoción y ejecución de medidas de prevención.

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983, se publicó el 25 de marzo de 2007. Define el marco normativo, institucional y de políticas públicas para garantizar la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación. Uno de los principios considerados es el respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio. Entre los lineamientos del Poder Ejecutivo, está el fomentar el acceso a recursos y créditos, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural, lingüística y las zonas afectadas por la violencia política. Este asunto se encuentra estrechamente relacionado con la migración interna de las mujeres en el país.

Medidas y políticas

Algunas medidas y políticas se desprenden de las leyes referidas, tal como el Reglamento de la Ley de Nacionalidad y la aplicación ministerial de lo dispuesto por la Ley de Extranjería. Conforme a ello, tenemos la política migratoria, las políticas que afectan a migrantes y las medidas de política exterior.

La política migratoria es una política pública y contiene un cuadro normativo de acción dirigido al manejo de los asuntos migratorios. Su ámbito de definición y control se encuentran a cargo de la Dirección General de Migraciones del Ministerio del Interior. Se fundamenta en la Ley de Extranjería y la Ley de Nacionalidad, así como su Reglamento. Forma parte de la política exterior del Perú, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La política migratoria está referida en la Ley de Extranjería, entre sus artículos 4°, 5° y 6°, señalando que es parte de la Política General de Estado y es dirigida por el Estado y el Presidente de la República; está comprendida por la Política de Inmigración y la Política de Emigración. Así, establece que “la Política de Inmigración, en su fase permanente, forma parte de la Política Exterior del Estado, y se orienta a determinar la relación del Estado Peruano, con, los nacionales, extranjeros y con sus respectivos Estados de origen, antes de su ingreso al territorio nacional.” Y “forma parte de la Política Interior del Estado y se orienta a la relación del Estado Peruano, con los nacionales extranjeros que han ingresado al territorio nacional, con la visa y calidad migratoria autorizada por la Dirección de Migraciones y Naturalización de la Dirección General de Gobierno Interior, excepto si su status es diplomático,

oficial, consular, asilado político o refugiado, en cuyo caso es de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.”

El Reglamento de la Ley de Extranjería, Decreto Supremo N° 003-2005-IN de 11 de julio de 2005, contiene las disposiciones aplicables para acoger en el país, con la calidad migratoria de rentista a extranjeros/as que perciban renta o pensión de carácter permanente proveniente del exterior y tengan ánimo de residir en el Perú, pero que no pueden realizar actividades remuneradas o lucrativas.

El Reglamento de la Ley de Nacionalidad, Decreto Supremo N° 004-97-IN del 23 de mayo de 1997, fija las normas precisas sobre el otorgamiento, denegación y cancelación de la nacionalidad peruana por naturalización, resguardando la seguridad nacional y los altos intereses del Estado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores enmarca la política exterior peruana en las 31 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, enfatizando en la Sexta Política, que reafirma un compromiso al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo; y que establece siete objetivos básicos. El segundo, de ellos, es “promover el respeto de los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho, y la lucha contra las amenazas transnacionales y sus delitos conexos. El cuarto es “impulsar el desarrollo sostenible y la integración en las regiones fronterizas”. El sexto es “impulsar las políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales.” En cuanto a los lineamientos de la política exterior peruana, el segundo y el noveno señalan:

- El afianzamiento de la gobernabilidad democrática y la defensa y protección internacional de los derechos humanos. Se orienta a consolidar y preservar la coherencia de una política activa de promoción de la democracia, los derechos humanos y el respeto al orden jurídico internacional, con el objeto de transformarla en una renta estratégica.

- La asistencia y protección a los ciudadanos peruanos residentes en el exterior. Por sus dimensiones, aportes y necesidades, el Estado peruano ha expresado que debe estar al servicio de los migrantes peruanos y su vinculación en todo orden con el Perú.

La Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior se ocupa de brindar servicios respecto a la emisión de pasaportes, el control migratorio, la inmigración y la nacionalización. Todo ello en cuanto al tránsito de las personas, tanto nacionales como extranjeras en su entrada y salida del país.

No existen políticas con relación a la migración interna de las personas. Para el Estado, la migración está entendida como hecho de índole internacional. La movilización de una región a otra, tanto de nacionales como extranjeros/as no está contemplada por el Estado, supuestamente, para no interferir en el derecho al libre tránsito.

El Perú es uno de los 125 Estados miembros de la OIM – Organización Internacional para las Migraciones. La Oficina Regional de OIM de Países Andinos, tiene su sede en Lima y abarca a Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Su misión es “promover la migración ordenada y humana en beneficio de todos.”

1.3. Impacto de las medidas y políticas

El impacto de las medidas y políticas sobre migración se da conforme al desarrollo que le den las autoridades en su tratamiento a las/os ciudadanas/os. Así, el impacto de las políticas inmigratorias se experimenta para los ciudadanos/as de un país extranjero, si sus representaciones oficiales, tales como embajadas y consulados, se preocupan por brindarles información, asesoramiento o ayuda. De la misma manera, el impacto de las políticas emigratoria con los/as nacionales peruanos/as puede verse en la forma de llegar a ellas/os, desde las representaciones oficiales peruanas en los diferentes países.

El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene 9 sub - secretarías nacionales, que dependen del Viceministro Secretario General. Una de ellas es la Sub – Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior. La Cancillería ha publicado la Guía para el Inmigrante Reciente, disponible en su página web, con el objetivo de alcanzar información confiable y actualizada a los/as peruanos/as que migren temporal o permanentemente a otro país. Con ello informa sobre su condición migratoria futura y sobre sus derechos y deberes. En este documento, se refiere que los destinos con mayor migración peruana son Argentina, España, Venezuela, Italia, Chile, Japón, Bolivia, Ecuador México, Canadá, Brasil, Alemana y Estados Unidos de América. Los países con creciente flujo de peruanos/as son Colombia, Australia, Bélgica, Suiza, Francia, Reino Unido y China; también se ha tenido conocimiento de que Panamá es un nuevo destino.

La Cancillería ha establecido la Política de reforma consular, de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior, en 2004. En julio de ese año, había implementado esta política constituyendo 80 Consejos de Consulta en 80 Oficinas Consulares, para estimular a connacionales a que ejerzan ciudadanía activa, cuenten con apoyo a sus problemas y se promueva la cultura peruana

Todos los países, sin excepción, exigen visa para los/as ciudadanos/as peruanos/as que deseen trabajar legalmente en su territorio. En cuanto al turismo, los Estados que, unilateralmente, no exigen visado para turistas peruanos/as son Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Brunei, Ecuador, Marruecos, Paraguay, Singapur, Sudáfrica, Uruguay y el territorio de Hong Kong. Como parte de la política migratoria peruana, la Cancillería peruana ha celebrado convenios bilaterales de supresión de visados para que los/as peruanos/as realicen viajes de turismo con diversos Estados, tales como Barbados, Colombia, Corea, Chile, Malasia, República Dominicana y Tailandia. Emiratos Árabes Unidos requiere sólo una “autorización de entrada.” La política inmigratoria del Perú, respecto del turismo, es de acogida. El Decreto Supremo Nº 023-95-RE establece que los grupos organizados de cualquier país del mundo que vengan al Perú por motivos de turismo no requieren de visa, pero deben registrarse antes en el Consulado o Sección Consular de la Embajada

del Perú en el país de origen de los viajeros, para las coordinaciones correspondientes con las autoridades en Lima.

Existen algunos acuerdos multilaterales con países de la región, sobre migraciones, que hacen ver la magnitud y el sentido de la política del Estado peruano al respecto. Cabe señalar que existe demasiada cautela para fijar bases que garanticen derechos a las/os migrantes. Los tratados firmados por el Estado peruano pueden impactar en la medida que se conozcan por las personas beneficiarias. Sin embargo, debemos decir que no todos son normas y mucho menos son suficientemente difundidos. Existen tratados multilaterales sobre migración con MERCOSUR, Bolivia, Ecuador, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela. Los tratados bilaterales concernientes a la migración y temas importantes para migrantes, se han realizado, principalmente con países fronterizos, tales como Ecuador, Bolivia, Chile, Brasil y Colombia, desde los años 2000; con los países que tienen densidad migratoria o se ha visto temas relacionados con educación, trabajo y/o seguridad social, de interés para migrantes, los cuales vienen a ser Argentina, Chile, China, Cuba, España, Guatemala, Italia y México, así como el Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas, desde principios de siglo XX; otros tratados bilaterales se refieren a las facilidades de acceder al trabajo para familiares de diplomáticos o similares, en el Perú y los países de destino, tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Hungría, India, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Reino Unido, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, así como el BID y la Comunidad Andina y la Organización de Aviación Civil Internacional, desde 2004 en adelante.

Respecto de ciudadanos/as peruanos/as en el exterior, en 2008, se han firmado convenios entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, EXXED S. A. C., la Federación de Cajas Municipales y la Asociación de Instituciones de Microfinanzas del Perú, respecto del seguro de remesas del exterior, en 2008; y entre dicho Ministerio y la Asamblea Nacional de Rectores sobre reconocimiento de estudios, grados y títulos universitarios extranjeros de funcionarios del servicio diplomático de la República y sus dependientes.

Con relación a migrantes internos/as, al no haber medidas ni políticas específicas, el impacto es negativo para ellos/as, ya que no cuentan con servicios o recursos a los cuales puedan acceder en su condición de foráneos/as. Esto es importante, ya que el Perú es un país de geografía accidentada y centralismo urbano, lo cual da lugar a que existan áreas rurales alejadas e inaccesibles. Hay poblados que pueden estar a muchas horas de camino o días para llegar, generando condiciones más difíciles y desventajosas para los/as emigrantes que provienen de dichas zonas.

1.4. Mecanismos de protección

Para emigrantes peruanos/as, los mecanismos de protección están previstos en las siete políticas o lineamientos de acción consular del Ministerio de Relaciones Exteriores. Estos son:

- Política de reforma y mejora de los servicios consulares
- Política de protección legal
- Política de asistencia humanitaria
- Política de apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción
- Política de vinculación de los peruanos con el Perú desde una perspectiva productiva
- Política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior

Dentro de la política de protección legal, el funcionario consular se ocupa de la protección de los derechos legales del/la peruano/a conforme a la ley del Estado receptor, para que se le aplique ésta sin discriminación o arbitrariedad. Así, se protege a los/as peruanos/as en detención, sentencia o condena en el exterior. Conforme a esta política, se brinda información y asesoría sobre el sistema legal del país receptor en temas migratorios, laborales, legales y sociales, tal como sucede en los Consulados de Santiago y Arica en Chile, La Paz en Bolivia, y Roma y Milán en Italia. En este último país, se encuentran ciudadanas peruanas emigrantes que trabajan como enfermeras, que han contado con asistencia legal de los Consulados peruanos para que conozcan los diferentes sectores.

La política de asistencia humanitaria comprende el gestionar los medios de asistencia necesarios para los peruanos residentes en el exterior que se encuentran en situación de indigencia comprobada; brindar asistencia humanitaria a los connacionales que atraviesan situaciones de dificultad derivadas de desastres naturales o de las circunstancias sociales del país receptor; gestionar los medios para lograr la repatriación de los peruanos en situaciones de extrema gravedad.

La Cancillería ha puesto a disposición un servicio telefónico y electrónico de orientación migratoria con la advertencia de solicitar dicha orientación antes de firmar contratos de trabajo en el exterior, en especial, cuando involucra desplazamientos a zonas de alta peligrosidad o cuando existan dudas sobre la legalidad o conveniencia del contrato de trabajo.

Por otro lado, en cuanto a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, se ha suscrito dos tratados:

- Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, mediante Resolución Legislativa N° 28246. Publicada el 10 de septiembre de 2004. La presente Convención tiene por objeto asegurar la pronta restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los Estados Parte y hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado Parte o que habiendo sido trasladados legalmente hubieren sido retenidos ilegalmente. Es también objeto de esta Convención hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda por parte de sus titulares. Para los efectos de esta Convención se considera menor a toda persona que no haya cumplido dieciséis años de edad.

- Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias. Aprobada por Resolución Legislativa N° 28279. Publicada el 10 de septiembre de 2004: "... en lo no contemplado por la Convención sobre Derecho Internacional Privado y reconocimiento de resoluciones judiciales en el extranjero, se aplicará lo dispuesto en el Código Civil y Código Procesal Civil." Ahí, dice: *Tiene como objeto la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual en un Estado Parte y el deudor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte.*

2. Síntesis de problemas

Son riesgos, en la migración, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, la xenofobia, muerte en circunstancias extrañas y la escasez de oportunidades en educación, salud y trabajo. Los problemas que más han afectado a las peruanas inmigrantes, en sus derechos humanos, son la trata de personas y la muerte en circunstancias extrañas, revelando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

2.1. Tráfico ilícito de migrantes

El tráfico ilícito de migrantes es una práctica extendida en el Perú. Con frecuencia, se encuentran ofrecimientos de empresas o pseudo empresas dedicadas a gestionar las visas y contratos de trabajo en los países de destino, a cambio de un monto a pagar. Muchas mujeres aceptan consiguiendo el dinero requerido por la empresa, sin confirmar su veracidad, credibilidad o legalidad, ya que no existen recursos o servicios oficiales que brinden esta información. La mayoría de estas empresas convoca a un concurso para un puesto de trabajo en otro país, evalúa las solicitudes que se presentan y luego comunica que se debe pagar el monto establecido para acceder a la supuesta oportunidad.

Las mujeres que tienen la posibilidad de aportar ese dinero viajan separándose de su familia. Si tienen hijos/as les dejan a cargo de su madre, es decir, la abuela u otra familiar. Se han conocido casos de peruanas que han sido llevadas a República Dominicana, pasando por otros países de Centroamérica y asignándoles pasaportes falsos con visas para viajar a España u otro país de Europa, como Italia o Alemania. También se ha sabido de casos en que migran a Estados Unidos, transitando por México y permaneciendo allí hasta que se presente la posibilidad de llegar. Es frecuente que los que les llevan, les abandonan en el país de tránsito a su suerte y sin dinero. Una vez que atraviesan esta experiencia y luego consiguen un trabajo, envían remesas de dinero, desarrollando cadenas de cuidado; sin embargo, al transcurrir los años, sus hijos/as crecen sin estar junta a ella, a veces, sin respetarla ni adaptarse a ella cuando se reencuentran.

2.2. Escasez de oportunidades en educación, salud y trabajo

A comparación del Perú, en otros países, las mujeres casi siempre encuentran mayores oportunidades de trabajo o salud, y no tanto de educación. En España y otros países, se ha concluido que no desempeñan labores acordes con su calificación laboral sino de menor nivel. Transcurre un lapso promedio de 6 ó 7 años para que puedan alcanzar el estatus que anhelaban o la aplicación de sus conocimientos ocupacionales.

Lo que principalmente preocupa a las mujeres peruanas es la posibilidad de que sus hijos/as tengan acceso a la educación y a la salud, por lo cual trabajan para enviar dinero, quedando al margen la salud propia. Por ello, acceden a los servicios de salud cuando el Estado del país receptor brinda y promueve tales, de manera universal.

2.3. Trata de personas

Se han identificado más de 40 casos, con certeza, de trata de mujeres en el ámbito sexual con relación al Perú. Independientemente del tráfico ilícito de migrantes, hay mujeres que resultan siendo víctimas de trata de personas cuando son explotadas por una red de personas, empezando por quienes hicieron contacto con ellas y luego las convencieron para aceptar el supuesto trabajo. Cuando acceden a dicho puesto de trabajo, las condiciones son vulneratorias a sus derechos elementales.

La trata en el ámbito sexual, muchas veces ha implicado engaño sobre la naturaleza de la actividad, habiendo sorprendido a las mujeres al llegar al lugar de destino. Los casos más demostrados han sido los de peruanas en Argentina, Corea y Japón, en los cuales las mujeres viajaron con la idea de que accedían a un puesto de trabajo de un restaurante, una fábrica o una casa. Cuando se han enterado de que tenían que atender a los clientes de un prostíbulo en sus requerimientos sexuales, y se han opuesto, han sido presionadas a través del endeudamiento, la amenaza, la agresión, la privación de alimentos, el encierro y/o la privación de libertad. Las investigaciones realizadas han demostrado que el 20% de casos son de trata interna, mientras que el 80% son de casos trata internacional; así también muestran que el 40% corresponde a mujeres adolescentes y el 60% a mujeres adultas.

2.4. Muerte en circunstancias extrañas

Ha habido casos, al menos tres, de peruanas que laboraban como trabajadoras del hogar en Italia y que han resultado muertas en circunstancias extrañas. Se ha aducido que hubo suicidio, cuando las investigaciones tenían que demostrarlo o descartar el homicidio. También hubo un caso muy sonado de una joven peruana asesinada en Rusia. Los procesos judiciales no han prosperado, debido a que no han contado con el acopio de pruebas suficientes por parte de la Fiscalía y la Policía respectivamente.

3. Recomendaciones en relación con los problemas identificados

Los problemas identificados pueden ser aminorados si las peruanas cuentan realmente con el apoyo de las oficinas consulares de la República en el

extranjero. De ese modo, pueden acudir a ellas, sin temor a ser repatriadas. Así, se aplicaría lo establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dice: *“El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.”*

Las Observaciones del Comité de CEDAW al Estado Peruano, en el año 2002, refirieron lo siguiente, a lo cual se añaden algunos comentarios:

“Preocupa al Comité la falta de datos en los informes sobre emigración de mujeres y niñas, así como sobre el cumplimiento de sus derechos en un plano de igualdad con los hombres” (496). Se requiere poner énfasis en realizar censos migratorios, partiendo de las oficinas consulares en cada país. Para ello, se debe invertir esfuerzos en acercarse, de manera amigable, a la población migrante, desagregándola por sexo y generando medidas específicas a las mujeres.

“El Comité pide al Gobierno que en su próximo informe incluya datos sobre la emigración de mujeres y niñas y todas las medidas que adopte el Estado para su protección” (497). La protección de derechos que requieren las mujeres es distinta a la de los hombres, ya que delinquen menos que ellos o quedan en la indigencia con menos probabilidades. Los problemas que atañen a las mujeres, durante su ciclo de vida, son más de índole familiar o de explotación en el ámbito laboral o el sexual.

“Preocupa al Comité la escasa información disponible sobre la trata de mujeres y niñas, y la explotación de la prostitución de la mujer” (486). La trata de mujeres en el ámbito sexual ha sido conocida por entidades públicas, contando con su asistencia en lo que ha sido pertinente, sin embargo se requiere coordinar con instituciones de la sociedad civil para prevenir y estar alertas para asistir los casos que se presenten.

“El Comité solicita al Estado parte que incluya en su próximo informe información y datos sobre las medidas adoptadas para prevenir y combatir la trata de mujeres y niñas y la explotación de la prostitución, así como las medidas tomadas para proteger, y en su caso rehabilitar y reinsertar, a las mujeres y niñas víctimas de estos abusos. El Comité insta al Estado parte a que aplique las leyes que prohíben la explotación de la prostitución de mujeres” (487). No existen políticas para evitar la explotación de la prostitución de las mujeres y cada vez más, se están explotando a mujeres extranjeras en el comercio sexual.

9. Derecho a la Tierra. Autora: Rosa Guillén

Marco Jurídico

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - CEDAW

Artículo 14

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:
 - e. Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena.
 - g. Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento.

Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres - Ley 28983 (marzo 2007)

Artículo 6°.- De los lineamientos del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. El Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos:

- d) Fomentar el acceso a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos para la producción y titulación de tierras, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural, lingüística y las zonas afectadas por la violencia política.
- e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres.
- g) Promover la formalización de las trabajadoras y los trabajadores de la economía informal en las zonas urbanas y rurales.
- m) Perfeccionar el sistema de estadística oficial, incorporan datos desagregados por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad.

Plataforma de Acción de Beijing (1995):

Objetivo estratégico F.1: Promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos

- e) Empezar reformas legislativas y administrativas que otorguen a la mujer iguales derechos que los hombres a los recursos económicos, incluso a la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, al crédito, a la herencia, a los recursos naturales y a la tecnología nueva apropiada;

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU 2001/34¹⁴⁵

La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada

La Comisión de Derechos Humanos,

Consciente de que para eliminar la discriminación contra la mujer es preciso considerar el contexto socioeconómico específico de las mujeres,

1. Afirma que la discriminación contra la mujer en la ley en relación con la disponibilidad, la adquisición y conservación de tierras, propiedades y vivienda, así como con el financiamiento relativo a las tierras, las propiedades y la vivienda, constituye una violación del derecho humano de la mujer a la protección contra la discriminación;
4. Insta a los gobiernos a que cumplan plenamente sus obligaciones y compromisos internacionales y regionales relacionados con la tenencia de la tierra y la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad y a un nivel de vida adecuado, incluida la vivienda adecuada;
5. Reafirma la resolución 42/1 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que, entre otras cosas, instó a los Estados a que preparasen legislación y revisasen las leyes existentes para asegurar que la mujer disfrute de plena igualdad de derechos en materia de propiedad de la tierra y otros bienes y del derecho a una vivienda adecuada, en particular mediante derechos sucesorios y a que emprendieran reformas administrativas y adoptasen otras medidas necesarias para dar a la mujer los mismos derechos de que disfruta el hombre en materia de crédito, capital, tecnologías apropiadas, acceso a mercados e información;
6. Alienta a los gobiernos a que apoyen la transformación de costumbres y tradiciones que discriminan a la mujer y que le niegan la seguridad de tenencia y la igualdad en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, a que aseguren el derecho de las mujeres a un tratamiento igual en los programas de reforma agraria, así como en los planes de reasentamiento y en lo relativo a la propiedad y la vivienda adecuada, y a que tomen otras medidas para incrementar la disponibilidad de tierra y vivienda para las mujeres que viven en situación de pobreza, en particular a las jefas de familia;
7. Alienta también a los gobiernos, los organismos especializados y otras organizaciones del sistema de las NN.UU., a los organismos internacionales y a las organizaciones no gubernamentales a que suministren a jueces, abogados, políticos y otros funcionarios públicos, a dirigentes comunitarios y otras personas interesadas, según sea el caso, información y formación sobre derechos humanos en relación con los derechos de las mujeres a la igualdad en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una

¹⁴⁵ 71ª sesión, 23 de abril de 2001. Aprobada sin votación.

- vivienda adecuada;
8. Recomienda que los gobiernos alienten a las instituciones de crédito a que aseguren que sus políticas y prácticas no son discriminatorias contra la mujer;
 10. Invita al Secretario General, en su calidad de Presidente del Comité Administrativo de Coordinación, a que aliente a todos los órganos y organismos especializados del sistema de las NN.UU., individual y colectivamente, en particular al Programa de las NN.UU. para el Desarrollo, al Centro de las NN.UU. para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y al Fondo de Desarrollo de las NN.UU. para la Mujer, a que desarrollen más iniciativas que promuevan la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, y a que asigne más recursos para estudiar y documentar las consecuencias de situaciones complejas de emergencia, especialmente en lo que respecta a la igualdad de acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra, la propiedad y la vivienda adecuada;
 11. Invita a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DD.HH. y a la Oficina del Alto Comisionado de las NN.UU. para los Refugiados y a los demás organismos internacionales pertinentes a que, en el marco de sus respectivos mandatos, se ocupen de la discriminación contra la mujer en lo relativo a la tenencia de la tierra, la propiedad y una vivienda adecuada en sus programas de cooperación técnica y actividades sobre el terreno;
 15. Decide considerar la cuestión de la igualdad de derechos de la mujer a la tierra, la propiedad y una vivienda adecuada en su 58º período de sesiones en relación con el tema del programa titulado "Los derechos económicos, sociales y culturales".

Situación de las Mujeres y la Tenencia de la Tierra en el Perú

Recomendaciones del Comité de la CEDAW al VI Informe Periódico del Perú (enero de 2007)

33. El Comité alienta al Estado parte a acelerar y facilitar el proceso de registro de mujeres indocumentadas y a emitir certificados de nacimiento y documentos de identidad. El Comité urge al Estado parte a establecer metas y cronogramas concretos para que estas mujeres puedan documentar su nacionalidad, particularmente en las zonas rurales, y a brindar información sobre el progreso logrado en su próximo informe.
36. Al Comité le preocupa la situación de las mujeres rurales, indígenas y de poblaciones minoritarias que se caracteriza por condiciones de vida precarias y falta de acceso a la justicia, la atención a la salud, la educación, facilidades de crédito y servicios comunitarios. Al Comité le preocupa que la pobreza extendida y las condiciones socioeconómicas pobres estén entre las causas de la violación de los derechos humanos de las mujeres y la discriminación contra las mujeres rurales, indígenas y de poblaciones minoritarias. Más aún, al Comité le preocupa el

racismo y las múltiples formas de discriminación contra las mujeres afroperuanas.

37. El Comité urge al Estado parte a prestar especial atención a las necesidades de las mujeres rurales, indígenas y de poblaciones minoritarias, garantizando su participación en los procesos de toma de decisiones y que tengan pleno acceso a la justicia, la educación, los servicios de salud y las facilidades de crédito. El Comité invita al Estado parte a poner énfasis en los derechos humanos de las mujeres en todos los programas de cooperación al desarrollo, incluyendo con organizaciones internacionales y donantes bilaterales, a fin de abordar las causas socioeconómicas de la discriminación contra las mujeres rurales, indígenas y de poblaciones minoritarias a través de todas las fuentes de apoyo disponibles. El Comité alienta al Estado parte a adoptar medidas más efectivas para eliminar la discriminación contra las mujeres afroperuanas y fortalecer sus esfuerzos para combatir y eliminar el racismo contra las mujeres y niñas en el Perú.
38. El Comité urge al Estado parte a utilizar plenamente, en la implementación de sus obligaciones bajo la Convención, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, las cuales refuerzan las provisiones de la Convención, y solicita al Estado parte incluir información al respecto en su próximo informe periódico.

En el Perú, el 23% de la población femenina vive en el área rural¹⁴⁶ y, el 74% de las mujeres entre 15 y 49 años de edad se dedica a la agricultura¹⁴⁷. La reducción de la pobreza a nivel nacional, entre el 2004 y el 2007, ha sido dispar: en las zonas urbanas ha disminuido 11.4%, mientras que en las zonas rurales sólo se ha reducido 5.2%. En sólo dos años bajó 10.3% en la selva rural, 11.9% en la costa rural y 14.1% en Lima Metropolitana. En la sierra rural, sin embargo, la pobreza decreció sólo 4 puntos porcentuales. Lo que sí ha crecido notablemente es la disparidad entre la tasa de pobreza de la sierra rural y la del resto del país: con respecto a Lima, si en 2005 la brecha era del 44.7%, en 2007 se encontraba en 54.8% - la diferencia más abultada de los últimos años.

En este contexto, las mujeres son las más afectadas tanto por la pobreza rural existente, como por las dificultades que hay para que sean consideradas en las estrategias de desarrollo sostenible, ya sea como productoras como porque las actividades que ellas realizan para el sostenimiento de sus familias y comunidades no son consideradas relevantes en las políticas de desarrollo.

Subsiste una cultura patriarcal que discrimina a las mujeres; las costumbres, tradiciones y actitudes profundamente arraigadas en la sociedad influyen en las leyes y las instituciones, determinando que no se reconozca el rol de las mujeres como productoras e impidiendo, de esta forma que ellas accedan, en igualdad de condiciones que el hombre, a los recursos productivos:

¹⁴⁶ Censo Nacional de Población 2007.

¹⁴⁷ INEI, ENDES 2004-2006. Porcentaje de las mujeres que trabajaron en los 12 meses antes de la encuesta, por tipo de ocupación, según área de residencia, pág. 42.

principalmente la tierra, insumos agrícolas, crédito, asistencia técnica, capacitación y acceso al mercado.

En muchas comunidades persiste la creencia que los hombres son responsables de proveer recursos para la familia y los sistemas de herencia se orientan a facilitar más recursos a los hombres que a las mujeres, aunque las mujeres se hagan cargo de los adultos mayores. La tierra no se considera un bien que se pueda comprar o vender, sino que se administra de acuerdo con las estructuras familiares y de linaje, las prácticas relativas al matrimonio y a la religión. En general, los hombres tienen el control sobre el uso de la tierra y las mujeres tienen acceso a ella, principalmente, a través de su relación con los familiares varones.

Hay una discrepancia entre los derechos formales y el control real de la tierra. A pesar que la Constitución reconoce iguales derechos para todas las personas y el Código Civil reconoce derechos iguales a hombres y mujeres para representar a la familia, establece la sociedad de gananciales entre los cónyuges, reconoce las uniones de hecho y no hace discriminación entre hijas e hijos para la herencia; en las zonas rurales existe una tendencia a violentar los derechos de propiedad de las mujeres. Los estereotipos y prejuicios en materia de género le han asignado a la mujer el rol de la reproducción y desconocen y subvaloran su rol como productora. Por la división sexual del trabajo, las mujeres rurales se enfrentan cotidianamente a un sinnúmero de obstáculos para llevar a cabo las actividades productivas, para asegurar su subsistencia y la de sus familias.

Las políticas de reforma agraria y de ampliación de la frontera agrícola, toman a la familia como referencia de la unidad productiva y dan por hecho que al beneficiar a los jefes de hogar varones, todos los miembros de la familia se beneficiarán también. La carencia de herramientas con perspectiva de género orientadas a fortalecer el papel de la mujer como productora, el alto porcentaje de indocumentación, la falta de información catastral actualizada y desagregada por sexo, la existencia de funcionarios del sector agropecuario poco sensibles a la perspectiva de género y la no disponibilidad de estadísticas precisas que reflejen la verdadera contribución de las mujeres a la producción agropecuaria, son algunas de las barreras institucionales que obstaculizan el acceso de la mujer a la tierra.

Debemos considerar que la posesión de la tierra y otros recursos productivos facilita la autonomía y participación en la toma de decisiones de las mujeres en la sociedad y en el hogar, fortalece su posición en el matrimonio e incrementa su capacidad de negociación. El empoderamiento de las mujeres, en el ámbito doméstico está directamente relacionado con el reconocimiento social y legal de sus demandas como legítimas. Si las mujeres tienen mayor capacidad de vivir independientemente en base de sus propios recursos, aumenta considerablemente su capacidad de negociación interna y externa.

La propiedad genera seguridad y reduce la vulnerabilidad de las mujeres, incrementa las oportunidades económicas, las posibilidades de incrementar producción y productividad, de aumentar la inversión en las parcelas y de lograr

bienestar para la familia y para la sociedad.

Las mujeres están asumiendo funciones mucho más importantes en la producción de alimentos y el manejo de los recursos naturales; son las jefas de hogar en el medio rural en casi la tercera parte. Muchas de estas mujeres son madres solteras, viudas, divorciadas, esposas de trabajadores migrantes, ancianas: son integrantes de la comunidad con menor poder social. Ambas cuestiones, la relativa a la mano de obra femenina en la agricultura y al número creciente de mujeres que son jefas de hogar (debido a la violencia armada o la migración) en las zonas rurales, muestran la importancia de garantizar el acceso en condiciones de igualdad de la mujer a la tierra y a otros recursos productivos.

Dado que la agricultura desempeña un papel predominante como fuente de ingresos de exportación y de empleo, la propiedad de la tierra guarda una relación directa con el poder. Cuando a las mujeres se les niega la igualdad en cuanto a la propiedad, su condición social, económica y política se ve menoscabada. El acceso a la tierra favorece el poder de negociación de las mujeres en sus hogares, además de su representación y participación en el proceso de toma de decisiones dentro de la comunidad.

Tenencia de Tierras en el Perú

La Ley de Reforma Agraria (1969) no consideró a las mujeres beneficiarias directas de ésta. En los años 80, cuando se parcelan las Cooperativas Agrarias de Producción, pocas mujeres que eran socias de las CAP tuvieron derecho a la tierra y de menor extensión y calidad.

Dentro de las comunidades campesinas reconocidas oficialmente, a pesar que las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres como comuneras, dado que sólo una persona puede representar a la unidad familiar con voz y voto, se ha discriminado a la mujer en la toma de decisiones comunales, así como su acceso a la tierra.

El Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro – PETT del Ministerio de Agricultura, creado por Decreto Ley N° 25902, el 27 de noviembre de 1992, encargado de formalizar la propiedad de la Tierra de Uso Agrario, para propiciar el Desarrollo de un Mercado de Tierras Rurales, ágil y transparente, tenía como objetivos eran generar las condiciones básicas para el desarrollo de un mercado de tierras rurales en el país a fin de promover la inversión en el agro; y regularizar la propiedad de los predios rurales, consolidar e Institucionalizar el Catastro Rural, y establecer un sistema único y automatizado de Registro de la Propiedad Rural.

Por intervención de la sociedad civil el PETT incluyó, específicamente, algunos mecanismos que facilitaron formalizar la propiedad de las pequeñas y medianas productoras.

El III CENAGRO (1994), con respecto al Régimen de Tenencia según Género señala que 306,692 unidades agropecuarias que abarcan 3'132,233 Has., están registradas con título a nombre de hombres, y 93,826 unidades

agropecuarias que abarcan 641,173 Has., están registradas con título a nombre de mujeres. Lo que significa comparativamente que, sólo el 17% de las Has. de tierra tituladas corresponde a las mujeres.

En 1998, ante el éxito de la Campaña Por una Titulación de Tierras con Equidad, realizada por el CMP Flora Tristán, el PETT incluyó en la Directiva Normas para el Proceso de Titulación y Saneamiento de la Propiedad Rural: el énfasis especial en la titulación de las mujeres rurales que viven en unión consensual para que sean consideradas co-propietarias (una opción viable desde el punto de vista político) y la inclusión en la titulación directa a mujeres viudas.

Entre las recomendaciones presentadas por la sociedad civil al PETT, tenemos:

- Dar especial atención a la titulación de tierras cuando se trate de las mujeres jefas de hogar, que no se les despoje de sus parcelas a favor de sus hijos o hermanos.
- En las comunidades campesinas reconocidas oficialmente, organizar campañas sobre el derecho de las mujeres comuneras para participar en las decisiones que conciernen al futuro de su comunidad.
- Que las prácticas sociales de herencia concedan o den énfasis a la importancia que reviste el hecho que tanto hijas e hijos hereden la tierra en proporciones iguales.

En junio del 2007 el PETT fue absorbido por el Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal Urbana (COFOPRI) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. El D.L. N° 1089 otorga a COFOPRI, una entidad originalmente creada para la formalización de la propiedad informal en el ámbito urbano, la responsabilidad exclusiva sobre la formalización de los derechos sobre predios agrícolas durante cuatro años. Esta norma desconoce las facultades de los Gobiernos Regionales en esta materia y lo que es más serio, permite a COFOPRI que pueda rectificar inscripciones de propiedad en los Registros Públicos. Con ello, se podría reducir las áreas reconocidas a favor de las comunidades campesinas y nativas y hasta las pequeñas propiedades, sin mayores posibilidades de oposición a esta entidad con poderes tan amplios. Otros decretos legislativos ponen especial atención a la formalización de la propiedad de tierras eriazas para estimular la inversión privada, otra vez confiando el proceso a COFOPRI¹⁴⁸.

Según COFOPRI, se han entregado 1'926,502 Certificados rurales por departamento de 1996 a setiembre 2008. Asimismo que, entre agosto 2006 a setiembre 2008, se han entregado 190,430 Certificados rurales por departamento. Requerido COFOPRI para brindar información desagregada por sexo, se excusó por no tener la información procesada.

¹⁴⁸ Laureano Del Castillo. Amenaza del uso Sostenible de las Tierras Agrícolas y Derechos de los Agricultores en la Implementación del TLC. En: Alerta Informativa sobre Tierras. Red Peruana por una Globalización con Equidad-RedGE.

Problema de Indocumentación¹⁴⁹

La indocumentación es uno de los principales obstáculos para la formalización de la propiedad. Está asociada con la problemática de la pobreza que enfrentan las mujeres de las zonas rurales pobres y extremadamente pobres de nuestro país y su dificultad de acceder a derechos económicos, sociales, culturales y políticos. En estas zonas, las mujeres tienen menos oportunidades de desarrollo económico, de acceso a los recursos productivos (tierra, agua, tecnología, crédito), y a la salud y educación¹⁵⁰. Asimismo, tienen menos participación en la toma de decisiones y en sus hogares.

El 2003, el CMP Flora Tristán asumió el reto de enfrentar el problema de la indocumentación femenina rural, promoviendo los derechos ciudadanos de las mujeres rurales y su derecho a la identidad. Se evidenció que en Arequipa, Cajamarca y Piura, cerca del 48% de mujeres rurales no tenía Partida de Nacimiento y, en promedio, el 82% no tenía Libreta Militar¹⁵¹. Igualmente, se identificaron las dimensiones administrativas, económicas, de calidad del servicio y problemas culturales como fuente de los principales obstáculos en el proceso de obtención del DNI para las mujeres.

La Comisión Multisectorial, creada según Resolución Jefatural N° 602-2004-JEF/RENIEC, elaboró y aprobó el Plan Nacional de Restitución de la Identidad “Documentando a las Personas Indocumentados/as” 2005-2009 (11-07-2005), mediante Resolución Jefatural N° 772-2005-JEF-RENIEC.

A pesar de lo logrado, la dimensión del problema de indocumentación rural, en particular de las mujeres, va a demandar de mayores acciones y requiere del compromiso del Estado y la sociedad civil, de la asignación de recursos, de una estrategia integral de corto, mediano y largo plazo y, por ende, de la aprobación de una política inclusiva de ciudadanía, liderada por el Estado.

ACCESO A LA TIERRA EN PERÍODO DE GLOBALIZACIÓN SE DIFICULTA PARA LAS MUJERES:

El tema de la propiedad está cambiando en la agricultura, hay procesos de reconcentración de tierras. En muchas zonas predomina la agricultura de contrato entre agro-empresas y productores, principalmente a las mujeres pequeño productoras; también se ha multiplicado la presencia de corporaciones y de complejos agroindustriales, que concentran una parte significativa de la producción. El tema de la propiedad en dichas empresas se configura de otra manera, quien controla la propiedad no es necesariamente la dueña/o, sino que son las empresas contratantes las que determinan qué producir, cómo hacerlo, con qué intensidad y ritmo, hacia qué mercados, etc. En el mejor de los casos, dejan a los productores/as como asalariados/as.

¹⁴⁹ Tomado de Campaña DNI: balance y perspectivas. Elena Villanueva, Coordinadora del Programa Desarrollo Rural del CMP Flora Tristán. En Revista Chacarera N° 30. Lima, enero 2005.

¹⁵⁰ El analfabetismo en el Perú ha disminuido en los últimos años; sin embargo, todavía 43% de mujeres no leen ni escriben.

¹⁵¹ Era requisito indispensable para tramitar el DNI, e impedía que miles de peruanas/os se documentaran. Fue eliminado por Ley 28316 (julio 2004), impulsada por el CMP Flora Tristán y otras organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, desde la década pasada se han dado cambios legislativos que permiten a los/las pequeños productores/as hipotecar las tierras y, ante las dificultades para el cumplimiento del pago en el plazo establecido (debido a desastres naturales como Fenómeno del Niño, sequías, heladas, terremotos, etc.), el banco las remata.

Frente a este problema, la Confederación Nacional Agraria y otros gremios campesinos realizaron una campaña para evitar los procesos de remate de tierras o prendas agrícolas de las prestaciones. En esta Campaña, las mujeres tuvieron una destacada participación en las acciones de presión e incidencia en el Congreso. Finalmente, el 4 de octubre, se logró la dación de la Ley del Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (PREDA) ley N° 29264.

A medida que el proceso de globalización se introduce, la mercantilización de la economía adquiere una importancia creciente a la hora de determinar el acceso a la tierra. En las economías de mercado, los derechos sobre la tierra suelen basarse en los derechos de la propiedad privada y la comerciabilidad de estos. Aunque esto podría permitir la compra de tierras tanto a las mujeres como a los hombres, la economía mundial de mercado tiende a exacerbar las disparidades ya existentes. A medida que la tierra se convierte en un bien comercializable y que su disponibilidad disminuye, los miembros de las familias y de la comunidad pueden reducir el acceso del que disfrutaban anteriormente las mujeres, sobre todo en el caso de las viudas y divorciadas.

Para facilitar la implementación del TLC y favorecer las inversiones, el Legislativo dio facultades al Ejecutivo, el que emitió varios Decretos Legislativos que afectan los derechos sobre la tierra, territorio y la propiedad y producción rural (mayo y junio del 2008)¹⁵²:

- D.L. 1015 y 1073, recientemente derogados, ponían en riesgo la propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas, al facultar a los simples poseedores con más de un año para la disposición de las tierras-territorios de la Comunidad. Se desconocía la autonomía de los Pueblos Indígenas y lo establecido en sus estatutos (Art. 89° Constitución). A pesar de su derogatoria, el derecho a la tierra y territorio de los Pueblos Indígenas está en riesgo por los Decretos Legislativos N° 994, 1064 y 1089.
- D.L. 1020 promueve la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural, ESTIMULANDO LA COMPRA DE TIERRAS PARA CONSTITUIR UNIDADES PRODUCTIVAS SOSTENIBLES (mayores de 20 Has.), SIN TOMAR EN CUENTA QUE LA MAYOR PARTE DE LA AGRICULTURA PERUANA ESTÁ EN MANOS DE MINIFUNDISTAS Y PEQUEÑOS Y PEQUEÑAS PROPIETARIAS. Así, se promueve que estos últimos vendan sus tierras, pero no se propone ninguna actividad alternativa para su sustento y el de sus familias.
- D.L. 1064: Impone servidumbre en favor de la explotación minera, de

¹⁵² Laureano Del Castillo - CEPES. Amenaza del uso Sostenible de las Tierras Agrícolas y Derechos de los Agricultores en la Implementación del TLC. En: Alerta Informativa sobre Tierras. Red Peruana por una Globalización con Equidad-RedGE. / Asunta Santillán e Irene Ramos - DAR. Implementación del TLC vulnera el Derecho Colectivo de Territorio Ancestral y el Derecho de Consulta de los Pueblos Indígenas. En: Alerta Informativa sobre Pueblos Indígenas. Red Peruana por una Globalización con Equidad-RedGE.

- petróleo, gas, etc. Afecta el derecho de propiedad de titulares de terreno.
- Los aún vigentes D.L. 994, 1064 y 1089, también afectan el derecho al territorio de los pueblos indígenas, ya que promueven en su conjunto la adjudicación de tierras a terceros. Si bien dichos decretos establecen que las tierras de las comunidades no participan del mercado de tierras, NO SE PRONUNCIAN RESPECTO A LAS COMUNIDADES QUE AÚN NO HAN SIDO TITULADAS O RESPECTO DE AQUELLAS QUE HAN SOLICITADO AMPLIACIÓN DE SUS TIERRAS-TERRITORIOS. Así, estos decretos promoverían tanto la división de sus tierras, como la desaparición de la propiedad comunal.
 - D.L. N° 994, 1064 y 1089 vulneran derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, como el derecho a la consulta previa y el derecho colectivo al territorio ancestral. Debilitan lineamientos de la legislación interna y afectaría protección de Reservas Territoriales de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o en Contacto Inicial. Afectan el derecho de propiedad privada y comunal y tienden a la concentración de la tierra, favoreciendo a la gran industria extractiva.
 - Debe derogarse el D.L. 1064 y revisarse los D.L. 1020 y 1089, por inconvenientes y por atentar contra principios constitucionales como el apoyo preferente al desarrollo agrario y la garantía del derecho de propiedad.

Recomendaciones:

- Además del marco jurídico, es necesario crear las bases y las condiciones para instaurar una cultura jurídica de género, tanto entre los destinatarios de las leyes como entre las instituciones. En ese sentido, es importante el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades y garantizar la entrega de los informes periódicos.
- Es fundamental generar cambios en los patrones culturales y mecanismos institucionales que prevean y aseguren el acceso de la mujer rural a la tierra, para lograr un desarrollo sostenible que incremente la productividad agrícola, asegure un uso más eficiente de los recursos y contribuya a mejorar las condiciones de seguridad y soberanía alimentaria.
- Acceso en condición de igualdad a formas alternativas de propiedad, como cooperativas y asociaciones para comercializar. Éstas proporcionan conocimientos esenciales, acceso al crédito e insumos agrícolas; facilitar a las mujeres un acceso igualitario a la participación en estos grupos tiene la ventaja de reconocer capacidades de gestión, conocimientos y aptitudes de las mujeres, para realizar otras actividades empresariales; por lo que añade valor a las actividades de fomento locales y nacionales.
- Contar con información diferenciada por género para programas económicos, jurídicos o sociales.
- Campañas de capacitación y difusión en temas de derechos contribuirán a explicar las relaciones positivas existentes entre la legislación y la productividad rural y contribuyen a eliminar los obstáculos socioculturales e institucionales.
- Es esencial dedicar recursos humanos y financieros para desarrollar, promover y utilizar las herramientas pertinentes que permitan poner en práctica los programas y las estrategias de desarrollo con perspectiva de género.

