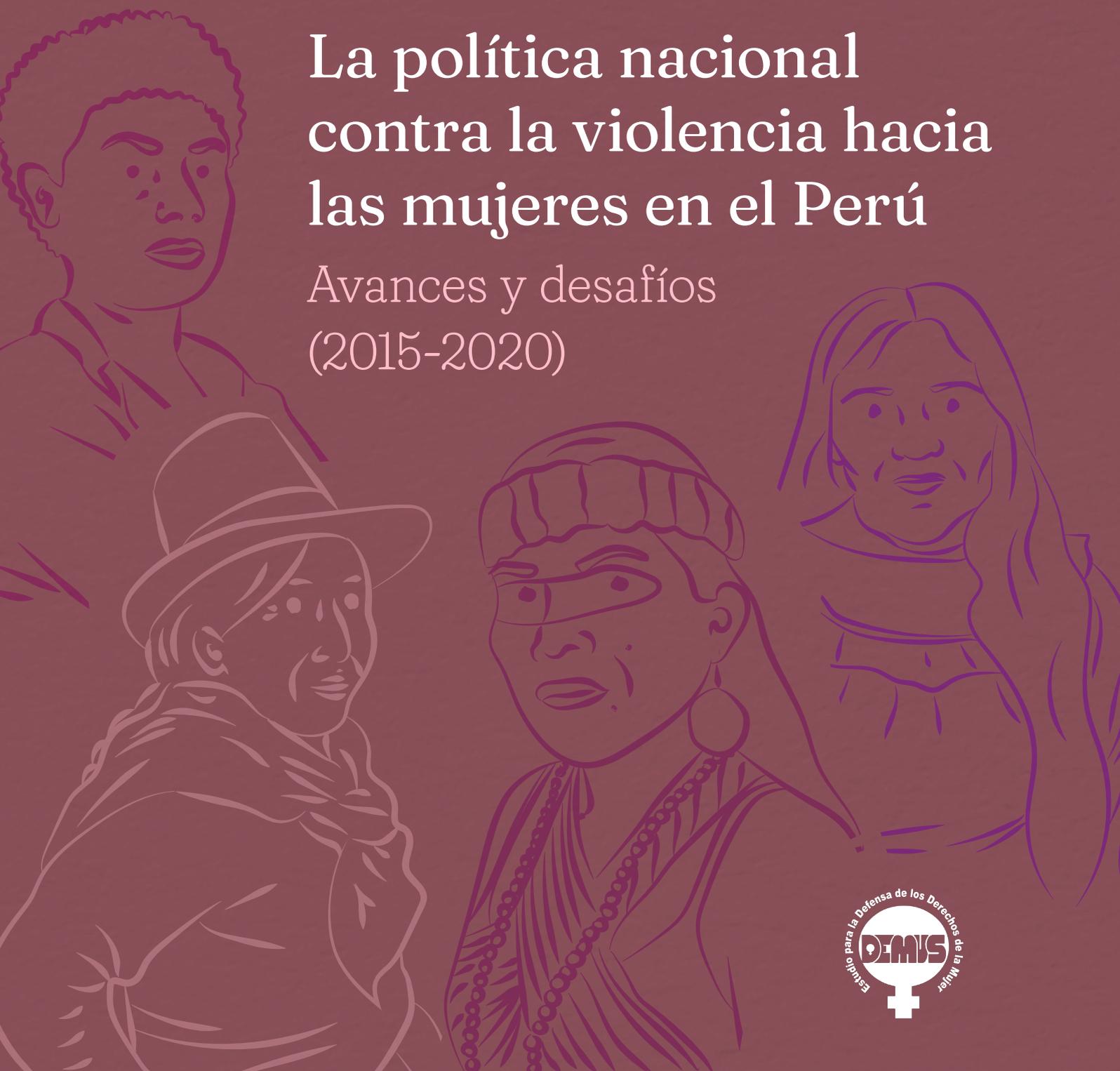




La política nacional contra la violencia hacia las mujeres en el Perú

Avances y desafíos
(2015-2020)



**LA POLÍTICA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA HACIA
LAS MUJERES EN EL PERÚ. AVANCES Y DESAFÍOS
(2015-2020)**

**Articulación Regional Feminista por los
Derechos Humanos y la Justicia de Género - ARF**

Demus - Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer

Jr. Caracas 2624, Jesús María
demus@demus.org.pe

Investigación y elaboración de contenidos
Jeannette Llaja Villena

Diseño y diagramación
Marita Abril de Vivero

Coordinación y revisión de informe
Emilia Salazar Chávez

Edición de informe
Hipatia Ediciones

El presente informe fue elaborado
con el apoyo financiero de la Fundación Ford.

Lima, Perú. 2022.



ÍNDICE

01. LOS ÚLTIMOS SEIS AÑOS EN EL PERÚ. EL CONTEXTO POLÍTICO

pág 04

02. CONTEXTOS ADVERSOS PARA AVANZAR EN LA IGUALDAD DE GÉNERO HACIA LAS MUJERES

pág 08

- El caballito de batalla: el currículo escolar *pág 10*
- Los argumentos: la sexualidad y la desinformación *pág 13*
- El debate pendiente sobre autonomía reproductiva y la violencia *pág 15*

03. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA POLÍTICA CONTRA LA VIOLENCIA

pág 18

- Antecedentes (1993-2015) *pág 20*
- Contexto (2015-2021) *pág 22*

04. TENDENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA CONTRA LA VIOLENCIA

pág 25

- Primera tendencia: el perfeccionamiento conceptual de la comprensión de la violencia contra las mujeres *pág 27*
- Segunda tendencia: creación de tipos penales género específicos *pág 30*
- Tercera tendencia: la adopción de múltiples normas de gestión multisectorial para enfrentar la violencia contra las mujeres *pág 32*
- Cuarta tendencia: la creación y el fortalecimiento del sistema funcional para la implementación de la política nacional contra la violencia (2015 en adelante) *pág 36*
- Quinta tendencia: sostenimiento y fortalecimiento de los servicios de atención *pág 39*

- Sexta tendencia: la especialización del Sistema de Justicia *pág 45*
- Séptima tendencia: apostar por la prevención de la violencia *pág 49*
- Octava tendencia: apuesta por la interoperabilidad *pág 53*
- Novena tendencia: incremento del presupuesto *pág 55*

05. EL PENDIENTE DE LA INTERSECCIONALIDAD AL ABORDAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

pág 58

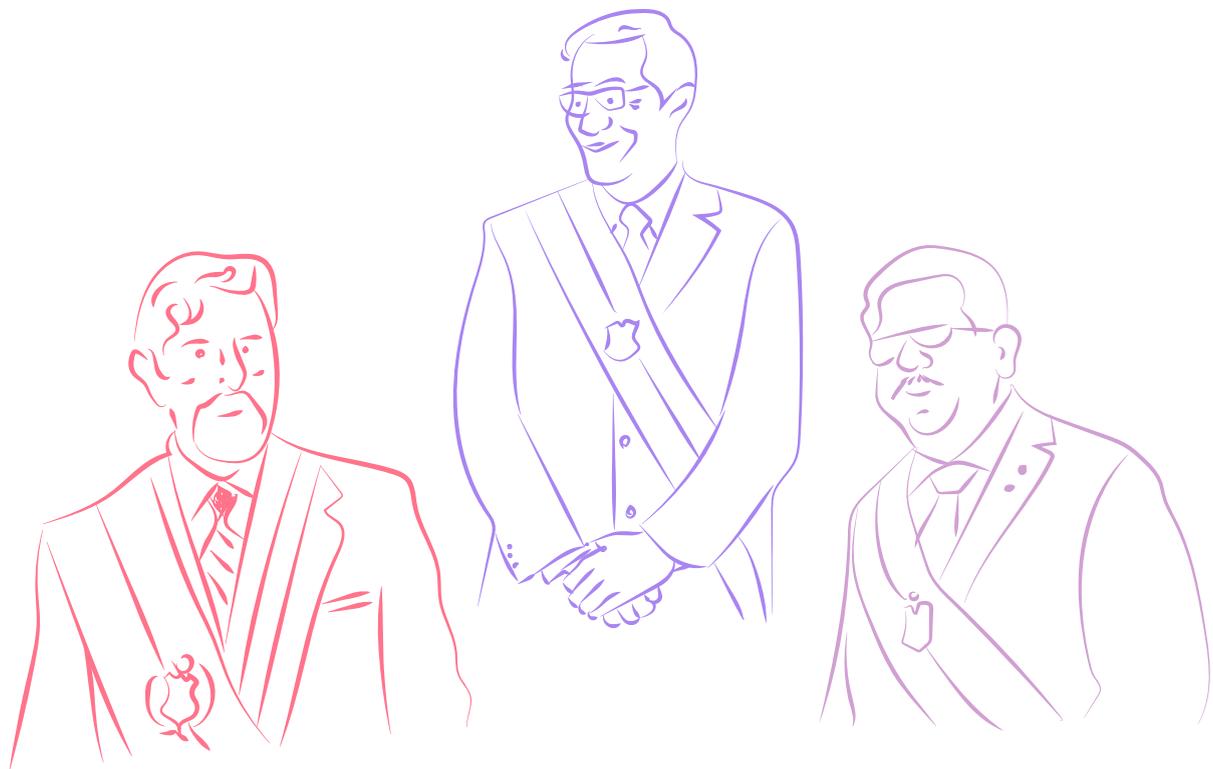
- Conocer para intervenir *pág 63*
- Disposiciones generales sobre atención diferenciada *pág 73*
- Disposiciones específicas para una atención diferenciada *pág 78*
- Servicios diferenciados *pág 86*
- Casos emblemáticos *pág 87*

06. CONCLUSIONES

pág 95

01

**LOS ÚLTIMOS
SEIS AÑOS
EN EL PERÚ.
EL CONTEXTO
POLÍTICO**



¹ Para instituciones como DEMUS, la elección del señor Manuel Merino como presidente fue considerada una “decisión golpista” (ver https://www.facebook.com/DemusPeru/photos/5011577218867285?_rdc=1&_rdn), al igual que para la coordinadora nacional de Derechos Humanos (ver <https://twitter.com/cnddhh/status/1357501360225341445>).

² Decreto Supremo 165-2019-PCM.

Abordar los avances y desafíos en materia de igualdad de género y lucha contra la violencia de género desde 2015 en adelante constituye un desafío en el Perú, pues es un periodo convulsionado política y socialmente. Esta situación ha tenido impacto en la implementación de las políticas de igualdad de género y contra la violencia.

Era previsible que en 2016 se eligiera a quienes ocuparían la Presidencia del Perú y el Congreso, con un mandato que debía culminar el 28 de julio de 2021. Lo imprevisto ha sido que, además del presidente Pedro Pablo Kuczynski, elegido ese año y cuyo mandato terminó el 23 de marzo de 2018, tres personas más ocuparan el cargo: los señores Martín Vizcarra (del 23 de marzo de 2018 al 9 de noviembre de 2020) y Francisco Sagasti (del 17 de noviembre de 2020 al 28 de julio de 2021), además del señor Manuel Merino, quien, en el marco de una serie de denuncias de golpe de Estado, ocupó ese puesto durante 6 días (del 10 al 15 de noviembre de 2020)¹. Por otro lado, el Congreso de la República, conformado por 130 congresistas elegidos en 2016, fue disuelto el 30 de setiembre de 2019² y, luego de un proceso de elección extraordinario (26 de enero de 2020), fue reemplazado a partir del 16 de marzo de 2020 con un mandato hasta el 28 de julio de 2021. Todos estos cambios ocurrieron en contextos de graves crisis políticas y sociales, relacionadas con corrupción.



Se firma la Declaración de México, con el propósito de bloquear los avances en materia de autonomía sexual y reproductiva.

En ese marco, el contexto fue altamente ambivalente. En general, en esos años se relevó como un eje central de la política el abordaje de la violencia contra las mujeres desde las diferentes instituciones del Estado y la sociedad civil, pero esto no implicó el reconocimiento de su conexión con la autonomía sexual y reproductiva de las mujeres. Así, se puso permanentemente en jaque el enfoque de género al acusarlo de trasgredir el orden sexual de la sociedad peruana.

El Poder Ejecutivo, pese a sus diversos cambios, asumió una posición sostenida en la defensa del enfoque de género. Si bien este fue definido normativamente acentuando el binarismo sexual, fue atacado al incluirse en el currículo escolar de educación básica regular. Asimismo, desde el Ejecutivo se avanzó tímidamente en el reconocimiento de derechos vinculados a la autonomía sexual (prohibición de la discriminación por orientación sexual e identidad de género) o la autonomía reproductiva (protocolos de salud sobre violencia y el acceso al aborto terapéutico). Si bien se aprobó la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG)³, que reconoce hasta seis dimensiones de la realidad de las mujeres en las que debe avanzarse para enfrentar la “discriminación estructural contra las mujeres” (violencia, salud sexual y reproductiva, autonomía económica, acceso a espacios de decisión, cambio de patrones socioculturales y transversalización del enfoque de género), su implementación no fue priorizada.

Frente a ello, en 2016, el Poder Legislativo estuvo conformado mayoritariamente por el partido de oposición y conservador fujimorista Fuerza Popular (73 congresistas de 130). Este, más allá de sus posteriores divisiones, propició, en alianza con individualidades de otros partidos, una coalición de legisladoras/es conservadoras/es y antiderechos, evangélicos y católicos. Así, en 2017, se auspició el Congreso Hemisférico de Parlamentarios, en la ciudad de Lima; y varios de sus integrantes (al menos 13) firmaron la Declaración de México⁴, con el propósito de sumarse a una alianza regional para bloquear los avances en materia de autonomía sexual y reproductiva. Ante su disolución, el nuevo Congreso, instalado en 2020, presentó una conformación más plural partidariamente; sin embargo, fue también conservador, ya sea con

³ Decreto Supremo 008-2019-MIMP.

⁴ Ojo Público. Religión o Estado: los congresistas del evangelio y su alianza católica en el Perú. Ver <https://ojo-publico.com/730/religion-o-estado-los-congresistas-del-evangelio-en-el-peru>.



partidos como Acción Popular, con una clara posición política al respecto o con bancadas nuevas, o el Frente Popular Agrícola del Perú (FREPA), un partido político-religioso.

Por su parte, la sociedad civil cumplió un rol predominante en la política de los últimos cinco años. Se manifestó en protestas ciudadanas en la capital del país o en las diversas regiones, las cuales lograron revertir decisiones políticas adoptadas en el Estado. Estas movilizaciones se caracterizaron por congregarse a colectivos juveniles y a la ciudadanía en general, más allá de las clásicas organizaciones de sociedad civil, políticas o sindicales. Fueron relevantes las marchas que se opusieron a retrocesos en derechos individuales, como la que se alzó frente a la Ley Pulpín sobre el régimen laboral juvenil en 2015; a decisiones de impunidad, como la del indulto de Alberto Fujimori en 2017; o a decisiones arbitrarias en el Congreso, como la elección de un integrante del Tribunal Constitucional en 2019 o la juramentación del señor Manuel Merino como presidente en 2020.

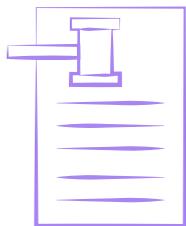
5 Hasta el 28 de julio de 2021, conformaban el Consejo de Estado el presidente de la República (Francisco Sagasti), la presidenta del Congreso (Mirtha Sánchez), la presidenta del Poder Judicial (Elvia Barrios), la fiscal de la nación (Zoraida Ávalos) y la presidenta del Tribunal Constitucional (Marianella Ledezma).

En materia de los derechos de las mujeres, resalta la histórica Marcha Ni Una Menos de 2016, la cual mostró su indignación frente a la impunidad en casos de violencia, y que congregó al movimiento feminista y a la ciudadanía en general. En un sentido opuesto, también destacan marchas de grupos antiderechos, en articulación con iglesias, como las del movimiento #ConMisHijosNoTeMetas, en contra de los avances que se pudieran generar.

El Perú llega a julio de 2021 habiendo aprobado la Ley de Paridad, con la mayoría de integrantes del Consejo de Estado mujeres⁵ y con la implementación de una política contra la violencia sin precedentes; aunque con una gran deuda al reconocimiento de derechos vinculados a la autonomía sexual y reproductiva, con avances mínimos en el derecho a decidir sobre la maternidad y sin ningún reconocimiento de derechos a las personas LGTBIQ+, salvo el de proscribir su discriminación. Ello en un proceso en el que el enfoque interseccional empezó a ser recogido teóricamente en la mayoría de políticas públicas, pero sin un contenido que permita un cambio sustancial en la vida de las mujeres diversas.

02

CONTEXTOS
ADVERSOS
PARA AVANZAR
EN LA IGUALDAD
DE GÉNERO
HACIA LAS
MUJERES



**La Ley 30364,
conceptualizó la violencia
contra las mujeres como
violencia de género.**

En el Perú, la respuesta del Estado frente a la violencia se ha ido consolidando en los últimos años. Si bien históricamente esta se ha caracterizado por ser puntual, poco sostenible o no articulada, con el paso del tiempo, se ha complejizado y abonado a la construcción de un sistema funcional con un presupuesto que garantiza en mejor medida la implementación de la política contra la violencia.

En este proceso, ha sido fundamental la aprobación de la Ley 30364, la cual conceptualizó la violencia contra las mujeres como violencia de género y estableció un marco normativo base para la instalación de un sistema articulado interinstitucional de intervención en esta violación de derechos humanos. Asimismo, fue trascendente que el problema de la violencia contra las mujeres se constituyera como uno de agenda pública, más allá del movimiento feminista, e involucrando a diversas organizaciones sociales y a la sociedad en general.

Sin embargo, la aprobación e implementación de las políticas contra la violencia hacia las mujeres también ocurrió en un contexto social en el que permanentemente se relativizaban sus causas, más aún si estas se vinculaban a la autonomía sexual y reproductiva de las personas. Esta situación contribuiría a explicar las limitaciones y pendientes que todavía subsisten en la respuesta pendiente a las necesidades estratégicas de las mujeres en su diversidad. En ese marco, se debe recordar que en el Perú se ha gestado y ha cobrado fuerza una posición política contra todo avance en el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las personas. Esta se concretó en el permanente cuestionamiento al enfoque de género, al cual denominaron “ideología de género” y lo asociaron a una serie de prejuicios sobre el reconocimiento de los derechos de las personas LGTBIQ+. Esta posición ha sido sostenida desde la sociedad civil en colectivos con una agenda vinculada a la Iglesia católica y a las iglesias evangélicas; y ha cobrado eco en el Estado, fundamentalmente en el Poder Legislativo.

El caballito de batalla: el currículo escolar



El cuestionamiento al enfoque de género encontró un cauce con la aprobación del Currículo Nacional de Educación Básica⁶ de 2016. Así, con el argumento de que la implementación del “enfoque transversal de igualdad de género” afectaría negativamente a las niñas y a los niños del país, ya que promovía la homosexualidad o relativizaba la identidad de las personas, se gestaron dos procesos, uno político y otro jurídico.

⁶ Resolución Ministerial 281-2016/MINEDU.

⁷ Demanda de amparo interpuesta por el colectivo Con Mis Hijos No te Metas. Sentencia de la Corte Suprema. Expediente 23822-2017.

Políticamente, el Congreso cuestionó sostenidamente al Poder Ejecutivo, en especial a los ministros de Educación, por la vigencia e implementación del currículo. Para ello, utilizaron los mecanismos institucionales vigentes, a fin de orillarlos a dejar sin efecto esta norma. La presión política desde el Congreso elegido en 2016 fue tal que obligó a tres ministros, al menos, a justificar su actuar ante el Congreso y, entre otras denuncias, promover su interpelación. Nos referimos al ministro Jaime Saavedra (de julio a diciembre de 2016), Marilú Martens (de diciembre de 2016 a setiembre de 2017) y Flor Pablo (de marzo de 2019 a febrero de 2020).

Por otro lado, **jurídicamente**, un grupo de padres de familia presentó una demanda judicial de Acción Popular⁷, con el objetivo de que el currículo escolar sea considerado inconstitucional; ya que, desde su perspectiva, mostraba una

8 El nombre del abogado es Alberto González Cáceres, quien es presidente del Centro de Estudios Jurídicos Santo Tomás Moro, institución que, además, buscó anular la inscripción en registros públicos de la organización feminista Católicas por el Derecho a Decidir, argumentando la utilización de mala fe del adjetivo católicas; y también es presidente de la Asociación Cunas Salvadoras, la que presentó un proyecto de ley para que las mujeres que así lo decidan puedan dejar a sus hijos de manera anónima en centros de salud. En <https://wayka.pe/grupo-conservador-que-re-disolver-a-organizacion-catolica-que-de-fiende-a-las-mujeres/> (visitado el 14 de setiembre de 2021).

9 Corte Suprema de Justicia de la República. Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. Proceso de Acción Popular. Expediente 23822-2017-Lima.

10 Tribunal Constitucional. Sentencia del Expediente 0149-2018-PA/TC, del 5 de marzo de 2019, fundamento 9.

visión que trascendía los masculino y femenino, entre otros elementos. Esto violaba el derecho de los padres a escoger la educación de sus hijas e hijos, conforme a sus convicciones. Las y los demandantes en este proceso fueron apoyados públicamente por el colectivo Con Mis Hijos No Te Metas y otros grupos antiderechos; asimismo, fueron patrocinados por el abogado que preside el Centro de Estudios Jurídicos Santo Tomás Moro, quien posteriormente cuestionó la inscripción legal de la organización feminista Católicas por el Derecho a Decidir por utilizar de mala fe el adjetivo *católicas*⁸.

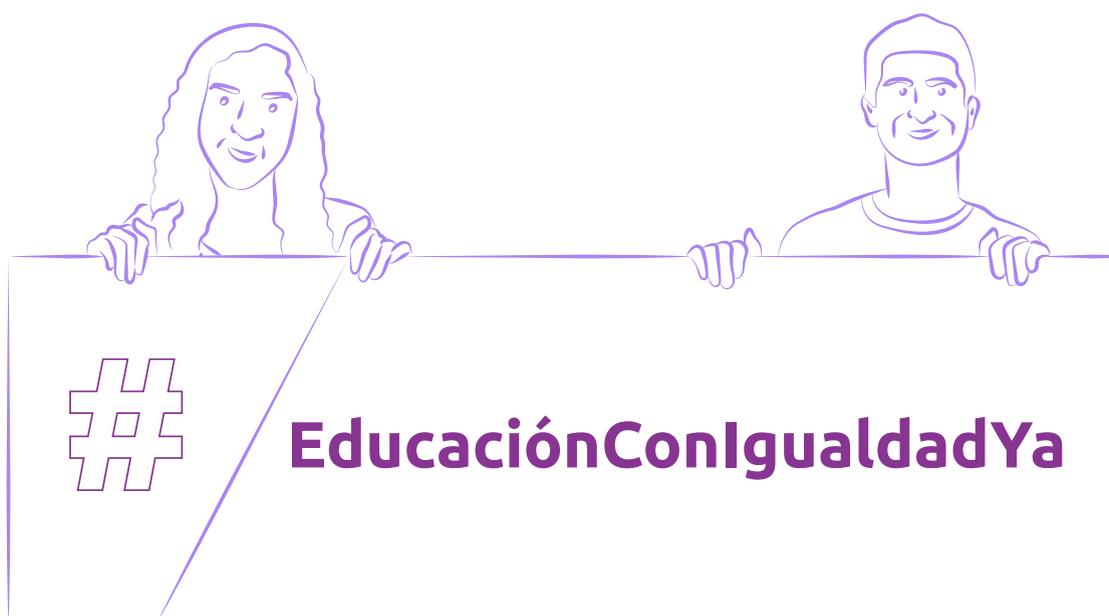
En ese proceso judicial, en 2017, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró fundada en parte la demanda y estableció que era nula la parte del currículo que se refería al “Enfoque de igualdad de género”, otorgándole la razón a los demandantes. Sin embargo, luego de la apelación por la Procuraduría Pública y, en segunda instancia (2009), la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de la República declaró infundada la demanda en todos sus extremos, reivindicando la

aplicación del enfoque de igualdad de género⁹. Esta sentencia, a la que no se llegó de manera sencilla, pues se necesitaban cuatro votos en el mismo sentido, fue precedida por una sentencia del Tribunal Constitucional en un caso de violación sexual. En este se señaló que

la perspectiva de igualdad de género [...] se presenta como una herramienta metodológica que necesariamente debe ser empleada en el ámbito institucional (y también en el ámbito privado), ya que ayuda a la materialización de las medidas públicas adoptadas para lograr una real igualdad en derechos entre hombres y mujeres¹⁰.

Es evidente que estos procesos político y jurídico contra el enfoque de género en el currículo escolar no solo generaron incertidumbre durante años sobre la pertinencia o no de incluir el enfoque de igualdad de género en la educación básica regular del país, sino que fueron un canal de desinformación y desprestigio a nivel nacional de un enfoque central en la comprensión de la violencia contra las mujeres.

Al respecto, cabe precisar que estos procesos generaron una participación activa de las organizaciones de sociedad civil vinculadas a los derechos de las mujeres y a la educación, demandando acciones o apoyando al Poder Ejecutivo; una de ellas fue el Movimiento Ciudadano por la Igualdad de Género, que, bajo el lema #EducaciónConIgualdadYa, congregó a un total de 128 organizaciones de la sociedad civil, colectivos, estudiantes, docentes, así como madres y padres de familia.



Los argumentos: la sexualidad y la desinformación

11 Entrevista a congresista y candidata a la reelección Rosa Bartra. 30 de diciembre de 2019. Ver <https://peru21.pe/peru/rosa-bartra-el-gobierno-solo-se-preocupa-por-ensenar-a-las-ninas-que-empoderar-se-es-masturbarse-ideologia-de-genero-noticia/>

El cuestionamiento del currículo escolar estuvo acompañado de un constante ataque al enfoque de género como transversal para el diseño e implementación de las políticas públicas. En el Congreso, se presentaron varias iniciativas legislativas que buscaban eliminarlo del ordenamiento jurídico nacional. Por ejemplo, a través de los proyectos de ley 03610/2018-CR o 3795/2018-CR, se propuso explícitamente excluir del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas.

Los argumentos utilizados para cuestionar el enfoque de género tuvieron dos ejes: primero, abordar directamente la educación sexual de niñas y niños; y segundo, la desinformación. Por ejemplo, en una entrevista radial, una congresista que se convirtió en vicepresidenta del Congreso indicó que el Gobierno “solamente se preocupa por la ideología de género y por enseñar a las niñas que empoderarse es masturbarse”¹¹. Asimismo, en uno de los proyectos de ley mencionados, se señalaba que

la imposición del enfoque de género en las políticas públicas que contiene o esté influenciada por la ideología de género en todo el orbe mundial, basada en conceptos que no tienen ninguna base científica y se oponen a la explicación científica de la sexualidad y comportamiento humano vinculado a ésta, ha ocasionado grave daño a la niñez y juventud induciéndoles a tener disforia de la identidad sexual, con efectos en alta tasa de suicidio infantil juvenil, problemas psiquiátricos y psicológicos, enfermedades de transmisión sexual, cambios indeseados de sexo biológico, alteración grave de la personalidad, entre otras [sic] efectos negativos como el sida y cáncer¹².

¹² Proyecto de Ley 3795/2018-CR. Exposición de motivos (visitado el 30 de junio de 2021).

¹³ Resolución Viceministerial 169-2021-MINEDU.

¹⁴ Decreto Supremo 009-2020-MINEDU.

El cuestionamiento al Currículo Escolar demoró el avance en materias como la educación sexual integral (ESI). El permanente cuestionamiento a sus autoridades, así como el proceso judicial, generaron condiciones hostiles para cualquier avance. De ahí que la aprobación de los Lineamientos de Educación Sexual Integral para la Educación Básica¹³, en el marco del Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036¹⁴, en junio de 2021, sea vivido como un avance, aunque pendiente de implementar.

El debate pendiente sobre autonomía reproductiva y la violencia

15 Manuela Ramos, DEMUS, PROMSEX, CMP Flora Tristán, Católicas por el Derecho a Decir y CLADEM Perú.

16 A propósito de esta campaña, una encuesta de setiembre de 2015 evidenció que el 54 % de la población peruana a nivel nacional estaba de acuerdo con la despenalización del aborto por violación, 38 % en desacuerdo y un 8 % no sabía. Encuesta Pulso Perú. Nivel Nacional. En base a 1200 entrevistas. Setiembre de 2015.

17 Proyecto de Ley 387/2016-CR, 12/10/16, “Ley que despenaliza el aborto en los casos de embarazos a consecuencia de una violación sexual, inseminación

El contexto adverso en materia de autonomía sexual y reproductiva impidió avanzar en procesos cruciales como el debate de la despenalización del aborto por violación sexual. Cabe recordar que, entre 2012 y 2016, se impulsó #DéjalaDecidir, una de las campañas feministas más importantes de la última década, la cual logró colocar en el debate y en la opinión pública que la penalización del aborto es un problema de derechos fundamentales, y su aprobación, una urgencia en un Estado democrático. Esta campaña fue impulsada alrededor de la iniciativa ciudadana “Proyecto de Ley que despenaliza el aborto en los casos de embarazos a consecuencia de una violación sexual, inseminación artificial o transferencia de óvulos no consentidos” (PL 03839/214-IC), la cual fue presentada al Congreso por organizaciones feministas¹⁵ con el apoyo de 64 260 peruanas y peruanos; y, finalmente, archivada el 8 de junio de 2016¹⁶.

Lamentablemente, el avance generado por esta campaña, en términos de debate público, se perdió en los siguientes años con los Congresos posteriores. La iniciativa, con algunas modificaciones, fue nuevamente presentada por un grupo de parlamentarias/os de diversos partidos en el Congreso (2016-2019)¹⁷ y retomada en el último Congreso (2020-2021)¹⁸; sin embargo, ninguna fue debatida en las comisiones que tenían esa responsabilidad.

artificial o transferencia de óvulos no consentidas y malformaciones incompatibles con la vida”.

18 Proyecto de Ley 07298/2020-CR, “Propone regular el derecho a la maternidad libremente decidida, la interrupción voluntaria del embarazo y la atención sanitaria pre y post aborto en los servicios del sistema de salud”.

19 Realizada por el INEI anualmente. Solo aborda la prevalencia de la violencia sexual, así como el embarazo adolescente de mujeres de 15 a 19 años, no antes.

20 CLADEM. *Niñas madres. Embarazo y maternidad infantil forzada en América Latina y el Caribe*. Lima, CLADEM, 2016. Estudio que incluye información sobre la maternidad infantil forzada que afecta gravemente a las niñas en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay.

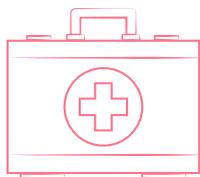
Sin embargo, desde la sociedad civil, se impulsaron campañas que visibilizaron la realidad que viven las niñas violentadas sexualmente, y que son sometidas a embarazos y maternidades frente a las que no están preparadas. Esta situación ocurre ante la falta de servicios de educación y salud, incluso ya reconocidos normativamente, como la educación sexual y el aborto terapéutico, y que materializan una permanente violación a sus derechos humanos.

Las campañas sobre niñas madre

Con Congresos renuentes a aprobar avances en materia de sexualidad y reproducción, y en el marco de campañas regionales latinoamericanas, el movimiento feminista peruano visibilizó la realidad de las niñas embarazadas producto de violación sexual. Sobre ellas se sabe muy poco; pues, inclusive, encuestas con representatividad nacional como la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)¹⁹ guardan silencio sobre su realidad.

Así, en el ámbito público, con mayor fuerza a partir de 2018, se impulsaron dos campañas complementarias: (i) #EmbarazoInfantilEsTortura, impulsada desde CLADEM Regional, y en el Perú a CLADEM Perú, que tiene como vértice los hallazgos identificados en su estudio *Niñas madres. Balance regional embarazo y maternidad infantil forzados en América Latina y el Caribe* de 2016²⁰; y (ii) la campaña #NiñasNoMadres, impulsada por Planned Parenthood Global, Amnistía Internacional, GIRE y CLACAI en 2016, y que en el Perú es impulsada por Promsex.

La información periódica de data sobre niñas embarazadas basada en registros administrativos de identidad (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil [RENIEC]) o de salud (SIS o Seguro Integral de Salud y Seguro Social de Salud [ESSALUD]), reforzada por la prensa independiente, visibilizó esta realidad y los pendientes del Estado para reconocer la problemática y adoptar las medidas para resguardar sus derechos.



El 7 de marzo de 2019, se aprobó la entrega de un kit de emergencia para las víctimas de violación sexual.

En ese contexto, y más allá del debate postergado sobre el aborto, se implementaron dos estrategias de exigencia e incidencia hacia el Estado, las que eran independientes, aunque complementarias. En primer lugar, la exigencia constante de que las víctimas de violación sexual recibieran el kit de emergencia y, en ese marco, la anticoncepción oral de emergencia (AOE); y, en segundo lugar, que las víctimas de violación, en especial las niñas, tuvieran acceso al aborto terapéutico, el cual está despenalizado en el país desde 1924. Las campañas y procesos de incidencia desde la sociedad civil suscitaron la aprobación de normas administrativas que buscaban garantizar estos derechos. El 7 de marzo de 2019, se aprobó la entrega de un kit de emergencia para las víctimas de violación sexual, que incluía expresamente la AOE²¹. Poco tiempo después, el 16 de abril de 2019, se aprobó un protocolo de articulación entre el servicio especializado del Ministerio de la Mujer (CEM) y los centros de salud, en el cual tímidamente se aborda la posibilidad de acceso al aborto terapéutico²². Finalmente, el 20 de agosto de 2020, se aprobó una norma técnica en la que expresamente se

establecían los procedimientos por los cuales las víctimas de violación sexual debían acceder al kit de emergencia y al aborto terapéutico²³.

En síntesis, si bien la autonomía sexual y reproductiva es un eje intrínsecamente conectado a la violencia de género, su abordaje se enfrentó ante una férrea oposición desde el Poder Legislativo. Esta instancia conglomeró a congresistas de diferentes partidos, católicos y evangélicos, con apoyo de la sociedad civil organizada, para oponerse a cualquier avance. Sin embargo, a nivel normativo y solo en el Ejecutivo, se avanzó con la aprobación de normas que buscan garantizar servicios esenciales para las víctimas de violación sexual, y su vínculo con un eventual embarazo y maternidad.

²¹ Directiva Sanitaria para el uso del kit para la atención de casos de violencia sexual. Resolución Ministerial 227-2019/MIN-SA. 7 de marzo de 2019.

²² Protocolo Base de Actuación Conjunta (PBAC) entre los Centros Emergencia Mujer (CEM) y los establecimientos de salud (EE. SS.) para la atención de las personas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley 30364, y personas afectadas por violencia sexual, aprobado por el Decreto Supremo 008-2019-SA.

²³ Norma Técnica de Salud para el Cuidado Integral a Mujeres Integrantes del Grupo Familiar afectados por Violencia Sexual, aprobada mediante la Resolución Ministerial 649-2020/MINSA.



03

**ANTECEDENTES
Y CONTEXTO
DE LA POLÍTICA
CONTRA LA
VIOLENCIA**



El reconocimiento jurídico de derechos fundamentales de las mujeres, incluyendo el derecho a una vida libre de violencia, ha sido el resultado del trabajo de sensibilización, incidencia y demanda pública del movimiento feminista. Este, poco a poco, ha sido incorporado como un eje de debate público en la sociedad civil peruana, así como en un tema prioritario de atender por el Estado peruano.



Antecedentes (1993-2015)

24 Artículo 1 de la Ley 26260.

25 Luego de Puerto Rico.

26 Artículo 3 de la Ley 26260.

27 Decreto Legislativo 866.

28 Decreto Supremo 017-2001-PRO-MUDEH

En el Perú, la violencia contra las mujeres se abordó, por primera vez, en la Ley frente a la Violencia Familiar (Ley 26260) de 1993, aunque se limitó al ámbito de la relación de pareja²⁴ y sin visibilizar las relaciones de poder existentes dentro de la familia, en consonancia con lo que ocurría en otros países de la región²⁵. Pese a ello, y a estar centrada en un proceso judicial para proteger a las víctimas, la Ley 26260 ya esbozaba las medidas que el Estado debía desarrollar contra la violencia, entre ellas en el ámbito educativo, campañas de difusión, estudios e investigaciones, así como el compromiso de los Gobiernos locales en la prestación servicios, el establecimiento de procesos legales y la capacitación a servidoras/es públicas/os para que cumplan adecuadamente sus funciones²⁶. Luego de aprobarse la Ley 26260, en 2006, el Estado peruano ratificó la Convención de Belem do Pará y creó instituciones explícitamente diseñadas para la protección de los derechos de las mujeres, entre las que resalta el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH)²⁷.

A partir de 2001, se empiezan a generar mecanismos institucionales para establecer responsabilidades específicas en la implementación de la política contra la violencia hacia las mujeres. En julio de ese año, se aprobó el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007²⁸, el cual “constituyó el

primer documento de política pública que reconocía la responsabilidad de los diferentes sectores del Poder Ejecutivo en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer²⁹; y, posteriormente, se aprobó el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015³⁰, el cual involucró al MRE, además del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio del Interior (MININTER) y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Si bien es cierto que la implementación de ambos planes fue compleja y en muchos casos no se cumplieron las acciones y metas propuestas, estos constituyen los antecedentes de la actual política contra la violencia; ya que exigían, al menos teóricamente, un trabajo articulado entre diversos sectores del Poder Ejecutivo y niveles de Gobierno (central-regional-local).

En este periodo, también se empezaron a aprobar normas para abordar modalidades de violencia contra las mujeres diferentes a la violencia en relación de pareja, resaltando el tratamiento administrativo del hostigamiento sexual en los ámbitos educativo y laboral³¹, o la violencia sexual perpetrada en el conflicto armado interno³². Cabe indicar que, en más de una ocasión, los reconocimientos jurídicos de modalidades de violencia fueron consecuencia de campañas o denuncias públicas impulsadas por colectivos, ONG y organizaciones femi-

nistas. Por ejemplo, la tipificación del feminicidio³³ en 2012 ocurrió después de 10 años de denuncias públicas de casos de muertes violentas de mujeres. Algo similar sucedió con la ley contra el acoso en espacios públicos³⁴, la cual se aprobó luego de aproximadamente 4 años de campañas públicas promovidas denunciando el acoso sexual callejero; o las esterilizaciones forzadas, cuya atención a las víctimas fue declarada de “interés nacional”³⁵ aproximadamente 14 años después del inicio de denuncias jurídicas y campañas periódicas para visibilizar su perpetración en la segunda mitad de la década de 1990.

En síntesis, entre 1993 y 2015, se contaba con una ley de política pública, la Ley 26260, Ley contra la Violencia Familiar, que reducía la intervención del Estado a la violencia en relación de pareja; sin embargo, a través de la aprobación de diversas normas, se gestaba un abordaje integral frente a este fenómeno. *Integral* en términos de comprometer a las diferentes instituciones involucradas en su atención (los Planes Nacionales contra la Violencia hacia las Mujeres 2002-2007 y 2009-2015) y entenderla como una forma de violencia de género (leyes que empiezan a reconocer modalidades de violencia diferentes a la familiar).

²⁹ Defensoría del Pueblo. *Balance sobre el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015*. Informe 003-2013-DP/ADM. Lima, Defensoría del Pueblo, 2013, p. 58.

³⁰ Decreto Supremo 003-2009-MIMDES.

³¹ Ley 27942.

³² Ley 28592.

³³ Ley 29819.

³⁴ Ley 30314.

³⁵ Decreto Supremo 006-2015-JUS.

Contexto (2015-2021)

En 2015, se aprobó la Ley 30364, “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”. Esta norma constituye un hito en el abordaje de la violencia contra las mujeres y en la política para enfrentarla, además de ser el vértice del andamiaje jurídico actual para erradicar esta grave violación de derechos humanos.

Con su aprobación, el Estado peruano se sumó a la lista de países de la región que ya habían adoptado leyes integrales contra la violencia hacia las mujeres (Argentina, Bolivia, Colombia, Venezuela, entre otros); y fue también una respuesta a la recomendación del Comité CEDAW, el cual, en 2014, le había instado a adoptar

con carácter urgente, una ley integral para combatir la violencia contra las mujeres que prevenga, proteja a las víctimas, procese y sancione a los perpetradores e incluya reparaciones, sanciones, el acceso a una justicia efectiva, y aumente los mecanismos disponibles de protección y la prestación de servicios a las víctimas teniendo en cuenta un enfoque intercultural³⁶.

Un año después, en 2016, la denuncia y visibilización pública de dos casos que llegaron a tribunales fue un detonante para la sociedad peruana; especialmente, para un grupo de feministas que convocaron a una marcha nacional, a la que denominaron Ni Una Menos, igual que su antecesora en Argentina. Se trataba de casos de violencia extrema recibida por Arlette Contreras en Ayacucho y Lady Guillén en Lima, y de la indiferencia del sistema de justicia

³⁶ Comité CEDAW. *Observaciones finales a los informes periódicos combinados —séptimo y octavo— del Perú.* CEDAW/C/PER/CO/7-8. 18 de julio de 2014.

37 Muñoz Cabrejo, Fanny. Ni Una Menos, más allá de la marcha, el campo de disputa. En *Discursos del Sur*, n.º 4 del año 2019, p. 29, p. 12.

38 Canaza-Choque, Franklin. Por nuestras muertas. El despertar de un poder y la movilización Ni Una Menos (NUM) en el Perú de 2016. En *PURIQ*, 3(1), 2021, pp. 38-39.

39 Acuerdo de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República 141-2016.

40 Decreto Supremo 008-2016-MIMP.

41 Ley 30506, "Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú SA".

42 Muñoz Cabrejo, Fanny. *Ibid.*, p. 15. Este artículo, además, permite entender los vínculos, acuerdos y desacuerdos que existen alrededor de la Marcha Ni Una Menos por parte de los movimientos feministas.

que acababa de dictar prisión suspendida para sus agresores. A este llamado se aglutinaron "diversos movimientos tradicionales, partidos, sindicatos, colectivos, grupos religiosos, redes informales de amigos, individuos sueltos, medios de comunicación, entre otros, bajo un mismo objetivo común: acabar con la violencia de género hacia las mujeres"³⁷. Así, el 13 de agosto de 2016, se realizaron diversas marchas paralelas en al menos 10 regiones del país, con expresiones de apoyo de peruanas en por lo menos 20 ciudades del extranjero³⁸. Se congregó en Lima a aproximadamente 500 000 personas.

Esta movilización histórica, que se replicó en 2017, 2018 y 2019 con menor fuerza, tuvo un efecto inmediato en el Estado peruano. En el marco de sus preparativos, el Poder Judicial creó la Comisión de Justicia de Género, a fin de institucionalizar este enfoque en todos los niveles de esta institución³⁹; y, en el Poder Ejecutivo, se aprobó el Plan Nacional contra la Violencia de Género⁴⁰. Asimismo, luego de su realización, el Poder Ejecutivo solicitó al Congreso la delegación de facultades para legislar a favor de la seguridad ciudadana, la cual representó la oportunidad para implementar avances en la lucha contra la violencia hacia las mujeres y los integrantes del grupo familiar⁴¹. Por otro lado, de cara al movimiento feminista, si bien la marcha se nutrió de las propuestas del movimiento feminista institucional (ONG), en realidad fue liderada y permitió la visibilización de nuevos feminismos asentados en colectivas jóvenes, en su gran mayoría urbanas universitarias, y de sectores populares. Estas se caracterizan por desmarcarse del Estado, y apuestan por discursos asociados a la libertad del control de sus cuerpos, la importancia de lo comunitario barrial, la diversidad sexual, el cuidado, la lucha contra la violencia, la transformación de la mujer como sujeto político y la performatividad como expresión corporal⁴².

Otro hito relevante sucedió en 2018, en un contexto de indignación social debido al feminicidio de una joven, Eyvi Ágreda, con graves quemaduras producidas por un excompañero de trabajo en un contexto de acoso sostenido. Frente a estos hechos, el presidente de la República declaró que la "lucha contra la violencia hacia las mujeres" era de interés nacional y prioridad del Estado. Esta decisión se tradujo en la creación de una Comisión Multisectorial para abordar el tema, la aprobación de un Plan de Acción Conjunta (PAC) y la asignación

de mayor presupuesto. Todas estas medidas abonaron a la implementación de la política contra la violencia y el fortalecimiento del sistema funcional responsable de ella, tal como se verá más adelante.

Como ya se indicó, este avance lineal de la política contra la violencia sucede en un contexto público ambivalente, en el que la indignación social frente a casos de violencia y su impunidad han convivido con una constante relativización de sus causas. Por un lado, la violencia contra las mujeres se configura en un eje central del debate público en el que suelen involucrarse líderes de opinión y autoridades públicas; y, por otro, grupos fundamentalistas con representación en el Congreso han venido cuestionando permanentemente el enfoque de género.



**TENDENCIAS
EN LA
IMPLEMENTACIÓN
DE LA POLÍTICA
CONTRA LA
VIOLENCIA**

En el Perú, las políticas contra la violencia de género hacia las mujeres están conformadas por diversas normas, siendo lideradas por la Ley 30364, “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”. Esta debe ser leída articuladamente con otras normas, entre las que resaltan la PNIG (Decreto Supremo 0008-2019-MIMP), que en su objetivo prioritario 1 se propone “reducir la violencia contra las Mujeres”; el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (Decreto Supremo 0008-2016-MIMP); y el Programa Presupuestal por Resultados de Reducción de la Violencia contra las Mujeres (PPoR RVcM) (Resolución Suprema 024-2019-EF).

La implementación de la política contra la violencia hacia las mujeres no ha sido lineal ni constante en todas sus dimensiones; de hecho, el énfasis en la atención de casos ha sido una prioridad desde la década de 1990 y su reconocimiento como un problema público; mientras que su prevención ha sido siempre mencionada, pero también pendiente de implementarse. Una situación similar ocurre con el funcionamiento del sistema interinstitucional responsable de implementar la política contra la violencia, creado en 2015, pero cuyo funcionamiento y énfasis ha dependido del impulso del Gobierno de turno, que en el caso del Perú ha variado consistentemente en los últimos años; mientras que la inversión pública en esta materia es sostenida recién en los últimos tres años, cuando se generan las condiciones para que este eje temático se convierta en uno de responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En ese contexto, la política contra la violencia no puede ser abordada como un bloque coherente interna y externamente, sino con momentos y énfasis en su implementación. Por ello, a continuación, se presentarán las principales tendencias en su implementación, en el periodo 2015-2021, así como los desafíos que enfrentan.

Primera tendencia: el perfeccionamiento conceptual de la comprensión de la violencia contra las mujeres

43 Artículo 5 de la Ley 30364. Definición de violencia contra las mujeres. La violencia contra las mujeres es “cualquier acción o conducta que les causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado. Se entiende por violencia contra las mujeres:

- a. La que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer. Comprende, entre otros, violación, maltrato físico o psicológico y abuso sexual.

Como se indicó, a partir de 2015, con la Ley 30364, se adoptó una definición de violencia contra las mujeres muy similar a la recogida en la Convención de Belem do Pará⁴³, referida a la violencia contra la mujer **“por su condición de tal”**. Esta se entiende como una manifestación de discriminación hacia las mujeres que inhibe su capacidad de gozar derechos y libertades en pie de igualdad a través del dominio, control de ejercicio de poder, sometimiento y subordinación⁴⁴.

Es preciso indicar que la adjetivación de la violencia contra la mujer “por su condición de tal” en reemplazo de lo que entenderíamos “por su género” tiene como antecedente la tipificación del delito de feminicidio en 2013⁴⁵. Así, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional se han pronunciado aseverando que la violencia contra la mujer “por su condición de tal” se materializa ante la imposición o el quebrantamiento de un estereotipo de género en contextos de discriminación contra esta, independientemente de que exista o haya existido una relación sentimental, conyugal o de convivencia entre el agente y la víctima⁴⁶.

Contar con una definición amplia de violencia contra la mujer ha permitido también el reconocimiento de que la política contra la violencia aborda la

b. La que tenga lugar en la comunidad, sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.

c. La que sea perpetrada o tolerada por los agentes del Estado, donde quiera que ocurra”.

44 Art. 4.3 del Reglamento de Ley 30364. Decreto Supremo 009-2016-MIMP, modificado por el Decreto Supremo 0004-2019-MIMP.

45 Ley 38068.

46 Corte Suprema de Justicia de la República. Sala Penal Permanente. Recurso de Nulidad 453-2019, Lima Norte. Ff. 8 de la sentencia. Asimismo, Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente 3378-2019-AA, Ff 70.

47 Decreto Supremo 008-2016-MIMP.

48 Decreto Supremo 004-2019-MIMP, que modifica el artículo 8.1 del Reglamento de la Ley 30364.

lucha contra diversas modalidades de violencia, no solo con la que ocurre en el ámbito de la familia. Así, en 2016, con el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021⁴⁷, y, en 2019, con una modificación al Reglamento de la Ley 30364, se hace referencia a un número no limitado de modalidades de violencia, entre las que se encuentran la



violencia en relación de pareja, feminicidio, trata de personas con fines de explotación sexual, acoso sexual, violencia obstétrica, esterilizaciones forzadas, hostigamiento sexual, acoso político, violencia en conflictos sociales, violencia en conflicto armado, violencia a través de las tecnologías de la información y comunicación, violencia por orientación sexual, violencia contra mujeres indígenas u originarias, violencia contra mujeres afroperuanas, violencia contra mujeres migrantes, violencia contra mujeres con virus de inmunodeficiencia humana, violencia en mujeres privadas de libertad, violencia contra las mujeres con discapacidad, entre otras⁴⁸.



49 Llaja, Jeannette. *Diagnóstico rápido sobre la situación de las políticas de prevención y atención de la violencia de género.*

Documento inédito encargado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a DEMUS, 2018, p. 12.

50 Ver <https://wayka.pe/juez-niega-medidas-de-proteccion-a-victima-desfigurada-y-golpeada-por-su-identidad-de-genero/> (visitado el 10 de julio de 2021).

51 Ver <https://www.demus.org.pe/noticias/caso-maxima-acuna-sociedad-civil-rechaza-archivamiento-de-denuncia-por-violencia-de-genero-en-conflictos-sociales/> (visitado el 10 de julio de 2021).

Es relevante indicar que no todas las modalidades de violencia contra las mujeres reconocidas en el Reglamento de la Ley 30364 tienen un correlato en un abordaje específico administrativo o penal, como la “violencia obstétrica”; sin embargo, ello no obsta para que teóricamente las víctimas sean objeto de protección y los hechos sean sancionados bajo tipos penales vigentes.

Asimismo, se debe reconocer que el perfeccionamiento conceptual de la violencia contra las mujeres enfrenta aún desafíos. La Ley 30364 no solo aborda la política del Estado frente a la violencia de género contra las mujeres, sino también aquella que se da entre “integrantes del grupo familiar”, ello en una “conjunción innecesaria y que tiende a invisibilizar alguna de las dos problemáticas o minimizar la complejidad de ambas”⁴⁹, dada su naturaleza distinta. Adicionalmente, diferentes autoridades y funcionarios mantienen la idea de que la “violencia contra las mujeres” se reduce a “violencia familiar”. Esta concepción se ve reforzada por la nomenclatura de la institucionalidad vigente, tal es el caso de la denominación que reciben las comisarías y juzgados responsables de actuar frente a todos los tipos de violencia contra las mujeres: “comisarías de familia” y “juzgados de familia”.

De ahí que, pese a tener una definición comprensiva de la violencia contra las mujeres, no todas las mujeres ni todas las modalidades de violencia son abordadas y atendidas en la práctica. Por ejemplo, en enero de 2021, un juez de Familia de Arequipa negó otorgar medidas de protección a una mujer trans bajo el argumento de que ella, al igual que el agresor, eran de sexo masculino⁵⁰; y, en 2017, la Fiscalía Penal de Celendín archivó la denuncia de violencia de una mujer defensora reconocida, Máxima Acuña, argumentando que la Ley 30364 solo se aplicaba a la violencia ejercida en el marco de las relaciones familiares⁵¹.

Segunda tendencia: creación de tipos penales género específicos

52 Leyes 26293, 28251, 28704, 28963, 30076 y 30838.

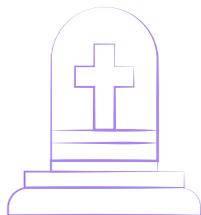
53 Ley 26293, Decreto Legislativo 896, Leyes 27472, 27507, 28251, 28704, 30076 y 30838.

54 Tribunal Constitucional. Sentencia del Expediente 0008-2021-PI-TC, del 24 de enero de 2013.

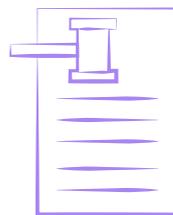
55 Mediante la Ley 30838, del 4 de agosto de 2018, se estableció con claridad que el delito de violación sexual se constituye ante la inexistencia de “libre consentimiento” de la víctima, incluso si esto lleva a analizar el entorno de coacción u otro que impida darlo.

Ante la dimensión social de la violencia contra las mujeres, el Congreso ha modificado el Código Penal, en especial en aquellas situaciones que causan mayor indignación en la ciudadanía, como los delitos contra la libertad sexual. De hecho, desde su aprobación, el tipo penal base “Violación sexual” fue modificado en seis oportunidades⁵², en tanto el delito de “Violación sexual de menor de edad” no solo fue objeto de modificación en ocho oportunidades⁵³, sino también de una sentencia de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional⁵⁴. Si bien hay avances sustanciales en la comprensión del delito y el reconocimiento de la centralidad del análisis del consentimiento⁵⁵, en más de una ocasión se ha recurrido al populismo penal, ya que las penas se han incrementado sostenidamente, incluso a costa de la proporcionalidad que todo el Código Penal debe tener.

Sin embargo, paralelamente, ha ocurrido otro proceso importante en el abordaje penal de la violencia de género: crear delitos de género específicos; es decir, aquellos que, como un tipo penal independiente o agravante de otro delito, establecen una pena específica mayor cuando el delito es cometido contra una mujer “por su condición de tal”.



Desde 2013, a través del tipo penal de feminicidio, se sancionaba a quien “mata a una mujer por su condición de tal”.



En el 2018 se crearon los tipos penales de acoso sexual y chantaje sexual.

56 Ley 30068, que modificó el tipo penal de feminicidio, aprobado en 2011 por la Ley 29819.

57 Además, se indica que debe ser en los siguientes contextos: violencia familiar, coacción, hostigamiento o acoso sexual, abuso de poder, confianza o de cualquier otra posición o relación que le confiera autoridad al agente, y cualquier forma de discriminación contra la mujer, independientemente de que exista o haya existido una relación conyugal o de convivencia con el agente.

58 Decreto Legislativo 1323.

59 Artículo 121-B del Código Penal.

60 Artículo 122, numeral 3, inciso “c”, del Código Penal.

61 Artículo 122-B del Código Penal.

62 Artículo 442 del Código Penal.

63 Ley 30838.

64 Decreto Legislativo 1410.

65 “a. Corte Suprema de Justicia de la República. Acuerdo Plenario 9-2019/ CIJ-116. Violencia contra las mujeres e integran-

En el Perú, desde 2013, a través del tipo penal de feminicidio⁵⁶, se sancionaba a quien “mata a una mujer por su condición de tal” en determinados contextos, siendo el más importante y comprehensivo el de la discriminación contra la mujer⁵⁷. Sin embargo, se debe resaltar que desde 2017⁵⁸ se crearon tipos penales específicos, o se agravaron las penas en aquellos delitos que afectaban la salud o la integridad de las personas. Así, dependiendo del daño o de la afectación, pueden configurarse los delitos de “lesiones graves por violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar”⁵⁹, “lesiones leves” con el agravante si la víctima es una mujer⁶⁰ o de “agresiones en contra de las mujeres o integrantes del grupo familiar”⁶¹. Este último delito ha determinado que aquellos casos tramitados históricamente como “faltas contra las personas” (lesiones que requieran menos de diez días de asistencia o descanso) sean considerados hoy como parte de los “delitos contra el cuerpo, la vida y la salud”. Es preciso indicar que solo si la violencia no acarreará consecuencias en la salud física o mental de las mujeres se constituiría como una “falta contra la persona”, y, en ese contexto, también se ha reconocido pena agravada si es que se comete contra una mujer “por su condición de tal”⁶².

Aunque con poca claridad sobre su contenido, por la naturaleza del delito, en 2018 también se creó un agravante para el tipo base del delito de violación. Se determinó que tiene una pena agravada si se comete contra una mujer “por su condición de tal”⁶³. En esta oportunidad, también se crearon los tipos penales de acoso sexual y chantaje sexual, modalidades de violencia de género que antes eran reconocidas y sancionadas solo en el ámbito administrativo⁶⁴.

No se cuenta con un balance representativo del impacto de la creación de estos delitos y la impunidad de los casos de violencia contra las mujeres; sin embargo, su abordaje jurídico ha contribuido en la construcción de una metodología para dar contenido al significado de violencia contra la mujer “por su condición de tal”, entendida como la violencia a una mujer a causa del incumplimiento o imposición de estereotipos de género⁶⁵, así como a la concreción de un subsistema penal de justicia, con juezas y jueces especializadas/os en abordar estos casos de violencia, el que se tratará más adelante⁶⁶.

Tercera tendencia: la adopción de múltiples normas de gestión multisectorial para enfrentar la violencia contra las mujeres

tes del grupo familiar.
Principio de oportunidad,
acuerdo reparatorio
y problemática de su
punicción.

b. Corte Suprema de
Justicia de la República.
Sentencia Casatoria de
la Sala Penal Transitoria
Exp.851-2018-PUNO.

c. Corte Superior de Lima
Sur: Sentencia Sala Penal
Permanente. Exp. 002-
2019”.

66 Decreto Legislativo
1368.

67 Mujer y Poblaciones
Vulnerables (MIMP), Inte-
rior (MININTER), Justicia
y Derechos Humanos
(MINJUSDH), Educación
(MINEDU), Salud (MINSAs),
Economía y Finanzas
(MEF), Inclusión Social
(MIDIS), Trabajo y Promo-

Mediante la Ley 30364, no solo se ha perfeccionado el marco conceptual de la violencia contra las mujeres, sino que se establecen obligaciones explícitas para 11 sectores del Poder Ejecutivo⁶⁷, el Poder Judicial, el Ministerio Público (MPFN), y los Gobiernos regionales y locales. Asimismo, a partir de su publicación, se aprobaron múltiples normas de gestión multisectorial que tienen como propósito erradicar la violencia contra las mujeres. Esta situación no tenía precedentes antes de 2015, cuando solo se contaba secuencialmente, no en paralelo, con el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007 y el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.

La primera norma en aprobarse fue el **Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (PNCVG)**⁶⁸, en 2016, el que se formuló como “un instrumento que recoge [los] lineamientos [de la Ley 30364] y concreta las responsabilidades que tienen las diferentes entidades públicas respecto a su implementación”⁶⁹. El Plan constituye la primera norma que realiza un mención general a las mujeres “en su diversidad”, incluyendo a mujeres lesbianas, bisexuales y trans⁷⁰, y describe por lo menos 16 modalidades de violencia de género⁷¹. Asimismo, compromete la actuación de 12 sectores⁷², el Poder Judicial, el MPFN, Gobiernos regionales y locales, en 13 acciones estratégi-

ción del Empleo (MTPE), Transporte y Comunicaciones (MTC), Defensa (MINDEF), Relaciones Exteriores (MRE).

68 Decreto Supremo 008-2019-MIMP.

69 Presentación del PNC-VG 2016-2021.

70 Entre ellas, las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y trans; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes; mujeres viviendo con VIH; mujeres en prostitución; y mujeres privadas de libertad, en la familia, sociedad e instituciones públicas y privadas.

71 Violencia en relación de pareja, feminicidio, trata de personas con fines de explotación sexual, el acoso en espacios públicos, violencia obstétrica, esterilizaciones forzadas, hostigamiento sexual, acoso político, violencia en conflictos sociales, violencia en conflicto armado, violencia a través de las tecnologías de la información y comunicación, violencia por orientación sexual, violencia contra mujeres migrantes, violencia contra mujeres con virus

cas, a través de las cuales se busca alcanzar dos objetivos: el primero, vinculado a cambiar patrones socio-culturales; y el segundo, a garantizar el acceso a servicios de protección, atención y recuperación de las víctimas, y reeducación de los agresores. Esta norma de gestión nació sin un presupuesto que garantizara su ejecución; por ello, la formulación de sus planes anuales y los informes sobre su implementación dependieron de la capacidad de las instituciones de adecuar sus acciones ya previstas en el PNCVG, siendo esta su principal limitación.

Dos años después, en 2018, el día que falleció la joven Eyvi Ágreda Marchena (22), luego de meses de agonía, víctima de feminicidio, el entonces presidente de la República declaró que la “lucha contra la violencia hacia las mujeres” es de interés nacional y prioridad del Estado⁷³; asimismo, convocó a una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal⁷⁴ para elaborar el **“Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo – PAC”**⁷⁵. Este Plan planteó 11 objetivos

y 28 acciones enmarcados en cuatro lineamientos relacionados con los ejes de (a) justicia, (b) protección, (c) prevención y (d) fortalecimiento del sistema funcional que garantiza la implementación de toda la política⁷⁶; asimismo, comprometió la actuación de 8 sectores⁷⁷, el Poder Judicial, el MPFN, además de la Defensoría del Pueblo.

La aprobación e implementación del PAC tiene un balance ambivalente. Por un lado, su formulación no se alineó a la política existente en ese momento (PNCVG) ni respondió a un marco conceptual que permitiera analizar el problema abordado, así como la lógica de sus objetivos y acciones. No obstante, el PAC, a diferencia de cualquier norma sobre violencia emitida con anterioridad, fue precedida por la asignación extraordinaria de un presupuesto específico para su implementación⁷⁸, lo cual garantizó su alto nivel de cumplimiento durante 2018, 2019 y 2020, monitoreado por el Ministerio de la Mujer y el MEF. En la práctica, su implementación fue priorizada frente al PNCVG, cuya ejecución fue abandonada por parte de las instituciones.

de inmunodeficiencia humana, violencia en mujeres privadas de libertad, violencia contra las mujeres con discapacidad.

72 MIMP, MININTER, MINJUS, MINEDU, MINSA, MIDIS, MTPE, MTC, MINDEF, MRE y Ministerio de Cultura (MINCUL).

73 Comunicado de la Presidencia de la República. 2 de junio de 2018.

74 Comisión de emergencia encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer, creada por la Resolución Suprema 129-2018-PCM.

75 Decreto Supremo 008-2018-MIMP.

76 Asimismo, establece 11 objetivos, 28 acciones y 81 metas.

77 MIMP, MININTER, MINJUSDH, MINEDU, MINSA, MIDIS, MEF y MINCUL.

78 Decreto Supremo 192-2018-EF.

79 Decreto Supremo 004-2013-PCM, Política de Modernización de la Gestión Pública.

80 Decreto Supremo 008-2019-MIMP.

81 Decreto Supremo 029-2018-PCM.

82 Resolución Suprema 024-2019-EF.

Al año siguiente, en 2019, se aprobaron dos normas de gestión multisectorial relacionadas con la violencia contra las mujeres. Estas no se elaboraron articuladamente; sin embargo, ambas responden a modelos normativos y de “gestión por resultados” de las políticas públicas, en el marco de modernización del Estado peruano⁷⁹.

En abril de 2019, se aprobó la **PNIG**⁸⁰, norma que define los lineamientos generales que orientan el accionar del Estado peruano hacia la eliminación de la “discriminación estructural contra las mujeres” hasta 2030. La PNIG no está centrada en la violencia contra las mujeres, sino en el problema general de la discriminación que las afecta. En ese contexto, presenta un modelo causal que considera la violencia como una de las consecuencias de la discriminación; y, al plantear sus 6 objetivos prioritarios, destina el primero a “reducir la violencia hacia las mujeres”, y vincula explícita o implícitamente el problema de la violencia con los objetivos prioritarios relacionados con la salud sexual y reproductiva, la falta de acceso a espacios de decisión, así como a los objetivos asociados a transversalizar el enfoque de género en todo el Estado peruano

y la reducción de patrones socioculturales discriminatorios en la población. Esta política tiene 6 objetivos prioritarios, 15 lineamientos y 52 servicios.

La PNIG fue la primera política multisectorial nacional aprobada en el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado en 2019⁸¹. Su formulación y aprobación fue acompañada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), institución pública que lidera el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). Pese a la relevancia de la PNIG y del SINAPLAN, su aprobación no generó un presupuesto específico para su implementación, sino que depende de los presupuestos de las instituciones responsables, lo que dificulta su adecuado cumplimiento.

Posteriormente, en diciembre de 2019, bajo el liderazgo del MEF, y en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público, se aprobó el **PPoR RVcM**⁸². Este instrumento de gestión presupuestal, al igual que las normas anteriores, se propone reducir la violencia contra las mujeres, aunque centrándose en la violencia en relación de pareja, violencia sexual fuera de la relación de pareja, feminicidio íntimo

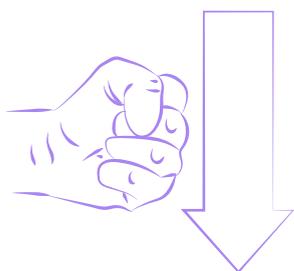
83 MIMP, MININTER, MINJUS, MINEDU, MINSA, MIDIS, MEF y MTPE, MINCUL, además de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

y acoso sexual. Es preciso indicar que el PPor no solo fue construido según el enfoque de gestión por resultados, sino que se basó en la mejor evidencia científica disponible en ese momento. A través del PPor, se espera alcanzar 12 resultados vinculados a reducir la prevalencia de la violencia, para lo cual se prevé la prestación de 24 productos y 72 servicios a la ciudadanía. Asimismo, el PPor RVcM involucra el compromiso de 10 sectores⁸³, el Poder Judicial y el MPFN. La implementación de este programa es paulatina y empezó en 2020, contando con un presupuesto específico que garantiza su implementación.

La aprobación de estos instrumentos de política evidencia una apuesta por abordar la problemática, antes inexistente o de una relevancia menor. Sin embargo, su formulación no fue articulada y su implementación tampoco lo está siendo, pese a presentar en muchos casos los mismos servicios o intervenciones para enfrentar la violencia. Tal es la desconexión entre los cuatro instrumentos que un análisis de sus metas muestra que, para los mismos periodos, se esperaban alcanzar resultados distintos. Por ejemplo, para 2021, el objetivo de la PNIG era lograr que la violencia física y sexual en relación de pareja contra las mujeres fuese de 7.8 %, en tanto el PNCVG, de 7.7 %; frente a ello, el PPor RVcM tenía como meta llegar al 12.5 % en el caso de violencia psicológica y 2.6 % en el caso de violencia física.

Esta situación puede generar ineficiencia en las intervenciones propuestas, además de poca claridad en las metas concretas a alcanzar. Se evidencia una priorización de aquellas acciones que cuentan con presupuesto (financiadas por el PAC y el PPor), sacrificando la mirada política y estratégica de aquellas que no lo tienen.

En este proceso, el Ministerio de la Mujer, ente rector en la materia, tiene un nivel de incidencia sin precedentes sobre la materia, el que deviene del nivel de control sobre el presupuesto asignado a ella. Sin embargo, no ha sido capaz aún de articular los diferentes instrumentos de gestión, y menos conectar la problemática de la violencia con otros ejes trascendentales como la autonomía sexual y la autonomía reproductiva.



Cuarta tendencia:

la creación y el fortalecimiento del sistema funcional para la implementación de la política nacional contra la violencia (2015 en adelante)

La Ley 30364 creó un sistema funcional denominado **Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar** (en adelante Sistema Nacional), con el objetivo de implementar las políticas contra la violencia. Concretamente, se encarga de

coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones articuladas, integradas y complementarias para la acción del Estado en la prevención, atención, protección y reparación de la víctima, la sanción y reeducación del agresor, a efectos de lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar⁸⁴.

⁸⁴ Artículo 33 de la Ley 30364.

Este sistema funcional prevé la instalación y funcionamiento de instancias de articulación interinstitucional en los diferentes niveles de gobierno territorial del Perú (nacional/regional/provincial/distrital), con la participación

85 Artículo 3 del Reglamento del Grupo Nacional de Trabajo, aprobado el 23 de setiembre de 2016.

86 Protocolo base de actuación conjunta en el ámbito de la atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, aprobado por el Decreto Supremo 012-2019-MIMP.

87 Plan de acción conjunto (PAC) para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo.

de diversos sectores del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del MPFN, de la Defensoría del Pueblo, y en algunos casos representantes de la sociedad civil, entre otras.

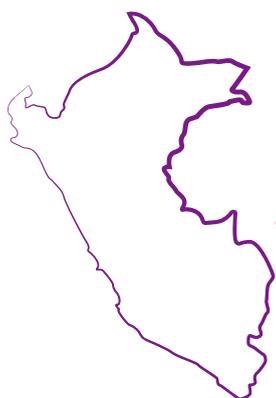
A **nivel nacional**, se creó la **Comisión Multisectorial de Alto Nivel de la Ley 30364 (CMAN)**, máximo organismo del Sistema Nacional, que lo dirige, formula sus lineamientos y evalúa el cumplimiento de la Ley 30364. Está presidida por la ministra del Ministerio de la Mujer o su representante, e integrada por ministras/os de 8 sectores (MININTER, MINJUSDH, MINEDU, MINSALUD, MIDIS, MTPE, MINCUL y MINDEF) y las/los titulares del Poder Judicial, del MPFN y de la Defensoría del Pueblo o sus representantes. Asimismo, la CMAN cuenta con un órgano de apoyo técnico normativo denominado **Grupo de Trabajo Nacional (GTN)**⁸⁵, el cual está conformado por técnicos de las instituciones que participan en la CMAN y 5 representantes de organizaciones de sociedad civil referentes en la temática de violencia (CLADEM, Ni Una Menos, Lesbianas Independientes Feministas Socialistas, Plan Internacional y la Red de Casas Refugio).

La CMAN, desde su instalación el 15 de agosto de 2016 hasta diciembre de 2020, se reunió en 20 oportunidades; en tanto el GTN en 38. Pese a sus limitaciones, ambas instancias constituyen los espacios estatales más estables y relevantes de articulación interinstitucional en materia de derechos de las mujeres en el Perú. En ellas se han abordado procesos relevantes en las políticas contra la violencia, tal como la aprobación del protocolo base en el ámbito de la atención y protección⁸⁶, la implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia en Violencia, la revisión de la Ficha de Valoración de Riesgo de los casos de violencia, entre otros. Asimismo, conforme a sus funciones, se ha hecho seguimiento al cumplimiento de los instrumentos de gestión interinstitucional aprobados para enfrentar la violencia antes mencionados; es decir, del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, del PAC⁸⁷ y del PPOR RVcM.

A **nivel subnacional**, el Perú está dividido en 25 regiones, 197 provincias y 1874 distritos. En cada uno de estos niveles, de acuerdo con la Ley 30364, deberían funcionar instancias de concertación creadas por ordenanzas

(normas subnacionales con rango de ley), cuya función principal es elaborar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas encargadas de combatir la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en el ámbito territorial que les corresponde. Son lideradas por la máxima autoridad política (presidenta/e de la región, alcaldesas o alcaldes provinciales y distritales), y participan representantes de los sectores educación, salud, justicia y policial, así como el Poder Judicial y MPFN, entre otros, incluyendo representantes de organizaciones civiles representativas. A diciembre de 2020, ya se habían instalado 26 instancias regionales de concertación, y por lo menos 109 instancias provinciales de concertación y 205 instancias distritales de concertación.

De acuerdo con lo señalado, en el Sistema Nacional, existen mecanismos de articulación horizontal por nivel territorial de Gobierno; sin embargo, no hay mecanismos claros de **articulación vertical** entre las instancias. Teóricamente, deberían elaborarse informes de los espacios de concertación más chicos a los más grandes (distrito -> provincia -> región -> nacional) y cumpliendo un PAC. Si consideramos que estamos frente a la necesidad de hacer funcionar articuladamente de manera horizontal y vertical un Sistema Nacional conformado por 2096 instancias, estas medidas parecen limitadas.



25 regiones
197 provincias
1874 distritos



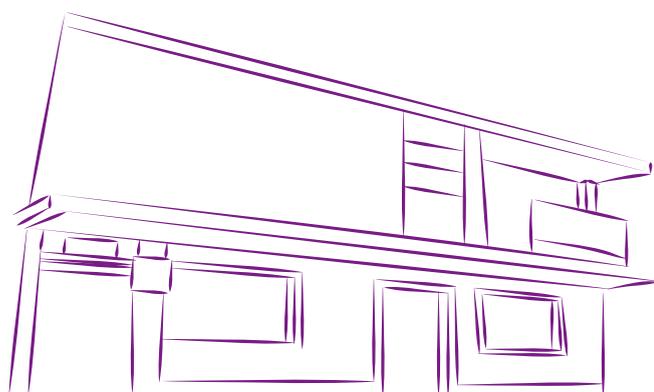
Según la Ley 30364, en cada uno de estos niveles, deberían funcionar instancias de concertación creadas por ordenanzas.

Quinta tendencia: sostenimiento y fortalecimiento de los servicios de atención

88 Llaja, Jeannette.
Op. cit., p. 47.

89 En el Decreto Supremo 076-2006-PCM, se dispuso la transferencia de los CEM a los Gobiernos locales; sin embargo, en 2011, el proceso fue suspendido en el Gobierno del presidente Humala. Esta decisión no ha vuelto a revisarse y, por el contrario, las decisiones de los mandatarios de turno han sido seguir incrementando los servicios de manera centralizada.

La atención de casos de violencia de género contra las mujeres ha sido, desde hace más de dos décadas, uno de los ejes más visibles de trabajo del Estado peruano, en especial del Poder Ejecutivo y concretamente del Ministerio de la Mujer. Se podría indicar que la posibilidad de mostrar logros inmediatos en términos de número de casos atendidos o atenciones prestadas ha incentivado a diferentes Gobiernos a brindar una respuesta política rápida a las denuncias de casos graves de violencia o a la impunidad que suele acompañarlas⁸⁸. Esta situación también ha determinado que la provisión de los servicios sea fundamentalmente centralizada en el Poder Ejecutivo y concretamente en el Ministerio de la Mujer, habiéndose descartado la iniciativa de descentralización de los servicios en Gobiernos subnacionales (regionales o locales), tal como se dispuso en alguna oportunidad⁸⁹.



Centro Emergencia Mujer (CEM)⁹⁰

90 Resolución Ministerial 216-99-PROMUDEH, modificada por la Resolución Ministerial 74-2000-PROMUDEH. Actualmente, presta consejería psicológica, orientación legal, defensa judicial y atención social a víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, además de impulsar acciones de prevención de la violencia en la comunidad. Por ello, el equipo mínimo de un CEM está conformado por un/a admisionista, un/a psicólogo/a, un/a abogado/a, y un/a trabajador/a social, los que atienden multidisciplinariamente los casos, además de un/a promotor/a que articula las acciones de prevención en la comunidad.

91 INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Año 2020.

92 Artículo 74 del Reglamento de la Ley 30364.

Servicio especializado e interdisciplinario de atención de casos de violencia con mayor relevancia y presencia a nivel nacional. Fue creado en 1998 y, hasta el 28 de febrero de 2021, ya se contaba con 416 CEM. Su crecimiento y fortalecimiento ha sido objeto de pronunciamientos de múltiples líderes políticos; sin embargo, no ha logrado convertirse en la institución a la que más acuden las mujeres víctimas de violencia. De acuerdo con una encuesta nacional de 2019, el 78 % de víctimas que decide solicitar ayuda del Estado acude a una comisaría y solo el 6 % va a un CEM⁹¹. Por ello, desde 2017, se ha optado por instalar este servicio en las sedes de comisarías policiales. Esta decisión coincide con el estatus de “órgano de apoyo al sistema de justicia”⁹² en el que incide la Ley 30364, enfatizando su rol de defensa jurídica a las víctimas y provisión de pruebas al sistema de justicia (por ejemplo, informes psicológicos y sociales sobre el estado de la víctima). A mayo de 2021, existían 245 CEM regulares (ubicados en sedes de Gobiernos subnacionales, la beneficencia, entre otros), 170 CEM en comisarías y 1 CEM en un hospital.

Línea 100

El segundo servicio más visible, en especial a partir de la pandemia por la COVID-19. Consiste en un servicio telefónico gratuito de alcance nacional, de 24 horas, especializado en brindar información, orientación, consejería y soporte emocional a las personas afectadas o involucradas en hechos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, y a quienes conozcan sobre algún caso de maltrato en su entorno. Fue creado en 2006 y, si bien fue “relanzado” públicamente en varias oportunidades, obtuvo una alta presencia ante el cierre de los CEM, en periodos de aislamiento social obligatorio por la pandemia de la COVID-19. Si bien es un servicio de alcance nacional, el público al que más atiende está concentrado en el departamento de Lima (capital), el cual constituye el 55 % de la demanda total para 2020 (128 709 llamadas de las 235 791 que se recibieron durante 2020 correspondían a Lima).



Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en zonas Rurales (estrategia rural)

93 Resolución Ministerial 273-2021-MIMP.

94 Experiencia multisectorial e interinstitucional que tiene como objetivo la prestación de servicios de salud, registro de identidad, monitoreo y acompañamiento a la gestión educativa, programas sociales, entre otros, a poblaciones alejadas y de difícil acceso.

95 Decreto Supremo 090-2011-PCM. Aprueban listado de municipalidades rurales en el Perú.

96 Artículo 29 de la Ley 30364.

Con menor presencia en el país, desde 2012, se cuenta con esta estrategia rural⁹³, un servicio similar al CEM pero adaptado a espacios rurales, donde la centralidad está en la articulación de actores del Estado y sociales, así como la movilización y la identificación de rutas locales de atención integral frente a la violencia. A febrero de 2021, a través de la estrategia rural se cuenta con presencia en 49 distritos rurales con oferta fija todo el año y 18 distritos rurales con oferta itinerante a través de las PIAS (Plataformas Itinerantes de Acción Social)⁹⁴. Es el único servicio especializado en zonas rurales en el país, que muchas veces sufren la ausencia de otros servicios del Estado. Sin embargo, su presencia es limitada, ya que tiene cobertura solo en 67 de las aproximadamente 1303 municipalidades rurales⁹⁵.

Hogares de Refugio Temporal

Su creación es política permanente del Estado según la Ley 30364⁹⁶. Según un informe de la Defensoría del Pueblo de 2019, en el país “existen únicamente 49 hogares de refugio temporal”, de ellos 14 pertenecen al MIMP y 10 a Gobiernos locales; mientras que el resto son administrados por la sociedad civil, la iglesia y la Sociedad de Beneficencia Pública. Esta institución ha señalado que el número de hogares de refugio temporal

97 Defensoría del Pueblo. *Supervisión a los hogares de refugio temporal para mujeres víctimas de violencia*. Reporte de Adjuntía 002-2019-DP/ADM. Lima, Defensoría del Pueblo, 2019, p. 46.

no resulta proporcional a los niveles de violencia de alto riesgo que las mujeres viven en el país y a la falta de una red de soporte familiar. Por su naturaleza, son espacios cuya oferta es reducida para acoger y brindar protección, albergue, alimentación y atención multidisciplinaria especializada temporal⁹⁷.

98 Artículo 10 de la Ley 30364.

99 Resolución Ministerial 070-2017/MINSA. *Guía técnica para la atención de salud mental a mujeres en situación de violencia ocasionada por la pareja o expareja*.

100 Resolución Ministerial 649-2020/MINSA. Norma Técnica de Salud para el Cuidado Integral a Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar afectados por Violencia Sexual.

101 Resolución Ministerial 801-2020/MINSA, que aprueba la "Directiva sanitaria para la estandarización de los parámetros técnicos para la evaluación de la afectación psicológica en casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley 30364".

Prestaciones que el sector salud otorga a las víctimas de violencia contra las mujeres

De acuerdo con la Ley 30364, la atención y recuperación integral de la salud de la víctima de violencia es gratuita en cualquier establecimiento de salud. Incluye atención médica, exámenes de ayuda diagnóstica, hospitalización, medicamentos, tratamiento psicológico y psiquiátrico, y cualquier otra actividad necesaria⁹⁸. A diferencia de los servicios del MIMP, en el sector salud, sí se implementó el proceso de descentralización. Por ello, los establecimientos de salud no dependen del MINSA, sino de los Gobiernos regionales, salvo en el caso de Lima Metropolitana, o los que pertenecen al sistema de seguro social público (ESSALUD), a las Fuerzas Armadas y a la PNP. En ese marco, el MINSA, como rector en la materia, aprobó normas que guían la atención de casos de violencia en relación de pareja (2017)⁹⁹ y violencia sexual (2020)¹⁰⁰. Estas normas son relevantes porque pautean los servicios de acceso a la AOE y al aborto terapéutico de las víctimas de violencia sexual, la articulación entre los CEM y los servicios de salud, e, incluso, criterios para el recojo de pruebas o medición del daño¹⁰¹ generado por la violencia que pueda ser utilizado como prueba en un proceso judicial.

102 Decreto Supremo 012-2019-MIMP, que aprueba el "Protocolo base de actuación conjunta en el ámbito de la atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar".

103 Decreto Supremo 006-2018-MIMP, que aprueba el "Protocolo de actuación conjunta de los Centros Emergencia Mujer y comisarías o comisarías especializadas en materia de protección contra la violencia familiar de la Policía Nacional del Perú".

104 Decreto Supremo 008-2019-SA, que aprueba el "Protocolo de actuación conjunta entre los Centros Emergencia Mujer (CEM) y los establecimientos de salud (EE. SS.)".

105 Decreto Supremo 008-2020-JUS, que aprueba el "Protocolo de actuación conjunta entre el Centro Emergencia Mujer y los Servicios de Defensa Pública".

Centros de salud mental comunitarios a nivel nacional

En los últimos años, como una respuesta a la violencia contra las mujeres, se ha promovido la implementación de 168 centros de salud mental comunitarios a nivel nacional. En estos establecimientos, se brindan servicios de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación psicosocial y recuperación de la salud mental en general. Se implementan en el marco de un trabajo conjunto entre el MINSA y los Gobiernos regionales, donde el primero se encarga del equipamiento y de los recursos humanos, mientras que el segundo de la infraestructura. Estos no son servicios especializados en violencia contra las mujeres, pero este es uno de los ejes especializados que atiende.

Por otro lado, y en el campo normativo, se ha aprobado una serie de normas que busca articular los servicios de atención, a fin de que las víctimas puedan ser atendidas integralmente, en el marco de un proceso que debería garantizar su recuperación, pero también el acceso a la justicia. En ese contexto, en 2019, se aprobó el "Protocolo base de actuación conjunta en el ámbito de la atención y la protección"¹⁰², norma esperada desde 2015 y que contribuye a promover el trabajo articulado del MIMP, MINSA, PNP-MININTER, MINJUSDH, MINEDU, Poder Judicial y MPFN, además de Gobiernos regionales y locales. Asimismo, se han aprobado normas de actuación conjunta entre instituciones. En 2018, se aprobó el PBAC entre los CEM y las comisarías¹⁰³; en 2019, el protocolo entre los CEM y los establecimientos de salud¹⁰⁴; y, en 2020, entre el CEM y los Servicios de Defensa Pública del MINJUS¹⁰⁵.

En materia de violencia contra las mujeres, la prestación de servicios especializados ha sido una prioridad para el Poder Ejecutivo frente a otras dimensiones como la prevención de esta problemática. Sin embargo, aún existen desafíos para que estos brinden la respuesta esperada por quienes buscan atención integral.

106 Defensoría del Pueblo. Centros Emergencia Mujer. *Segunda Supervisión a nivel nacional, 2018*. Informe de Adjuntía 0007-2019-DP/ADM. Lima, 2019, p. 80.

107 Defensoría del Pueblo. *Derecho a la salud de las mujeres víctimas de violencia sexual. Seguimiento de las recomendaciones defensoriales en establecimientos de salud en Arequipa, Junín, Lima, Piura y Puno*. Informe 003-2016-DP/ADM.

108 Los MAMIS son servicios especializados en niñas y niños que existen en establecimientos de salud grandes. Hasta 2014 eran 52. Si bien fueron creados para niñas y niños, la realidad los ha empujado a conocer y atender casos de violencia hacia las mujeres en el ámbito familiar, o violencia sexual.

Un estudio sobre la atención que brindan los CEM evidencia el mantenimiento de estereotipos que justifican o relativizan la violencia contra las mujeres en algunas/os servidoras/es públicas/os, así como limitaciones en términos de personal, infraestructura y logística para brindar un adecuado servicio. Esta situación determina que se ofrezca una atención inicial consistente para quienes acuden a los servicios; sin embargo, esta se diluye con el tiempo y la necesidad de un acompañamiento sostenido. Por ejemplo, en octubre de 2018, cada CEM recibió un promedio de 37 casos, pero se interpuso denuncias en 9 y se constituyó en parte civil en el proceso penal solo en el 0.5 de casos¹⁰⁶.

Por otro lado, en el sector salud, un estudio de 2016 mostró que en los establecimientos de salud se desconocían las normas de atención especializadas, y se carecía de espacios con privacidad auditiva y visual para atender a víctimas¹⁰⁷. Asimismo, se evidenció que, si bien todos los servicios tienen responsabilidad en atender casos de violencia, solo los profesionales de las áreas de salud mental y de salud sexual y reproductiva, además de los Módulos de Atención al Maltrato Infantil (MAMIS)¹⁰⁸, conocían y aplicaban la normatividad existente; aunque en los dos primeros casos actuando de manera desarticulada. De igual manera, la provisión de servicios vinculados a la salud sexual y reproductiva es limitada. Entre enero y octubre de 2020, el sector salud atendió más de 8700 casos de violencia sexual contra mujeres, pero entregó solo 910 kits de emergencia en un contexto en el que el Tribunal Constitucional nuevamente tendrá que pronunciarse sobre la constitucionalidad de la provisión de este método anticonceptivo, dado que el Poder Judicial revocó una sentencia de primera instancia que ordenaba su distribución¹⁰⁹.

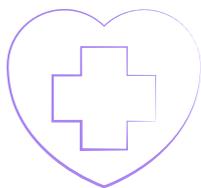
Sexta tendencia: la especialización del Sistema de Justicia

109 En el Perú, la provisión de la AOE ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en dos oportunidades: en 2006, a propósito de un proceso de cumplimiento (Expediente 7435-006-PC/TC) y, en 2009, de un proceso de amparo (Expediente 2005-2009-PA/TC). En el primer trimestre de 2021, el caso llegó nuevamente al Tribunal Constitucional, ante una sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Lima que dejó sin efecto el mandato de proveer el servicio gratuitamente.

110 En el caso de la violencia contra las mujeres víctimas de violencia de pareja, se considera

En el Perú, desde 1993, mediante la Ley 26260, frente a la violencia familiar, se instauró un proceso que permite dar seguridad a la víctima a través de medidas de protección, independientemente de la sanción que debe recibir la persona agresora. Según esa misma perspectiva, en 2015, mediante la Ley 30364, se creó un “proceso especial” para abordar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, el que tiene dos ámbitos: **el ámbito de tutela especial**, en el cual se otorgan las **medidas de protección** o cautelares; y **el ámbito de sanción**, en el cual se investigan y sancionan los hechos de violencia que constituyen faltas o delitos, y debe establecerse la reparación para las víctimas.

De acuerdo con lo establecido por la legislación vigente, una víctima de violencia contra la mujer debería obtener “medidas de protección” que garanticen su seguridad y la de su familia en un plazo breve, dependiendo del grado del riesgo en el que vive. Si el riesgo es “leve” o “moderado”, el plazo es de 48 horas desde que el juez conoce el caso; si es “severo”¹¹⁰, de 24 horas; y, si el riesgo no puede determinarse, de 72 horas. Asimismo, los hechos de violencia deben ser notificados inmediatamente a la Fiscalía Penal si es que la Policía considera que constituyen delitos. Cabe indicar que la emisión de las medidas de protección está a cargo de un/a juez/a de familia o quien



La atención y recuperación integral de la salud de la víctima de violencia es gratuita en cualquier establecimiento de salud.

“severo 1” o “severo 2”, siendo el último más grave.

111 Decreto Legislativo 1368. El nombre completo es Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

112 Artículo 1 del Decreto Legislativo 1368.

113 Comisión de emergencia encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer, creada por la Resolución Suprema 129-2018-PCM.

114 Resolución Suprema 142-2018-PCM.

115 Delitos recogidos en los artículos 108-B, 121-B, 122, 122-B, 170, 171, 172, 173, 173-A, 174 y 176-A del Código Penal.

116 Decreto Supremo 003-2019-MIMP.

cumpla sus funciones; mientras que la etapa penal involucra a fiscalías penales y juzgados penales (ya sean juzgados de investigación preparatoria, juzgados unipersonales o colegiados especializados), o quienes cumplan sus funciones.

Para conocer los casos de violencia de género contra las mujeres y los que acontecen a los integrantes del grupo familiar, el 19 de julio de 2018, mediante el Decreto Legislativo 1368, se creó el Sistema Nacional Especializado de Justicia (SNEJ) para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar¹¹¹. Su objetivo consiste en contar con un sistema integrado y especializado de justicia en violencia que involucra a la Policía Nacional del Perú, al MPFN y al Poder Judicial, además del Ministerio de la Mujer y del MINJUSDH¹¹². La creación del SNEJ fue una propuesta de dos comisiones creadas desde el Poder Ejecutivo en 2018: la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal, que elaboró un PAC para enfrentar la violencia contra la mujer¹¹³, y la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, que elaboró recomendaciones de medidas urgentes y concretas sobre el tema¹¹⁴.

En el marco del SNEJ, se prevé que la Policía Nacional sea especializada; y que, en el MPFN, se creen fiscalías penales subespecializadas en violencia y, en el Poder Judicial, juzgados de familia y juzgados penales subespecializados en esta misma materia, además de promover la provisión de servicios a las víctimas por parte del MINJUSDH y del MIMP, siendo este último la instancia que también debe capacitar y articular a los otros integrantes del sistema. De acuerdo con la norma que crea el SNEJ, los juzgados de familia conocen todos los casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar; mientras que las fiscalías y juzgados penales solo los delitos de femicidio, lesiones, violación sexual, y tocamientos y actos libidinosos¹¹⁵.

La creación de SNEJ responde a la necesidad de contar con un servicio de justicia especializado en casos de violencia contra las mujeres. En 2019, se aprobó un cronograma para su implementación previendo que este tendría alcance nacional a diciembre de 2022¹¹⁶; sin embargo, se ha demorado considerablemente. Según el cronograma, en julio de 2021, debería estar instalado el SNEJ en 20 distritos judiciales; no obstante, tiene presencia en menos

117 Financiamiento del PAC y del PPO RVCm.

118 Defensoría del Pueblo. Informe de supervisión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar. Informe de Adjuntía 027-2020-DP/ADM. Lima, Defensoría del Pueblo, 2020.

119 Decreto Supremo 011-2021-MIMP.

de la mitad, ya que está condicionado a la provisión de recursos económicos específicos. En algunos casos, el Poder Judicial y el MPFN, además del financiamiento específico para implementar el SNEJ¹¹⁷, que ha permitido implementarlo en 8 distritos judiciales (y en el caso del Poder Judicial en 9), ha destinado recursos propios para crear fiscalías y juzgados subespecializados. A diciembre de 2020, el MPFN contaba con un total de 142 fiscalías provinciales y 3 fiscalías superiores subespecializadas en violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en 16 distritos judiciales¹¹⁸; mientras que el Poder Judicial, a julio de 2021, con 162 juzgados de familia y penales subespecializados en violencia en 12 distritos judiciales. Asimismo, si bien no existe una policía especializada en violencia, desde 1988 se han creado 43 comisarías de familia a nivel nacional (8 en Lima y 35 en otras regiones del país); es decir, comisarías en las que solo se conocen denuncias de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. De ahí que actualmente las víctimas puedan acudir a una comisaría común (a la sección de violencia familiar) o a una comisaría de familia dependiendo del lugar en el que se encuentren.

Además del retraso en la implementación del SNEJ y, por lo tanto, de la creación de fiscalías penales y juzgados de familia y penales con la subespecialidad de violencia, también queda pendiente la creación de mecanismos e instrumentos para contribuir en la articulación de los diferentes actores del SNEJ, el cual implica el acompañamiento integral y el acceso a la justicia. Respecto a este proceso, en julio de 2021, se aprobó la Estrategia Nacional de Implementación del SNEJ, con objetivos, resultados e indicadores de trabajo articulado; todos los cuales están pendientes de implementar¹¹⁹.

Lo mencionado evidencia que la especialización del sistema de justicia está aún en proceso, siendo poco evidente su impacto real; más aún, cuando su alcance es limitado, concentrado en la capital o en ciudades importantes, y ausente en zonas de la selva del Perú. Pese a ello, se visibilizan pendientes en el sistema de justicia en materia de violencia de género contra las mujeres, los cuales no se relacionan solo con la impunidad de casos, sino con las medidas de protección que se emiten.

En un estudio de la Defensoría del Pueblo, implementado en el marco

120 Defensoría del Pueblo. *El acceso a justicia y medidas de protección durante el estado de emergencia*. Informe de Adjuntía 007-2020-DP/ADM. Lima, Defensoría del Pueblo, 2020, p. 25.

121 *Ibid.*, p. 29.

de la pandemia del COVID-19, se determinó que, de 4777 resoluciones con medidas de protección recibidas por las comisarías, el 69 % establecía como medidas de protección el tratamiento de la víctima; mientras que el 53 % el tratamiento del agresor. Asimismo, en el 60 %, se establecía el impedimento de acercamiento del agresor a la víctima; en el 54 %, la prohibición de comunicación; y, solo en un 12 % de casos, el retiro del hogar¹²⁰. Como se observa, la muestra evidencia que en la mayoría de los casos se emiten medidas de protección poco efectivas, como los tratamientos psicológicos, en tanto que las más efectivas son minoría. A ello habría que agregar las dificultades existentes para que estas sean ejecutadas por la Policía Nacional del Perú. En la mayoría de las comisarías comunes (no de familia), existen solo una o dos personas responsables de esa función, quienes, además de no darse abasto para ejecutar el alto número de medidas de protección (visitas domiciliarias, por ejemplo), carecen de todas las condiciones para poder ejecutar sus funciones. En el estudio de la Defensoría, sobre una muestra de 166 comisarías, se evidencia que solo el 54 % tenía acceso a vehículos para realizar esta función¹²¹.



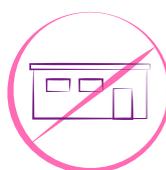
4777 resoluciones con medidas de protección recibidas por las comisarías



60 %, se establecía el impedimento de acercamiento del agresor a la víctima



54 %, la prohibición de comunicación



12 % de casos, el retiro del hogar

Sétima tendencia: apostar por la prevención de la violencia

122 Lineamientos Estratégicos para la Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres. Resolución Ministerial 058-2021-MIMP, acápite III, "Marco conceptual".

123 Artículo 3 de la Ley 26260.

La prevención de la violencia, entendida como "prevención primaria", aquella que busca "generar cambios en relación con los factores que originan la VGCM [violencia de género contra las mujeres] a nivel de toda la sociedad, sus normas, prácticas y estructuras"¹²², es abordada por la normatividad vigente desde los años 90, cuando la derogada Ley 26260 establecía la obligación del Estado de fortalecer en la formación escolar o extraescolar la enseñanza de los derechos de las mujeres o las campañas de difusión para sensibilizar sobre la problemática¹²³. En esa línea, y con un marco conceptual más estructurado, en 2016, el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 consideró que su primer objetivo prioritario era "cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerbaban la violencia de género".

Sin embargo, esta opción normativa no necesariamente ha tenido un impacto en el proceso de formulación de una estrategia interinstitucional de prevención a nivel nacional. A seis años de aprobada la Ley 30364, aún no se aprueba el Protocolo Base de Actuación Conjunta para la Prevención, mientras que el de "atención y protección" se aprobó en 2019.

124 Lineamientos Estratégicos para la Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres.

125 Decreto Supremo 08-2019-MIMP. Política Nacional de Igualdad de Género. Servicio 6.1.1.

126 Currículo Nacional de Educación Básica. Resolución Ministerial 281-2016-MINEDU.

127 Una descripción clara de la situación de educación sexual en el Perú se encuentra en Motta, Angélica y otros. *De la normatividad a la práctica: la Política de Educación Sexual y su implementación en el Perú*. Guttmacher Institute, mayo de 2017.

128 Cuando se denominaba Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS).

En materia de prevención primaria o general, “los planes y acciones desarrollados en prevención por el sector público [han priorizado] la escuela como el escenario para los cambios de los patrones socioculturales”¹²⁴; entre ellos, la PNIG, que prevé reducir la incidencia de patrones socioculturales discriminatorios en la población y, por ello, estableció que debían prestarse “programas educativos para la igualdad de género en la educación básica”¹²⁵, iniciativas similares son recogidas en el PNCVG y en el PPor RVcM. Estas acciones, previstas normativamente, han atravesado diversos obstáculos para ser implementadas adecuadamente, siendo uno de los más visibles la campaña de desinformación sobre el “enfoque de género” que vienen impulsando sostenidamente grupos conservadores. Estos llegaron a judicializar el tema al presentar un proceso de acción popular ante el Poder Judicial, con el objeto de declarar inconstitucional el currículo escolar que contemplaba el enfoque de igualdad de género¹²⁶. Otros obstáculos se relacionan con la falta de capacitación de maestras y maestros sobre el tema, en especial frente al abordaje de la educación sexual integral (ESI)¹²⁷.

Asimismo, en materia de prevención general, se identifican acciones comunitarias impulsadas por el Ministerio de la Mujer. Inicialmente, el Programa Aurora¹²⁸ se centró en el trabajo comunitario con mujeres líderes, a las que se le denominó “facilitadoras en acción”. Sin embargo, en 2017, integró a líderes hombres, denominando la intervención ICLLOS (Intervención Comunitaria con Líderes y Líderesas de Organizaciones de Base); es decir, agentes sociales cuyas capacidades se fortalecen y con quienes se promueve la creación de redes comunitarias para la prevención de la violencia, así como la articulación con otros servicios para su atención en casos concretos. Otra intervención visible y priorizada a nivel nacional es la denominada Hombres por Relaciones Igualitarias o más conocida como Hombres por la Igualdad, a través de la cual se involucra a hombres de las comunidades, con el objetivo de que reduzcan su tolerancia social frente a la violencia y que, en un proceso de sensibilización y capacitación en cascada, involucren a más hombres. Con menor presencia se encuentran acciones que relacionan el fortalecimiento de la autonomía económica y la violencia, así como el fortalecimiento de las capacidades socioemocionales de las víctimas que les permita denunciar.



En 2013, el 71.5 % de mujeres había sido violentada por su pareja alguna vez en su vida.

129 INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2020. Lima, INEI, 2021, p. 265.

130 INEI. Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (ENARES) 2019. Lima, INEI, 2021, diapositiva 29. Ver https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/presentacion_enares_2019.pdf (visitado el 10 de julio de 2021). Es preciso indicar que la encuesta recoge los datos de 2013, 2015 y 2019, anotando que el cálculo de los indicadores de 2019 ha variado, por lo cual los resultados no son "estrictamente comparables", aunque no niega la tendencia.

131 Lineamientos Estratégicos para la Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres.

132 Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres "Mujeres libres de violencia". Decreto Supremo 022-2021-MIMP.

Finalmente, un tercer eje de trabajo visible son las campañas que se impulsan desde el Ministerio de la Mujer. Estas no cuentan con una estrategia comunicacional articulada y con propósitos claros, sino que están conformadas por una suma de acciones puntuales, sostenidas a lo largo de periodos limitados y destinadas a promover la denuncia más que a cuestionar patrones socioculturales que históricamente han sostenido la discriminación de las mujeres.

En ese marco, debe señalarse que en el Perú, de acuerdo con encuestas nacionales, la violencia contra las mujeres en relación de pareja viene disminuyendo sostenidamente; sin embargo, la tolerancia hacia ella se incrementa. Esta situación no solo parece contradictoria, sino que causa preocupación, pues evidencia que el sustrato que legitima la violencia y otras formas de discriminación de género se mantiene y agrava. Este panorama solo refleja los magros resultados de las acciones antes referidas. Según la ENDES 2020, en 2013, el 71.5 % de mujeres había sido violentada por su pareja alguna vez en su vida, cuyo porcentaje desciende a 54.8 % en 2020¹²⁹. Frente a ello, conforme a la Encuesta Nacional de

Relaciones Sociales (ENARES) 2019, mientras que en 2013 la tolerancia de la violencia hacia las mujeres era de 52.1 %, en 2019 esta asciende a 58.9 %¹³⁰.

Recién en 2021 se han aprobado algunas normas estratégicas que contribuyan a articular las diferentes acciones de prevención general que vienen desarrollándose, así como garantizar la efectividad de las intervenciones. Nos referimos a los Lineamientos Estratégicos para la Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres¹³¹, aprobados por el MIMP en febrero, y a la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia contra las Mujeres "Mujeres libres de violencia"¹³², aprobada en julio de 2021. Los principales aportes de estas normas se asocian a la adopción de un marco conceptual que prioriza la prevención primaria, así como a su articulación con la PNIG, vinculando la prevención de la violencia contra las mujeres al afrontamiento de otras dimensiones de la discriminación estructural contra ellas (salud sexual y reproductiva, acceso a espacios de decisión, autonomía económica, necesidad de que el Estado incorpore el enfoque de género y la modificación de patrones socioculturales). Asimismo, identifica 25 servicios existentes

y propone 23 nuevos servicios que se deben implementar para prevenir la violencia en los entornos comunitario, educativo, laboral y sindical, legal, y de medios de comunicación.

Como se advierte, la necesidad de abordar las causas de la violencia y, por lo tanto, de implementar acciones de prevención general es histórica. Sin embargo, las acciones desarrolladas no parecen haber obtenido el resultado esperado en términos de erradicación de estereotipos de género que legitiman la violencia, así lo demuestra el incremento de la tolerancia a la violencia; todo ello en un contexto político también adverso a la implementación del enfoque de género. En ese sentido, son recientes las iniciativas normativas que esbozan estrategias intersectoriales para prevenir la violencia; sin embargo, no pueden ser evaluadas, pues no han sido implementadas.

Octava tendencia: apuesta por la interoperabilidad

133 Decreto Supremo 004-2013-PCM.

134 Resultado 1, producto 1, del programa “Combate la violencia hacia la mujer: fortaleciendo el procesamiento de las denuncias por violencia familiar desde un enfoque intersectorial”.

135 Oficio 197-2015-MIMP/DGCVG, del 21 de setiembre de 2015, remitido por Silvia Loli. Dirección General contra la Violencia de Género.

Citado en Defensoría del Pueblo. *Derecho a la salud de las mujeres víctimas de violencia sexual. Seguimiento de las recomendaciones defensoriales en establecimientos de salud en Arequipa, Junín, Lima, Piura y Puno*. Defensoría del Pueblo, Lima, 2016, p. 110.

Uno de los ejes transversales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública es el de gobierno electrónico, el que “se refiere al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”¹³³. En ese marco, se han generado instrumentos que tienen como objeto mejorar el abordaje de los casos de violencia de género contra las mujeres.

El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 preveía la creación de un *software* y una plataforma informática para el registro de información sobre el procesamiento de las denuncias por violencia hacia la mujer en el ámbito familiar¹³⁴; sin embargo, este no se implementó. De acuerdo con el *Diagnóstico informático tecnológico de los registros y sistemas de procesamiento de las denuncias de violencia hacia la mujer en el ámbito familiar empleados en las instituciones responsables de registrar y procesar denuncias*¹³⁵, preparado por el MIMP, la implementación de esta acción tuvo obstáculos de índole técnico y político. Esta situación se agravó por la falta de voluntad política de revertir las diferencias y articular una acción conjunta entre los diferentes actores (PNP, MP, IML y PJ).

136 Artículo 42 de la Ley 30364.

137 Resolución de Fiscalía de la Nación 002420-2018-MP-FN.

138 Lima Este, Puente Piedra, Ventanilla, Callao y Lima Norte.

139 Ley 30926. El nombre completo es "Ley que fortalece la interoperabilidad en el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar".

140 Decreto Supremo 145-2021-PCM.

En 2015, la Ley 30364 creó el Registro Único de Víctimas y Personas Agresoras (RUVA)¹³⁶, norma que fue reglamentada en 2018¹³⁷. El registro es liderado por el MPFN, y participan la PNP, el Poder Judicial y el MIMP, además del INPE y del MINSA. Este registro debe brindar información actualizada, de acuerdo con los privilegios y niveles de acceso desde las diferentes instituciones del sistema de justicia, que permita identificar y perfilar a las víctimas y a las personas agresoras. A diciembre de 2020, solo había sido implementado en uno de los 35 distritos judiciales existentes, habiendo incrementado su presencia en tres distritos judiciales más en julio de 2021¹³⁸.

Por otro lado, en 2019, para brindar soporte tecnológico a los casos de violencia en el sistema de justicia, se aprobó la ley que fortalece la interoperabilidad en el Sistema Nacional Especializado (SNEJ) de Justicia en violencia¹³⁹. Su objetivo consiste en garantizar el uso de registros y archivos electrónicos, la gestión de documentos digitales, la implementación del domicilio digital, sedes digitales, firmas y certificados digitales, entre otros. Esta ley ha sido reglamentada recién en julio de 2021, por lo que su implementación está pendiente¹⁴⁰. A diferencia del RUVA, este sistema está a cargo de la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM.

Independientemente de esos procesos, desde 2020, se viene implementando la interoperabilidad entre la Policía Nacional del Perú y el Poder Judicial, comprendiendo hasta julio de 2021 a las 44 comisarías de familia existentes a nivel nacional y los juzgados de familia con las que estas se relacionan (29 cortes superiores). En el Poder Judicial, este proceso fue aprobado mediante la Resolución Administrativa 000153-2021-CE-PJ.

Así como el eje de prevención, el de interoperabilidad ha tenido una implementación demorada y reciente. Sin embargo, la generación de procesos paralelos, con diferentes liderazgos (MPFN, PCM, y el MIMP como ente rector que supervisa la provisión de recursos económicos para su implementación a través del PPor RVcM), hacen necesaria la formulación de una estrategia articulada que permita optimizar recursos y ser efectivos.

Novena tendencia: incremento del presupuesto

141 Art. 13.6 del Decreto Legislativo 1440.

142 El PAC fue aprobado por el Decreto Supremo 008-2018-MIMP, con un presupuesto garantizado por el Decreto Supremo 192-2018-EF para el año 2018; en el artículo 19 de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019; y el artículo 20 del Decreto de Urgencia 014-2019 para el año fiscal 2020.

Finalmente, la última gran tendencia en materia de implementación de las políticas contra la violencia está relacionada con el incremento sostenido de la inversión en ella.

En el Perú, el Sistema Nacional de Presupuesto Público (Decreto Legislativo 1440) apuesta por incluir el enfoque de gestión por resultados en el manejo del gasto público del país. Por ello, desde 2007, se impulsa la creación de los denominados programas presupuestales (PP), los cuales constituyen una estrategia de gestión pública que vincula los recursos a productos y resultados medibles a favor de la población¹⁴¹.

En ese marco, y en el eje de violencia, un primer hito fue la aprobación del Programa Presupuestal 080, Lucha contra la Violencia Familiar, en 2012, a través del cual se empezaron a financiar los servicios que presta el Ministerio de la Mujer. Un segundo hito ocurrió cuando, entre 2018 y 2020, se aprobó un presupuesto específico para financiar el PAC, en el que, además, se involucraban acciones de otros sectores (educación, interior, justicia, salud, Poder Judicial, entre otros)¹⁴². El tercer hito, en diciembre de 2019, consistió en la aprobación del PPor RVcM, el cual, al igual que el PAC, financia acciones de

143 El PP080 y el PPOr RVcM prevén para 2021 el financiamiento de acciones para enfrentar la violencia del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, MINJUSDH, MININTER, MINSA, MPFN y el Poder Judicial, además de 25 regiones y 4 distritos. El PPOr RVcM fue aprobado por la Resolución Suprema 024-2019-EF. Su financiamiento fue garantizado mediante el artículo 20 del Decreto de Urgencia 014-2019 para el año fiscal 2020 y el artículo 22 de la Ley 31084, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021.

144 Cedano, Dina. Análisis presupuestal de lo asignado a la Política Nacional de Igualdad de Género y al Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, con énfasis en la prevención de la violencia de género. Lima, DEMUS, 2021, pp. 44-45.

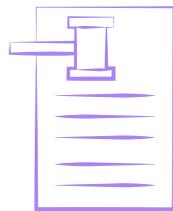
diversas instituciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de instituciones constitucionalmente autónomas como el MPFN¹⁴³.

La conjunción de los montos asignados a los programas presupuestales evidencia un crecimiento sostenido e importante en la inversión para enfrentar la violencia de género contra las mujeres.

Año	Leyes de presupuesto público	PPO80 - PPOr RVcM
2015	Ley 30281	81 326 992
2016	Ley 30372	84 200 426
2017	Ley 30518	144 028 875
2018	Ley 30693	163 939 761
2019	Ley 30879	433 862 069
2020	Decreto de Urgencia 014-2019	562 201 263
2021	Ley 31084	677 089 902

Si bien estos programas juntos para el año 2021 financian acciones de una multiplicidad de instituciones, una revisión más detallada evidencia una concentración del presupuesto en el Ministerio de la Mujer (S/350 087 599, mayoritariamente concentrado en los “servicios de atención a afectados por la violencia familiar” con S/206 391 120); y, luego, en las instituciones del sistema de justicia, el MPFN con S/162 458,332 y el Poder Judicial con S/108 231,679, ambas financiadas por el PPOr de RVcM.

Un estudio realizado por DEMUS sobre el presupuesto asignado a las políticas de igualdad de género y contra la violencia advierte que la categoría presupuestaria “Lucha contra la violencia familiar”, que hasta 2020 albergó también al PPOr RVcM, se había incrementado sostenidamente en los últimos años; sin embargo, servía primordialmente para el fortalecimiento de los servicios de atención (71 %) y, en mucha menor medida, para la prevención (29 %), cuyo crecimiento había sido insuficiente, con avances y retrocesos, en los últimos cinco años analizados. Asimismo, constató que, si bien el presupuesto había crecido, en general esta partida no superaba el 0.25 % del presupuesto del sector público de los últimos años fiscales¹⁴⁴, lo cual demostraba su poca relevancia cuantitativa en la política nacional.



A julio de 2021, se cuenta con un marco normativo que reconoce que la violencia contra las mujeres constituye una manifestación de la discriminación por género.

A modo de síntesis

La política contra la violencia de género está basada en la implementación de una serie de normas que articuladamente o no establece el marco conceptual, los objetivos, los servicios y los estándares de las intervenciones del Estado en esta materia, a efectos de su erradicación en el país. Este proceso no es integral y lineal, sino fragmentado y con componentes en distintos niveles de implementación.

A julio de 2021, se cuenta con un marco normativo que reconoce que la violencia contra las mujeres constituye una manifestación de la discriminación por género que les acontece; y que, en ese contexto, ha sido necesaria la creación de delitos de género específicos, así como un subsistema de justicia especializado en abordarlos (SNEJ), cuyo proceso de implementación aún está en curso y presenta un retraso importante respecto al cronograma propuesto inicialmente.

Asimismo, se cuenta con un sistema funcional responsable de implementar la política contra la violencia con instancias a nivel nacional y subnacional, así como con diversos instrumentos normativos de gestión multisectorial importantes (como el PNCVG, el PAC, el PPor RVcM y la PNIG), pero que han sido formulados desarticuladamente,

y cuya implementación y seguimiento se realiza de manera sobrepuesta, generando dinámicas poco eficaces.

Por otro lado, se ha identificado un crecimiento sostenido del presupuesto asignado a la implementación de la política contra la violencia. Sin embargo, este sigue priorizando los servicios de atención, dejando de lado los de prevención; materia sobre la cual se ha avanzado de manera incipiente. Resulta paradójico que, pese a los pocos o muchos esfuerzos desplegados, la tolerancia social hacia la violencia, lejos de disminuir, se haya incrementado.

Finalmente, se identifican procesos nuevos, como el de la interoperabilidad, cuya implementación está pendiente desde hace años, pero que se ha enfrentado a desafíos tecnológicos y políticos. Se espera que las normas aprobadas en 2021 ayuden a su implementación en un futuro inmediato.

Todo ello en un contexto ambivalente, en el que el compromiso público contra la violencia se ha asumido en paralelo a una campaña para deslegitimar la incorporación del enfoque de género en la política contra la violencia, el cual justamente permitirá su erradicación.

05

**EL PENDIENTE
DE LA
INTERSECCIONALIDAD
AL ABORDAR
LA VIOLENCIA
CONTRA LAS
MUJERES**¹⁴⁵

La Ley 30364, “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”, es la primera norma, de rango legal, que regula expresamente el principio de interseccionalidad:

Reconoce que la experiencia que las mujeres tienen de la violencia se ve influida por factores e identidades como su etnia, color, religión; opinión política o de otro tipo; origen nacional o social, patrimonio; estado civil, orientación sexual, condición de seropositiva, condición de inmigrante o refugiada, edad o discapacidad; y, en su caso, incluye medidas orientadas a determinados grupos de mujeres¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Para la realización de este capítulo, se contó con el apoyo de Marcia Abanto Delgado, comunicadora especializada en género, quien realizó y sistematizó las entrevistas realizadas a las señoras Marivel Saldaña (3 de marzo de 2021), Liz Melendez (10 de marzo de 2021), Kathe Soto (11 de marzo de 2021) y Tania Pariona (15 de junio de 2021).

¹⁴⁶ Artículo 3, inciso 5, del TUO de la Ley 30364.

¹⁴⁷ PNIG. Decreto Supremo 008-2019-MIMP.

Posteriormente, en 2019, la PNIG¹⁴⁷ evidencia que este enfoque “plantea que las desigualdades de género y la discriminación que enfrentan las mujeres, son complejas, múltiples, simultáneas y que afectan a todas las mujeres de manera heterogénea”. Además, asevera que “el enfoque de interseccionalidad ofrece mayores elementos para entender el tipo de políticas públicas que se requieren para las mujeres afectadas por múltiples tipos de discriminación y diseñar estrategias”.

El reconocimiento del enfoque de interseccionalidad se ha aparejado en la normatividad peruana con el acuñamiento de la frase “Mujeres en su diversidad”, mencionada por primera vez en el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 en alusión



a las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, afro descendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y trans; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes; mujeres viviendo con VIH, mujeres en prostitución y mujeres privadas de libertad¹⁴⁸.

148 Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021. Decreto Supremo 008-2016-MIMP. Contenido del objetivo específico 1.

149 *Ibid.*, acápite II.1, “Modelo conceptual”.

150 Entrevista a Tania Pariona, excongresista de la República, activista y lideresa indígena de la organización Chirapaq. 15 de junio de 2021.

151 Entrevista a Maribel Saldaña, lideresa y activista de la Articulación de Lesbianas Feministas de Lima. 3 de marzo de 2021.

152 Entrevista a Romy García, integrante de la Dirección Colegiada de DEMUS. 15 de julio de 2021.

Este Plan también reconoció diversas modalidades de violencia, entre las cuales se encontraban algunas directamente relacionadas con la condición de las víctimas, como la “violencia por orientación sexual”, la “violencia contra mujeres migrantes”, la “violencia contra mujeres con virus de inmunodeficiencia humana – VIH”, la “violencia en mujeres privadas de libertad” y “la violencia contra las mujeres con discapacidad”¹⁴⁹.

Este reconocimiento es producto de la denuncia permanente e incidencia de la sociedad civil organizada, en especial de aquellas creadas específicamente para abordar las problemáticas que enfrentan estas poblaciones.

“Cuando hablábamos de mujeres indígenas, como un sector específico, era inconcebible colocarlas como tal en un texto. ‘Mujeres’, ‘mujeres diversas’ y entran todas..., incluso, en las declaraciones en eventos con hermanas feministas, a nivel internacional, sobre todo”¹⁵⁰.

“La visibilidad de las mujeres lesbianas ha sido una lucha muy dura porque siempre se ha querido colocar la discriminación por orientación sexual y nosotras insistíamos con ‘discriminación hacia las mujeres lesbianas’ y ‘violencia contra las mujeres lesbianas’”¹⁵¹.

“Desde DEMUS, solicitamos expresamente al Ministerio de la Mujer que el Plan Nacional que se estaba construyendo en el año 2016 incorporara diversas modalidades de violencia, como, por ejemplo, la violencia contra defensoras de derechos humanos, la mayoría indígenas que ya venían siendo violentadas en el marco de conflictos con las empresas mineras”¹⁵².

153 Artículo 323 del Código Penal, modificado por el Decreto Legislativo 1323.

154 Artículo 3 del Decreto Legislativo 1479, "Decreto Legislativo que establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de Violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar durante la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19".

155 Decreto Supremo 010-2020-JUS, numeral 1.5.12.

En los últimos años, el reconocimiento normativo del principio de interseccionalidad no ha tenido resistencias, salvo la aceptación de la "identidad de género" como una de las condiciones que marcan la discriminación múltiple que puede afectar a una persona. En ese marco, no es una casualidad que el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 reconozca la violencia por orientación sexual, pero haya guardado silencio sobre la que se comete por identidad de género; o que la Ley 30364, al definir el principio de interseccionalidad, omita pronunciarse sobre esta condición. En un contexto adverso al reconocimiento de los derechos de personas LGBTQ+, se aceptó la existencia de la "orientación sexual" como condición de discriminación debido a que ya estaba contemplada en la legislación peruana desde 2004 (Código Procesal Constitucional), mas no una condición nueva.

Recién en 2017, mediante un Decreto Legislativo **153** promovido por el Ejecutivo y que fue cuestionado por el Congreso, aunque no derogado, se integró en la legislación nacional la prohibición de la discriminación por identidad de género. De ahí que las normas subsiguientes ya la contemplen. Por ejemplo, el Decreto Legislativo 1470 **154** sobre el tratamiento de la violencia en tiempos de pandemia o el Protocolo Intersectorial para la participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección de Derechos Humanos **155**. Este último reconoce que el enfoque de interseccionalidad "permite visibilizar la existencia de situaciones en las cuales en una misma persona pueden confluir múltiples condiciones de vulnerabilidad, debiendo considerarse ello en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las intervenciones". De esta manera, se advierte que los prejuicios, las estigmatizaciones y los estereotipos incluyen aquellos motivados por la "identidad de género" y la "expresión de género".

Sin embargo, el reconocimiento del enfoque interseccional no se traduce *per se* en su implementación, monitoreo y evaluación en las intervenciones del Estado, a menos que se generen instrumentos que permitan su implementación en la política pública y en los servicios que se brindan; situación que es claramente percibida por la sociedad civil.

Rocío Muñoz, lideresa afrodescendiente, indica que

al revisar los marcos de las políticas en materia de violencia basada en género —la Ley 30364, el Plan Nacional, el Protocolo, entre otros que desde la ley se desprenden—, se va a encontrar lo mismo: un desarrollo conceptual respecto a enfoques, pero no mayor desarrollo para nombrar a la sujeta diferenciada¹⁵⁶.



¹⁵⁶ Entrevista a Rocío Muñoz Flores, lideresa afrodescendiente de la organización Palabra y Presencia: Mujeres afrodescendientes. 29 de diciembre de 2020.

¹⁵⁷ Entrevista a Maribel Saldaña Torres. 3 de marzo de 2021.

¹⁵⁸ Entrevista a Tania Pariona Tarqui. 15 de junio de 2021.

Por su parte, Maribel Saldaña, lideresa en el movimiento lésbico, recuerda que el Estado “se queda en ese plano enunciativo de buenas intenciones. Pero... no le es posible colocar la interseccionalidad desde esa mirada que las feministas hemos ido colocando con las diversas luchas”¹⁵⁷. Finalmente, Tania Pariona, lideresa indígena, señala que en las palabras “Mujeres, mujeres diversas entran todas. Esos términos te dicen todo y no es nada. Tenemos que mencionarnos”¹⁵⁸.

En virtud a ello, a continuación, analizaremos ejes que permitan identificar los principales desafíos para una adecuada implementación del enfoque de interseccionalidad en la política contra la violencia hacia las mujeres.



“Mujeres, mujeres diversas entran todas. Esos términos te dicen todo y no es nada. Tenemos que mencionarnos”

Conocer para intervenir

Un primer aspecto que se debe determinar es si se cuenta con **información** pormenorizada de la existencia y las características de la violencia contra las mujeres en su diversidad, visibilizando las diversas condiciones de vulnerabilidad que podrían significar modalidades diferentes de violencia o una acentuación de su impacto.

La situación de mujeres diversas

159 Decreto Supremo 009-2019-MC. “Lineamientos para incorporar el enfoque intercultural en la prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas u originarias”.

En el Perú, se ha reconocido que las **mujeres indígenas** son aquellas que se autoidentifican como tales de acuerdo con sus costumbres, tradiciones, o antepasados y familia. Por su parte, los **pueblos indígenas u originarios** son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la colonización; que cualquiera que sea su situación jurídica conservan sus propias instituciones sociales, culturales y políticas, o parte de ellas; y que, al mismo tiempo se autorreconocen como tales. Entre ellos, se considera a las comunidades campesinas y nativas que cumplen los criterios señalados¹⁵⁹. Estas comunidades, según la Constitución Política del Perú, pueden ejercer las **funciones jurisdiccionales** dentro de su ámbito territorial, de conformidad al



En 2017, se autoidentificaron como quechuas 2 669 329 mujeres; como aimaras, 278 444 mujeres;



556 000 mujeres autoidentificadas como quechuas viven en Lima.

160 Constitución Política del Perú, artículo 149.

derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de las personas¹⁶⁰.

Según el censo de 2017, se autoidentificaron como quechuas 2 669 329 mujeres; como aimaras, 278 444 mujeres; y, como indígenas de la Amazonía, 106 474 mujeres (28 223 ashaninkas, 19 131 awajun y 12 782 shipibo-konibo, entre otros). Si bien hay una asociación entre las mujeres rurales y las mujeres indígenas, esta no necesariamente se condice con la realidad. Por ejemplo, Lima es la región que concentra a la mayor cantidad de mujeres autoidentificadas como quechuas (556 000).

En ese marco, las condiciones de desventaja que atraviesan las mujeres indígenas por la discriminación imperante se recrudecen si viven en zonas rurales, donde el acceso a servicios del Estado es mucho menor. Así, de acuerdo con el Censo de Comunidades Nativas de 2017, del total de comunidades nativas, el 76 % no cuenta con escuela de educación secundaria, y el 68 %, con un establecimiento de salud; mientras que, del total de comunidades campesinas, esa proporción alcanza el 60 % y el 52 %, respectivamente. Ello deviene en que solo el 41 % de mujeres indígenas culmina la secundaria y el 24 % de mujeres adolescentes tiene retraso escolar; por otro lado, mientras que el embarazo adolescente a nivel nacional asciende al 12 %, en el caso de las adolescentes con lengua amazónica se eleva al 37 %.

Al igual que las mujeres indígenas, **la identidad afroperuana** se define por la autoidentificación de las personas, la que de acuerdo con el censo de 2017 asciende a un total de 828 894 personas, de las cuales 379 646 son mujeres. Esta misma encuesta evidencia un menor acceso a la educación por parte de este grupo poblacional. De 15 a más años de edad, el 12 % tiene estudios superiores no universitarios, y el 11.5 %, estudios superiores universitarios; mientras que las personas que se autoidentificaron como blancas o mestizas en estas categorías ascienden a 22.1 % y 15.5 %, respectivamente. Se trata de una población fundamentalmente urbana (83.2 %) y ubicada mayoritariamente en la costa (Lima, 26.6 %; Piura, 15.1 %; La Libertad, 12.3 %; Lambayeque, 9.5 %; y Callao, 4.6 %).



En 2017, se autoidentificaron como indígenas de la Amazonía, 106 474 mujeres (28 223 ashaninkas, 19 131 awajun y 12 782 shipibo-konibo, entre otros)



En 2017, 379 646 mujeres se identificaron como afroperuanas



solo el 41 % de mujeres indígenas culmina la secundaria



el embarazo adolescente a nivel nacional asciende al 12 %, en el caso de las adolescentes con lengua amazónica se eleva al 37 %.



En el 2012, habían
820 731 mujeres con
discapacidad en el país.

161 Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

162 MINJUS. *II Encuesta Nacional de Derechos Humanos. Población LGBT*. Lima, IPSOS, 2020. Ver <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1599344-informe-completo-de-la-ii-encuesta-nacional-de-derechos-humanos> (visitado el 15 de mayo de 2021).

163 En 2017, el INEI promovió una encuesta virtual para personas LGBTI, la cual fue resuelta por 8630 personas (52 % nació mujer, frente a un 48 % que nació hombre), pero que por su alcance no es representativa.

164 INEI. *Primera Encuesta Virtual a Personas LGBTI, 2017. Principales resultados*. Lima, INEI, 2018. Ver <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/lgbti.pdf> (visitado el 15 de mayo de 2021).

Por su parte, se considera **mujeres con discapacidad** a aquellas que tienen una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y del entorno, no ejercen o pueden verse impedidas de ejercer sus derechos y una inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás¹⁶¹. En el Perú, según lo estimado por la Primera Encuesta Especializada sobre Discapacidad (ENEDIS-2012), el 5.2 % del total de la población del país padece de alguna discapacidad, del cual el 52.1 % son mujeres, lo que equivale en cifras absolutas a 820 731 personas. De ellas, el 39.3 % cuenta con educación primaria; el 19.1 %, con nivel secundaria; y un 29 %, con ningún nivel. Asimismo, el 97.3 % de mujeres con discapacidad de 14 años a más no recibió ningún curso de capacitación para el trabajo.

Además, existe poca información sobre la presencia de **personas LGTBQ+ en el Perú** y, dentro de ellas, de las mujeres lesbianas, bisexuales, trans o intersex. Una encuesta realizada por el MINJUSDH demostró, en 2020, que aproximadamente 1 700 000 personas adultas en el Perú se autodefinen como no heterosexuales¹⁶²; sin embargo, no se dispone de información diferenciada de mujeres lesbianas, bisexuales, trans o intersex en ese grupo¹⁶³. Esta misma encuesta evidenció estereotipos contra la población LGTBQ+ como que el 46 % de la población peruana consideraba que una persona trans vivía confundida; el 36 %, que era peligroso dejar a un/a niño/a con una persona homosexual; y el 19 %, que era una enfermedad.

Cabe precisar que previamente, en 2017, el INEI promovió la Primera Encuesta Virtual para Personas LGTBQ¹⁶⁴, en la que participaron voluntariamente 8630 personas. De ellas, el 63 % manifestó haber sido víctima de algún acto de discriminación y/o violencia, fundamentalmente en los espacios públicos (67 %), en el ámbito educativo (58 %), en los medios de transporte (42 %), y en los espacios comerciales y de ocio (41 %). En todos estos casos, solo el 4.4 % denunció, en la mayoría de veces, por considerar que constituía una pérdida de tiempo (55 %). Esta encuesta no presenta resultados diferenciados para las mujeres, aunque indica que el 52.2 % de quienes participaron en ella lo eran.

Información sobre prevalencia de la violencia

En el Perú, se cuenta con información sobre la prevalencia de la violencia contra las mujeres (ENDES), así como percepciones que la justifican (ENARES).

La ENDES brinda información anual sobre la prevalencia de la violencia contra las mujeres; sin embargo, esta se limita a la violencia en relación de pareja a mujeres de 15 a 49 años, dejando de lado otras modalidades de violencia, así como otros grupos etáreos. En esta encuesta, se recopila información diferenciada por lengua materna y autoidentificación étnica, además de área de residencia, representativa a nivel nacional. Asimismo, se identifican preguntas sobre situación de discapacidad, cuyos resultados no han sido difundidos, quedando poco claro su nivel de representatividad.

Información de la ENDES 2020	
Áreas de consulta	Variable
Área de residencia	Urbana Rural
Lengua materna	Castellano Lengua nativa (quechua o aimara / lengua originaria de la selva u otra lengua nativa) Extranjera
Autoidentificación étnica	Origen nativo (quechua, aimara, nativo de la Amazonía, perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario) Negra, morena, zamba, mulata, afroperuana o afrodescendiente Blanca Mestiza Otro / no sabe

165 Por ejemplo, la *Encuesta Nacional de Derechos Humanos* informa que el 33 % de peruanas y peruanos ha sido discriminado en el último año; no obstante, menos de la mitad reclamó (44 %) y no lo hizo porque pensaba que era una pérdida de tiempo (25 %) o no tenía importancia (18 %). Asimismo, se encontró que el 36 % considera que “es peligroso dejar a un/a niño/a con un homosexual”; el 59 %, que “todas las personas con discapacidad intelectual (síndrome de down, autismo, etc.) o mental necesitan ayuda para tomar decisiones propias de la vida como casarse, viajar o comprar, etc.”; el 26 %, que “los pueblos indígenas suelen no saber qué es lo mejor para el desarrollo del país”; el 42 %, que la “presencia de extranjeros es una amenaza para la seguridad del país”, entre otros resultados. En el MINJUSDH. *II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. Informe completo.

De acuerdo con la ENDES 2020, a nivel nacional, la prevalencia de la violencia en relación de pareja física y sexual asciende al 27.6 %. Sin embargo, la que ocurre en el ámbito rural es del 26 %. Si se observa la autoidentificación étnica, esta corresponde al 31.7 % en caso de tener “origen nativo”, y al 23.7 % en caso de considerarse negra, morena o zamba. Con respecto a la lengua materna, la violencia equivale al 34 % si se tiene lengua nativa y 26.5 % si es lengua castellana.

Por otro lado, la ENARES es el único instrumento oficial que, en 2013, 2015 y 2019, abordó las creencias, actitudes e imaginarios de peruanas y peruanos, relacionados con la tolerancia social sobre la violencia hacia las mujeres. Sin embargo, se trata de una encuesta con representatividad nacional, y no por grupos poblacionales o siquiera subdivisiones territoriales. Tampoco fue diseñada para identificar estereotipos en los que se aborden el cruce de género con otras condiciones de discriminación. Aun así, resulta relevante indicar que la ENARES 2019 identifica que el 94.4 % de la población peruana considera que “la violencia contra la mujer es inaceptable y debe ser castigada por ley”; no

obstante, el 52.7 % está de acuerdo con que “la mujer debe cumplir primero con su rol de madre, esposa o ama de casa y después realizar sus propios sueños”, y el 31.1 % considera que “una mujer que se viste provocativamente y con ropa reveladora está buscando que la acosen sexualmente”.

Si bien el MINJUSDH ha impulsado la realización de encuestas sobre derechos humanos en las que se abordan prejuicios y actitudes negativas hacia algunos grupos vulnerables (adulto mayor, mujeres, personas con discapacidad, personas privadas de su libertad, población indígena, extranjeros, población LGTBQ+, así como niñas, niños y adolescentes), no cruzan las variables género con estas condiciones y no abordan el eje de violencia transversalmente ¹⁶⁵.

Como se observa, se presentan limitaciones con respecto al acceso a la información confiable de la prevalencia de las diversas formas de violencia contra las mujeres en su diversidad. Además, no existe evidencia de que la existente haya servido para la implementación de estrategias diferenciadas por las categorías recogidas, las cuales no se han visto reflejadas en las políticas aprobadas.

Información de los registros administrativos de servicios

166 Ver <https://observatorioviolencia.pe/datos/> (visitado el 10 de julio de 2021).

167 Artículo 58 del Texto Único Ordenado de la Ley 30364.

168 Ver <https://portales-tadistico.pe/tipos-de-poblacion-2021/> (visitado el 10 de julio de 2021).

Los datos administrativos son otra fuente de información valiosa para adoptar decisiones vinculadas al abordaje de la violencia de las mujeres en su diversidad. Una revisión del Observatorio Nacional contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar¹⁶⁶, instancia creada por la Ley 30364 con el objeto de monitorear, recolectar, producir y sistematizar datos e información sobre violencia¹⁶⁷, evidencia la ausencia de información detallada de las características de las mujeres atendidas por el Estado, salvo algunas excepciones:

Institución	Servicio	Variables
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	CEM - servicio de atención integral	Personas adultas mayores - sexo Mujeres en todas las etapas del ciclo vital Personas LGTBIQ+ Personas extranjeras - sexo Personas con discapacidad - sexo ¹⁶⁸
MINJUSDH	Sedes de Defensa Pública Asistencia legal gratuita (Mega Alegra y Alegra)	Edad Sexo
PNP	Comisarías-denuncias	Edad Sexo
MPFN	Fiscalías-denuncias	La información es por tipo de delito.
Poder Judicial	Juzgados - procesos judiciales	La información es por tipo de delito o, en su caso, por medidas de protección otorgadas.
MINSA	Centros de Salud Mental Comunitaria Establecimientos de salud	Sexo Edad
MTPE	Trabaja sin acoso - consultas sobre hostigamiento sexual	Sexo

169 Entrevista a Rocío Muñoz Flores. 29 de diciembre de 2020.

170 Entrevista a Kate Soto, activista feminista, creadora de Mujeres Desaparecidas. 11 de marzo de 2021.

Como se advierte, salvo los CEM del Ministerio de la Mujer, los diferentes servicios que abordan casos de violencia contra las mujeres no disponen de información diferenciada por las condiciones de vulnerabilidad reconocidas en el enfoque interseccional o dentro de la gama de mujeres en su diversidad. Esta situación no solo impide tener una evaluación diferenciada representativa de la política y servicios existentes en esta materia, sino también su evaluación.

La falta de información diferenciada, ya sea de la prevalencia o en los registros administrativos, es un claro obstáculo en el conocimiento de la problemática y la posibilidad de generar e implementar medidas que reviertan situaciones de discriminación histórica. Rocío Muñoz, activista afro, recuerda lo siguiente:

La idea de hacer miradas interseccionales es que se pueda lograr la capacidad de decir “frente a esta modalidad de violencia, de estas, tantas mujeres son blancas, indígenas, afros, etc.” ... Si bien en nuestro país todavía enfrentamos retos para presentar data de manera amigable, es dramático cuando el dato no cruza la variable étnica, cuando se tiene que hacer el pedido especial para que lo crucen¹⁶⁹.

Según Kate Soto, activista feminista, la falta de información diferenciada evidencia que los “esfuerzos del Estado no están en materia de prevención, porque se necesitaría un diagnóstico o una línea base de la situación respecto al problema”¹⁷⁰.

Información sobre el impacto diferenciado de la violencia

171 Centro de Atención Psicosocial. Diagnóstico sobre riesgos psicosociales de violencia de género, trata de personas y explotación sexual. Lima, CAPS, 2019.

172 Alfonso Silva-Santisteban [y otros cuatro]. Informe Anual del Observatorio de Derechos LGBT 2017-2018. Lima, IESS-DEH, CISSSS/UPCH/2019.

173 PROMSEX. *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBTI en el Perú 2020*. Lima, PROMSEX, 2021.

174 Nuñez, Cecilia y otros. Suicidios en los tiempos de coca: género, violencia y cambios sociales en comunidades ticunas en la Amazonía peruana (pp. 299-326). *En Violencias contra las mujeres. La necesidad de un doble plural*. Wilson Hernández (Comp.). Lima, GRADE, 2019.

175 Guevara, Willy. La muerte como recurso: violencia y género en la cultura awajun (327-366). *En Violencias contra las mujeres La necesidad de un doble plural*. Wilson Hernández (Comp.). Lima, GRADE, 2019.

Para una adecuada intervención, no solo basta con conocer la prevalencia de la violencia de género en mujeres que viven múltiples discriminaciones, o los datos administrativos que dan cuenta de su requerimiento de respuesta por parte del Estado peruano, sino también la comprensión de cómo los factores de vulnerabilidad, además del género, tienen un impacto diferenciado en las violencias vividas, así como en el tipo de atención que reciben en los servicios.

En ese marco, resultan importantes los diagnósticos realizados por la sociedad civil, la academia y los elaborados en menor medida por el Estado. Por ejemplo, respecto a las mujeres migrantes, resalta el diagnóstico del Centro de Atención Psicosocial sobre la violencia de género de mujeres peruanas y venezolanas en Tumbes y Piura, en el cual se visibilizó el impacto de la experiencia migratoria¹⁷¹. En materia de derechos de las personas LGBTI, son relevantes los informes realizados por el Observatorio de Derechos LGBT de la Universidad Particular Cayetano Heredia¹⁷², así como los que ha emitido anualmente la Red Peruana TLGB, conjuntamente con PROMSEX, o de este último individualmente¹⁷³. Estos centran su atención en toda la población de la diversidad sexual y no solo en las mujeres. Asimismo, instituciones que se dedican a la investigación han aportado análisis de la violencia de género con enfoque interseccional, tal es el caso de GRADE, con investigaciones sobre la violencia y cambios sociales en las comunidades ticuna en la Amazonía peruana¹⁷⁴, y la violencia de género en la cultura awajun¹⁷⁵; o CHIRAPAC, que ha presentado un reporte nacional sobre la violencia sexual contra niñas y jóvenes indígenas¹⁷⁶. Además, organizaciones como DEMUS han visibilizado la violencia que afecta a las mujeres, en su mayoría indígenas, defensoras en el marco de conflictos ecoterritoriales¹⁷⁷.

Por su parte, desde el Estado, la Defensoría del Pueblo ha jugado un rol importante en sistematizar y visibilizar la situación de las mujeres en su diversidad, a través de informes defensoriales en los que se analiza la problemática de violencia de género, emitiendo recomendaciones para las diferentes instituciones del Estado peruano. Así se ha analizado la situación de las mujeres

176 Palacios, Gabriela y Minaya, Gretell. *Violencia sexual contra niñas y jóvenes indígenas*. Lima, Centro de Culturas Indígenas del Perú. 2021.

177 Silva Santisteban, Rocío. *Mujeres y conflictos ecoterritoriales. Impactos, estrategias y resistencias*. Lima, DEMUS, 2017.

178 Defensoría del Pueblo. *Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú*. Informe 0002-2019-DP/AMASPP/PP. Lima, Defensoría del Pueblo, 2019.

179 Defensoría del Pueblo. *Condiciones para garantizar el derecho a la educación, la salud y una vida libre de violencia de las niñas y adolescentes indígenas*. Informe 0002-2017-DP/AMASPP/PP. Lima, Defensoría del Pueblo. 2017.

180 Caramutij, Rosalia y Díaz, Margarita. *Violencia de género hacia las mujeres con discapacidad en Ayacucho y Arequipa*. Lima, FCPED y COCEMFE, 2018.

181 Entrevistas a Rocío Muñoz (29 de diciembre de 2020), Kathe Soto (11 de marzo de 2021) y Maribel Saldaña (3 de marzo de 2021).

indígenas en el Perú¹⁷⁸, y concretamente de las niñas y adolescentes indígenas¹⁷⁹. Asimismo, el MIMP viene sistematizando y analizando la información que recoge de los CEM, o visibilizando estudios realizados por la sociedad civil, por ejemplo, el relacionado con mujeres con discapacidad en Ayacucho y Arequipa¹⁸⁰.

Desde la sociedad civil, se ha requerido que el Estado desarrolle diagnósticos para conocer el impacto diferenciado de la violencia en las mujeres diversas y la forma en que este se ha estructurado a lo largo de la historia, dado el contexto de invisibilidad y desconocimiento que le acompaña¹⁸¹.

En general, podría indicarse que en el Perú se ha avanzado en el reconocimiento del enfoque interseccional como un eje central de la implementación de la política contra la violencia hacia las mujeres. Si bien se cuentan con diversos diagnósticos, aún está pendiente generar información diferenciada que coadyuve a tener intervenciones acertadas, en términos de calidad, efectividad y eficiencia, para garantizar los derechos de las mujeres en su diversidad. Ello en términos cuantitativos (cifras sobre la prevalencia de la violencia y la atención que se le brinda en los servicios existentes) y cualitativos, siendo relevante el rol de la sociedad civil en la visibilización y comprensión de la problemática.



Disposiciones generales sobre atención diferenciada

En el Perú, al igual que en la región, existen pocas normas que establecen medidas concretas para atender a personas que presentan alguna situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, requieran una atención diferenciada para ejercer sus derechos.

En materia de violencia contra las mujeres, la norma más relevante es el “Protocolo base de actuación conjunta en el ámbito de atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar” (en adelante PBAC), aprobado mediante el Decreto Supremo 012-2019-MIMP. Su objetivo es fortalecer la articulación intersectorial para asegurar el trabajo conjunto y la actuación integral de los servicios a favor de las mujeres y los integrantes del grupo familiar afectados por hechos de violencia. Involucra al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, al MININTER, al MINSA, a la PNP, al MINJUSDH, al MINEDU, al Poder Judicial, al MPFN, y a los Gobiernos regionales y locales.

De manera muy general, y al inicio, el PBAC establece “Disposiciones para la atención diferenciada de casos en los servicios que brinda el Estado” para niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, migrantes internos y externos, personas LGTBIQ+, pueblos

indígenas, y población afroperuana. Estas abordan diferentes campos de la atención como se puede ver a continuación:

1. En el caso de **niñas, niños y adolescentes**, se hace un reconocimiento expreso de que son sujetos de derechos, y se recuerda que su opinión debe ser tomada en cuenta. Asimismo, se dispone que la realización de su entrevista sea acorde a su edad y nivel de comprensión, además de su contexto cultural y lengua materna. En esta, no deben estar presentes, físicamente, las personas que la/lo agredieron o guardaron silencio ante este hecho.
2. El protocolo base aborda la atención de **personas adultas mayores** y la atención de **personas con discapacidad** de manera diferenciada (en dos ítems diferentes), aunque muestra reglas bastante parecidas. Para ambos casos, se hace hincapié en evitar “actitudes de paternalismo o infantilización”; por lo tanto, se recuerda la importancia de brindarles información detallada sobre la violencia y las alternativas de solución, así como favorecer la comprensión de lo que se les comunica, adaptándose a las dificultades que enfrentan. Asimismo, se recuerda que se deben respetar sus decisiones, salvo un caso de riesgo severo o perseguible de oficio; y se abordan las limitaciones que pudieran presentar para manifestar adecuadamente su voluntad (adultos mayores, por deterioro cognitivo propio de la edad y/o patología; personas con discapacidad, si se identifican signos o síntomas asociados a alguna discapacidad mental), propiciando un procedimiento de atención y coordinación con el MINJUSDH, a fin de tramitar la designación judicial de apoyos o salvaguardas. Las disposiciones diferenciadas serían que, en el caso de las personas adultas mayores, el servicio puede acudir al lugar donde se encuentre para la atención; y, en el caso de las personas con discapacidad, el llamado es de “no exigirles más de lo que pueden hacer o considerarlas incapaces y hacerles todo”.
3. La atención de personas pertenecientes a **pueblos indígenas y población afrodescendiente** se aborda conjuntamente, aunque en realidad hay un énfasis en los primeros. Se debe brindar atención en la lengua materna de la víctima o con la presencia de un intérprete, y disponerse que la señalética

del servicio también sea bilingüe. Además, se aborda la importancia de fortalecer la coordinación entre el sistema de justicia especial indígena (justicia impartida por las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas) y la justicia ordinaria. Para ambos grupos, se establece que el material informativo reconozca la diversidad cultural y lingüística, recomendándose su validación con el público objetivo. Asimismo, para las acciones de atención y protección, debería articularse con las autoridades representativas de las comunidades nativas, comunidades campesinas y localidades donde habitan pueblos indígenas u originarios y organizaciones de la población afroperuana. Finalmente, este es el único grupo en el que se requiere que la variable étnica sea considerada en los registros administrativos.

4. En el caso de las **personas migrantes**, las disposiciones buscan articular con sus redes de apoyo, así como la coordinación con instituciones privadas o públicas para trasladar a la persona a su lugar de origen o domicilio de la red idónea.
5. En el caso de las **personas LGTBIQ+**, hay una incidencia en justificar la importancia y legitimidad de la atención diferenciada. No solo se recuerda que “la violencia por orientación sexual, expresión o identidad de género posee un componente de discriminación que podría contribuir al riesgo permanentemente por tratarse de la identidad de la persona”, sino que se señala que atenderlas no es crear nuevos derechos ni derechos especiales. Además, se establece como regla no presuponer la heterosexualidad de las personas y preguntarles el nombre con el que desean ser identificadas.

La síntesis realizada evidencia que el PBAC no es consistente en las disposiciones que establece para los diferentes grupos poblacionales, ya que las dimensiones que aborda son distintas. El siguiente cuadro presenta los ejes que se abordan:

Ejes abordados en el PBAC (2019)						
Grupo de personas	Niñas, niños y adolescentes	Personas adultas mayores	Personas con discapacidad	Pueblos indígenas y población afroperuana	Personas LGTBIQ+	Migrantes internos y externos
Dimensión de la atención						
Enfoque de derechos	X				X	
Comprensión del impacto diferenciado de la violencia					X	
Reglas para la realización de la entrevista	X	X	X	X	X	
Valoración del testimonio recogido en la entrevista	X	X	X			
Reglas del espacio del atención	X	X		X		
Atención a necesidades urgentes	X		X			
Reglas del procedimiento		X	X	X		X
Regla de trato			X			
Registro diferenciado				X		

182 Resolución Ministerial 157-2016-MIMP.

183 Guía que fue reemplazada por el Protocolo de Atención del CEM en 2021, aprobado mediante la Resolución Ministerial 100-2021-MIMP.

184 Resolución Ministerial 649-2020/MINSA.

185 Entrevista a Liz Meléndez, directora del CMP Flora Tristán. 10 de marzo de 2021.

Asimismo, se evidencia que el PBAC no cruza la variable género con las variables étnica, de discapacidad, de edad y procedencia.

Este protocolo es el primero de alcance multisectorial con disposiciones diferenciadas para la atención en violencia a las personas en su diversidad. A nivel institucional, tuvo como antecedente la *Guía de atención integral de los Centros Emergencia Mujer*¹⁸² (2016), que incorporaba reglas similares solo para estos servicios especializados¹⁸³; y que tuvo impacto en otras normas, como, en 2020, con la aprobación de la Norma Técnica de Salud para el Cuidado Integral a Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar afectados por Violencia Sexual¹⁸⁴, que replica sus disposiciones.

Finalmente, existe un desafío en la difusión y capacitación sobre el PBAC, a fin de que las disposiciones que contempla, más allá de sus limitaciones, sean implementadas en los servicios de atención. Instituciones feministas como el Centro de la Mujer Peruana (CMP) Flora Tristán han constatado que grupos de servidores públicos desconocen la importancia y el contenido del protocolo¹⁸⁵.

Disposiciones específicas para una atención diferenciada

186 Liz Meléndez, directora del CMP Flora Tristán, indica que “desde Flora, han encontrado grupos de operadores que no conocen el protocolo. En esa línea, se cuestiona el nivel de articulación que propone el Protocolo, toda vez que los propios funcionarios que lo van a aplicar no conocen el instrumento”.

En el Perú, el PBAC resulta un precedente importante; sin embargo, es poco conocido por las/los servidoras/es públicas/os del país¹⁸⁶, y simplifica la atención a las mujeres diversas víctimas de violencia. En síntesis, este expresa una preocupación por garantizar la comunicación y el respeto de las opiniones y decisiones de niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, y personas con discapacidad; por la atención con interculturalidad para las personas que pertenecen a pueblos indígenas, siendo menos clara la forma de materializar una atención diferenciada a personas afrodescendientes; por la necesidad de justificar la atención diferenciada a las personas LGTBIQ+; y por establecer reglas para que las personas migrantes cuenten con soporte social a través de sus redes personales o el retorno a sus lugares de origen.

En ese contexto, la frase “Cuando uno habla del servicio diferenciado... aparece ‘las tratamos bien’”, acuñada por Rocío Muñoz, cobra relevancia, ya que visibiliza el desconocimiento sobre los mecanismos que permiten materializar la implementación del enfoque de interseccionalidad en la atención de los servicios. Esta suele reducirse a la ausencia de discriminación o violencia en la prestación del servicio; o, en el mejor de los casos, a la presencia de traductoras/es en el caso de las mujeres indígenas, la presencia

de rampas en el piso para las mujeres con discapacidad o llamar por su “nombre social” a una mujer trans.

Esta situación evidencia la necesidad de establecer pautas concretas para orientar a las/los servidoras/es públicas/os que tienen la responsabilidad de realizar intervenciones de prevención, atención o administración de justicia en casos de violencia que afectan a mujeres diversas. Estas directrices coadyuvan a que comprendan de manera idónea el contexto y la violencia vivida para abordar adecuadamente el caso, e incorporan medidas diferenciadas relacionadas con el espacio de atención, el trato con las personas o el procedimiento concreto que deben seguir para responder adecuadamente a sus necesidades prácticas y estratégicas.

Sobre la atención de casos a mujeres afrodescendientes, pero que pudiera aplicarse a otras mujeres diversas, Rocío Muñoz indica:

187 Entrevista a Rocío Muñoz. 29 de diciembre de 2020.

Yo quiero entender que aquel servidor o servidora que atiende a una mujer afrodescendiente tiene que tener varios elementos en cuenta. Es decir, debe haber hecho una reflexión mínima respecto de la relación del racismo con la pobreza, la discriminación con la exclusión, de entender cómo el color de la piel y los rasgos físicos pueden causar o agravar una situación de violencia¹⁸⁷.

Frente a ello, en el Perú, solo se han desarrollado disposiciones específicas para las mujeres indígenas, mas no para las que viven violencia y pertenecen a otros grupos poblacionales diversos. Por el contrario, en algunos casos, se ha tenido más bien una mirada claramente restrictiva.

Mujeres indígenas: disposiciones específicas

En 2019, se aprobaron los “Lineamientos para incorporar el enfoque intercultural en la prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas u originarias”¹⁸⁸. Esta norma establece orientaciones detalladas para que las entidades de la Administración pública aborden la violencia con enfoque intercultural. En ese marco, se alude a la obtención de información sobre la problemática (diagnóstico), el fortalecimiento de los recursos humanos, el diseño y adecuación de los instrumentos normativos y de gestión, la infraestructura de los servicios, las estrategias de comunicación, la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación, y el involucramiento de la comunidad.

Estos lineamientos constituyen el primer esfuerzo integral del Estado por brindar pautas de intervención diferenciadas por la población atendida en diferentes aspectos (comunicación, infraestructura, atención, etcétera) o niveles (prevención, atención y protección). Sin embargo, de acuerdo con las denuncias públicas de diferentes organizaciones indígenas, entre ellas la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)¹⁸⁹, esta no habría respetado el derecho a la consulta previa reconocido por el Convenio 169 de la OIT y la Ley 29785. En ese marco, apenas aprobada, se exigió su derogación, en tanto los lineamientos habrían sido “concebido, formulado y aprobado sin la participación de los pueblos indígenas u originarios”¹⁹⁰.

En ese marco, la poca rigurosidad del MINCUL generó que los lineamientos sean considerados ilegítimos y se arriesgara su aplicación, desconociéndose sus posibles avances. Por ejemplo, en ellos se establece que “el diseño de las medidas de protección y de reintegración de la víctima dentro de la justicia ordinaria, deben ser acordes a la cosmovisión de la víctima de violencia sexual”. Si se implementara este criterio en los casos de violencia contra las mujeres (no necesariamente o solo en casos de violencia sexual), podría atender uno

¹⁸⁸ Decreto Supremo 009-2019-MC.

¹⁸⁹ Ver <http://onamiap.org/wp-content/uploads/2020/04/Carta-de-ONAMIAP-AL-PRESIDENTE-DEL-PERU-C3%9A.pdf> (visitado el 10 de julio de 2021).

¹⁹⁰ Confederación Nacional Agraria. Pronunciamiento: Decreto Supremo que afecta directamente a pueblos indígenas fue concebido y formulado sin el consentimiento previo, libre e informado. 19 de agosto de 2019. Ver <https://www.cna.org.pe/rechazamos-esta-nueva-imposicion-del-ministerio-cultura/> (visitado el 10 de julio de 2021).

de los principales reclamos a las mujeres indígenas. Tania Pariona de Chirapaq, refiriéndose a casos de violencia en general, señala lo siguiente:

La sanación tanto para la víctima como para el agresor. En las comunidades, el sujeto se queda, ¿cómo le vas a dar medidas de protección y decirle al sujeto que no se acerque por lo menos 100 metros? El señor va a seguir viviendo ahí, no se va a ir de su casa porque es su casa y la comunidad lo va a tener ahí. Es una respuesta no efectiva, más bien estás enfrentando a la familia de la señora con el señor y terminas generando un conflicto latente en vez de calmar los ánimos¹⁹¹.

Cabe indicar que también para el caso de las mujeres indígenas existen otras disposiciones de carácter normativo, que buscan incorporar el enfoque intercultural en el abordaje de la violencia contra las mujeres. Así, la misma Ley 30364 determina la obligatoriedad de incorporar este enfoque, pero establece explícitamente que “no admite aceptar prácticas culturales discriminatorias que toleran la violencia u obstaculizan el goce de igualdad de derechos entre personas de géneros diferentes”¹⁹².

Asimismo, en el ámbito del Poder Judicial, se aprobó el **Acuerdo Plenario 01-2015/CJ-116** sobre procesos interculturales por delitos de violación de niñas y adolescentes. Se adopta esta decisión ante la constatación de la aplicación estereotipada y sin fundamento del artículo 15 del Código Penal (error de comprensión culturalmente condicionado)¹⁹³, por el cual algunos jueces dejaban impunes o reducían las penas asignadas por violaciones sexuales a menores de edad. En su formulación, la Corte Suprema releva el pronunciamiento de organizaciones indígenas en los que se desmitifica la aparente legitimación del matrimonio con niñas, y más bien se reivindica

¹⁹¹ Entrevista a Tania Pariona. 15 de junio de 2021.

¹⁹² Artículo 3 de la Ley 30364.

¹⁹³ El artículo 15 del Código Penal se denomina “Error de comprensión culturalmente condicionado”. Este permite eximir de responsabilidad o atenuar la pena si es que las personas, por su cultura o costumbre, cometen un hecho punible sin poder comprender el carácter delictuoso de su acto.

el rechazo a todo abuso sexual de menores de 13 años y la entrega de niñas para la convivencia. Además, establece requisitos y pautas para aplicar esta disposición en casos de violación sexual de menores de 14 años, haciéndola excepcional.

Entre la desatención de la justicia ordinaria y la justicia especial

¹⁹⁴ Defensoría del Pueblo. *Condiciones para garantizar el derecho a la educación, la salud y una vida libre de violencia de las niñas y adolescentes indígenas*. Informe 002-2017-DP/AMASPPI/PPI. Lima, Defensoría del Pueblo, 2016.

En el Perú, aún está pendiente la aprobación de una ley de coordinación de justicia comunitaria que establezca los márgenes de actuación de la justicia y el derecho comunitario frente a la justicia formal y las leyes comunes. En tanto y respecto a las mujeres indígenas rurales, un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo¹⁹⁴ sobre violencia sexual a niñas y adolescentes evidencia que las víctimas y sus familias que denuncian, ya sea ante el sistema de justicia ordinario o comunitario, identifican serios problemas en el reconocimiento de sus derechos.

Según el estudio, el **fuero comunal** suele ser el espacio donde los arreglos intrafamiliares y la compensación económica son los principales mecanismos identificados para resolver las consecuencias de la violación a niñas y adolescentes, y donde no necesariamente se informa de los delitos graves al sistema de justicia ordinario.

“Según el reglamento, reparación civil es dos mil quinientos (S/. 2500.00) después de sus sanciones de 60 días. [...] cuando es menor de edad 14 a 16 años. [...] Mil soles (S/. 1000.00) cuando es mayor de edad”
(Apu. CN Kusu Kubaim. Amazonas).

“Hemos ido a nuestro despacho y conversar y pagar y ya: se solucionó. ¿Respecto a la participación de la fiscalía?. No tuvo que ver nada porque en nuestro reglamento dice: Si no es caso grave, sino se hace el que cometió error, entonces ya, eso no vamos a pasar no” (Apu. CN Kusu Kubaim. Amazonas).

Asimismo, el acceso al **sistema de justicia formal** presenta serios obstáculos, donde las familias de las niñas y adolescentes indígenas no cuentan con recursos para el traslado a las instancias operadoras de justicia. En la zona rural de la selva, el encargado del CEM Condorcanqui-Amazonas calculó que, para una víctima de las comunidades de Nieva, cada viaje significaba S/50 (cincuenta soles), monto que excedía su presupuesto familiar. Asimismo, se identificó un bajo nivel de confianza en los operadores de justicia ordinaria y la ausencia de intérpretes en la tramitación de los casos de violencia sexual.

Mujeres trans: disposiciones restrictivas

En un sentido contrario a lo que ocurre con las mujeres indígenas, en los últimos años se han adoptado disposiciones que desconocen las particularidades de las mujeres trans o incluso sus derechos. Como se indicó, el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 incorporaba a las mujeres trans tímidamente¹⁹⁵ y, mediante la modificación del tipo penal de discriminación, en enero de 2017, se reconoció por primera vez a nivel legal, la identidad de género como una categoría sospechosa de discriminación¹⁹⁶.

Sin embargo, en octubre de 2017, se publicó el **Acuerdo Plenario 01-2016/CJ-116**, aprobado por la Corte Suprema de Justicia¹⁹⁷, con el objetivo de determinar los alcances típicos del delito de feminicidio. En este se estableció que, en este ilícito penal, el sujeto activo es un hombre y el sujeto pasivo una mujer, ambos identificados con su identidad sexual, en su estado natural, cerrando así la protección de las mujeres trans. Si bien este acuerdo

¹⁹⁵ Las mujeres trans son mencionadas en el objetivo estratégico 1; sin embargo, en las modalidades de violencia, se recoge la violencia por orientación sexual, mas no por la identidad de género de las personas.

¹⁹⁶ Artículo 323 del Código Penal, modificado por el Decreto Legislativo 1323.

¹⁹⁷ Corte Suprema de Justicia. *X Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitorios del Poder Judicial*. Acuerdo Plenario 001-2016/CJ-116. Alcances típicos del delito de feminicidio.

ha sido cuestionado, no ha sido reemplazado por una disposición normativa al mismo nivel, constituyendo un obstáculo en el acceso a justicia de este grupo vulnerable.

Lo señalado evidencia que está pendiente la formulación de disposiciones específicas que materialicen la implementación del enfoque intersectorial en los servicios en los que se aborda la violencia contra las mujeres, ya sea de prevención, atención o justicia. Lo único claramente avanzado se relaciona con mujeres indígenas, aunque con serios problemas de legitimidad. Y, si bien existe un pronunciamiento en contra solo para las mujeres trans, el silencio sobre la violencia contra las mujeres de otros grupos poblacionales determina su invisibilización y atención inadecuada.

La necesidad de generar disposiciones específicas para la diversidad dentro de la diversidad

Las siglas LGTBIQ+ y la denominación “mujeres con discapacidad” incluyen una diversidad de formas de exclusión que suelen eludirse al reducirse en una abreviatura o una definición. Las experiencias, los estereotipos y el nivel de vulnerabilidad de una mujer con discapacidad cognitiva es distinta a la de una mujer con discapacidad motora, y lo mismo ocurre si se profundiza en la realidad de las mujeres con discapacidad mental, visual u otra que pueda existir, independientemente de los obstáculos que comparten para ejercer sus derechos. Lo mismo sucede con la violencia que puedan sufrir las mujeres trans, bisexuales, intersex o lesbianas, cuyas experiencias suelen desaparecer al ser empaquetadas en la sigla LGTBIQ+.

En ese marco, la falta de disposiciones específicas, así como su difusión e implementación, generan situaciones de desprotección que agravan la discriminación vivida. La Articulación de Lesbianas Feministas de Lima (ARF), en una investigación sobre CEM, no solo evidencia que desconocen los Lineamientos para la atención de personas LGTBI aprobados por esta institución¹⁹⁸, sino una realidad de desolación al abordar la atención:

¹⁹⁸ Resolución de la Dirección Ejecutiva 017-2016-MIMP-PNC-VGS-DE.

La atención ni siquiera pasa por tratarlas bien. No saben cómo debe ser ese diálogo [...] porque operan muchos prejuicios y resistencias. Esa es una particularidad sobre la atención hacia las mujeres disidentes sexuales. [A] una mujer heterosexual [...] le darían una atención paternalista, asistencialista. A las lesbianas ni siquiera eso. Si no estaban dispuestas a denunciar, no las atendían o las recibían y no registraban la denuncia¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Entrevista a Maribel Saldaña. 3 de marzo de 2021.

²⁰⁰ Entrevista a Rocío Muñoz. 29 de diciembre de 2020.

Otro pendiente importante se vincula a las mujeres afrodescendientes, quienes, al compartir la discriminación étnica con las mujeres indígenas, suelen ser invisibilizadas y poco atendidas normativamente:

Al revisar los marcos de las políticas en materia de violencia basada en género... no [se va a encontrar] mayor desarrollo para nombrar a la sujeta diferenciada... va a ser mucho más evidente un conjunto de acciones dirigidas a mujeres indígenas, pero no aparece cuando hablas de mujeres afrodescendientes²⁰⁰.

De ahí la necesidad de generar información para reconocer la problemática diferenciada de las mujeres, así como implementar disposiciones específicas que puedan visibilizar la diversidad dentro de la población diversa, lo cual constituye aún un desafío en el Perú.

Servicios diferenciados

201 El nombre completo es Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales.

202 Experiencia multisectorial e interinstitucional que tiene como objetivo la prestación de servicios de salud, registro de identidad, monitoreo y acompañamiento a la gestión educativa, programas sociales, entre otros, a poblaciones alejadas y de difícil acceso.

203 Decreto Supremo 090-2011-PCM, que aprueba el listado de municipalidades rurales en el Perú.

El enfoque interseccional, así como la incorporación de pautas diferenciadas de comprender y atender la situación de violencia que viven determinadas poblaciones, deberían ser implementadas en todos los servicios que presta el Estado, ya sea para prevenir, atender o administrar justicia. Sin embargo, en algunas ocasiones, es necesario crear instalaciones con servicios específicos, dependiendo de la dimensión del problema en el espacio territorial o los objetivos que este pretende.

En ese marco, el único servicio creado específicamente para un tipo de población víctima de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar es el conocido como estrategia rural²⁰¹, provisto por el Ministerio de la Mujer. Suele asociarse a los CEM, pero en zona rural, ya sea que tenga contacto con poblaciones y comunidades indígenas, o no. Como se indicó, la centralidad de la actuación de estos servicios está en la articulación de actores, y la movilización e identificación de rutas locales de atención integral frente a la violencia en cada distrito rural. Tiene presencia en 49 distritos rurales con oferta fija todo el año y 18 distritos rurales con oferta itinerante a través de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS, embarcaciones militares que periódicamente, por vía fluvial, se acercan a las comunidades con diversos servicios del Estado)²⁰². Si bien tiene presencia en 67 distritos rurales, esta es ínfima si se reconoce que en el Perú hay 1303 municipalidades rurales²⁰³.

Casos emblemáticos

Otra dimensión en la que se visibiliza el abordaje de la violencia de género que acontece a las mujeres, en las que confluyen múltiples causas de discriminación, son los casos emblemáticos; es decir, aquellos que han sido objeto de denuncias públicas o jurídicas y, en ese contexto, han permitido mostrar la problemática y en más de una oportunidad alcanzar respuestas concretas de parte del Estado peruano. En ese sentido, en el Perú, se presenta una multiplicidad de casos de violencia que han afectado desproporcionadamente a mujeres que presentaban múltiples condiciones de discriminación en el país.

Las esterilizaciones forzadas

En la segunda mitad de la década de 1990, en un contexto de reconocimiento formal de derechos de las mujeres (cuota electoral, violencia familiar, creación del MIMP), la sociedad peruana se vio removida con la denuncia sobre la realización de una política de esterilizaciones forzadas llevada adelante en el marco del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar²⁰⁴, impulsado por el Gobierno, cuyas principales víctimas eran mujeres rurales, indígenas y pobres.

²⁰⁴ Resolución Ministerial 041-96-SA/DM.

205 Tamayo, Giulia. Nada personal. Lima, CLADEM Perú, 1999

206 Defensoría del Pueblo. Informes 7 (1998), 27 (1999) y 69 (2002).

207 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe 71/03. Petición 12.191. 10 de octubre de 2003.

208 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe 24/19. Petición 947-10. 7 de marzo de 2019.

209 Producidas durante el periodo 1995-2001.

210 Resolución Ministerial 0319-2015-JUS. Procedimiento para la inscripción en el Registro de Víctimas de Esterilizaciones Forzadas producidas en el periodo 1995-2001.

La denuncia se inició con una investigación de sociedad civil, concretamente de CLADEM Perú, sobre casos acaecidos entre 1996 y 1998²⁰⁵. Asimismo, la Defensoría del Pueblo publicó tres informes defensoriales²⁰⁶; y, en el Congreso, el tema fue abordado en dos acusaciones constitucionales: la 151 (de 2002 y que fue archivada ese mismo año) y la 269 (de 2003 y que fue archivada por el tiempo transcurrido, pero derivada al MPFN).

Desde 1999 hasta la actualidad, la sociedad civil, conformada fundamentalmente por organizaciones de derechos humanos y feministas, ha denunciado y promovido diversos procesos ante el sistema de justicia nacional y supranacional sobre el caso. A nivel supranacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conoció el caso de María Mamérita Mestanza vs. Perú, el cual llegó a un Acuerdo de Solución Amistosa²⁰⁷; y, actualmente, conoce el caso de Celia Edith Ramos Durand vs. Perú, el cual fue admitido en 2019²⁰⁸. Asimismo, en 2020, la Asociación de Mujeres Peruanas Afectadas por Esterilizaciones Forzadas presentó la denuncia de cinco casos ante el Comité CEDAW de las Naciones Unidas.

A nivel nacional, las denuncias constitucionales promovidas en el Congreso, así como el caso Mestanza ante la CIDH, obligaron al MPFN a iniciar una investigación sobre estas graves violaciones de derechos humanos. Esta se inició en 2003 y derivó en una denuncia formal ante el Poder Judicial recién en febrero de 2020, quedando pendiente el desarrollo del proceso penal. En este proceso, han sido denunciados el expresidente Alberto Fujimori y sus tres exministros de Salud: Marino Costa Baguer, Alejandro Aguinaga y Eduardo Yong Motta. Se busca que se juzgue como un delito contra la humanidad.

Por otro lado, y como resultado de la presión de las organizaciones de sociedad civil, en 2015, mediante el Decreto Supremo 006-2015-JUS, se declaró de interés nacional la atención prioritaria de esterilizaciones forzadas producidas entre 1995 y 2001, y se creó el Registro de víctimas de Esterilizaciones Forzadas (REVIESFO)²⁰⁹ a cargo del MINJUSDH²¹⁰. En ese marco, se dispuso que el MINJUSDH brindara asistencia legal gratuita a las víctimas, el MINSA las asegurara en el SIS (Seguro Integral de Salud), y el MIMP les brindara atención psicológica y acompañamiento social²¹¹.

211 Resolución Ministerial 262-2015-MIMP. “Lineamientos para la atención de víctimas de esterilizaciones forzadas en los Centros Emergencia Mujer”.

212 Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. *La situación de los derechos humanos en el Perú. Balance y perspectivas desde el mecanismo del EPU 2017*. Lima, CNDDHH, 2018, pp. 45- 46.

213 Ver <https://public.tableau.com/app/profile/observatorioestadistico-pncvfviz/REVIESFO-2016/REVIESFO>

214 Informe de Usuario 1463-2021-JUS-DGDPAJ/DALDV. 19 de mayo de 2021. Información emitida por la Dirección de Asistencia Legal y Defensa de Víctimas del MINJUSDH, remitida a la ciudadana Ana María Vidal, como respuesta a una solicitud de información en virtud a la Ley 27806. Es preciso indicar que, de acuerdo con la normatividad vigente, solo se registrará como “víctima” si esta cuenta con una resolución judicial con calidad de cosa juzgada o reconocida como tal por organismos internacionales; de lo contrario, será considerada “presunta víctima”.

En este proceso, se identificaron barreras económicas y geográficas, además de la desconfianza, como obstáculos para que las mujeres pudieran acudir a los lugares de registro. Así, se demostró que los mecanismos previstos eran insuficientes para garantizar el acceso al registro²¹². Asimismo, y a partir de 2018, el abordaje de casos de esterilizaciones forzadas dejó de ser objeto de prioridad del Gobierno. Información estadística del MIMP evidencia cómo en 2016 se atendió a 3580 personas (3474 mujeres y 106 hombres) y, en 2017, a 2255 personas (71 hombres y 2184 mujeres); mientras que en 2018 a solo 94 personas (3 hombres y 91 mujeres), en 2019 a 27 mujeres y en 2020 solo a 2 mujeres²¹³. Por otro lado, hasta el 19 de mayo de 2021, solo se habrían inscrito en el REVIESFO una víctima y 6793 presuntas víctimas de esterilizaciones forzadas²¹⁴.

Violencia sexual en conflicto armado

La publicación del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), en 2013, evidenció que la violencia sexual había sido una prácti-

ca generalizada en el periodo de violencia (1980-2000). Concretamente, mostró el registro de 538 casos de violación sexual (527 mujeres y 11 varones), la mayoría perpetrada por las fuerzas del orden²¹⁵ en contra de mujeres quechuahablantes (75 % de los casos), de origen rural (83 %), campesinas (36 %) o amas de casa (30 %)²¹⁶. En 2005, a partir de este informe, se aprobó la “Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR)”²¹⁷, norma que reconoció programas de reparación para las víctimas de la violencia vivida entre mayo de 1980 y noviembre de 2000²¹⁸, y que define como víctimas directas a quienes han sufrido violación sexual y como víctimas indirectas a los hijos productos de estos hechos.

A partir de estos dos procesos, acompañados por organizaciones de derechos humanos congregadas en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, así como diversos colectivos de derechos humanos y organizaciones feministas como DEMUS, se ha hecho permanente incidencia para visibilizar a las víctimas de violación sexual reconocidas en la Ley PIR, así como a las víctimas de “otras formas de violencia sexual”. En ese contexto, se logró que el Consejo de

215 Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Informe final*.

Tomó VI. Cap. 1, "Patrones en la perpetración de los crímenes y de la violación de los Derechos Humanos", p. 277.

Ver <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VI/SECCION%20CUARTA-Crime-nes%20y%20violaciones%20DDHH/FINAL-AGOSTO/1.5.VIOLENCIA%20SEXUAL%20CONTRA%20LA%20MUJER.pdf> (visitado el 15 de junio de 2021)

216 *Ibid.*, p. 276.

217 Ley 28592.

218 Programas de restitución de derechos ciudadanos, reparaciones en educación, reparaciones en salud, reparaciones colectivas, reparaciones simbólicas, promoción y facilitación al acceso habitacional y otras que la Comisión Multisectorial apruebe.

219 Acuerdo de Consejo de Reparaciones 9-08-04.

220 Oficio 837-2021-CR-ST, del 30 de abril de 2021. Información emitida por el Consejo de Reparaciones y remitida a DEMUS, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, como respuesta a una solicitud de información, en virtud a la Ley 27806.

221 Ley 31119, "Ley que modifica los artículos 3 y 6 de la Ley 28592, 'Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR)'".

Reparaciones, en su Reglamento²¹⁹, dispusiera que el Registro Único de Víctimas recogiera información de las víctimas de violación sexual, así como de otras formas de violencia, tales como esclavitud sexual, unión forzada, prostitución forzada y aborto forzado. Es preciso indicar que el Consejo de Reparaciones, hasta el mes de diciembre 2020, ya había registrado 5347 casos de violación sexual (97 % mujeres y 3 % hombres), así como 1662 casos de otras formas de violencia sexual (63 % mujeres y 37 % varones)²²⁰. Asimismo, en 2021, se logró modificar la Ley PIR²²¹, a fin de que en ella se incluyera una definición de "víctimas directas" que incorpora a las personas o grupos de personas que han sufrido actos de violencia sexual en sus diversas formas.

Más allá de esta realidad, casi la totalidad de casos está aún impune. La primera sentencia condenatoria sobre el tema se dio en febrero de 2018, cuando la Corte Suprema condenó a integrantes del Ejército por la violación sexual de M. M. M., una estudiante universitaria, bajo el contexto de lesa humanidad; caso acompañado por el Instituto de Defensa Legal (IDL). Asimismo, desde 2007, se viene investigando

y luego judicializando el caso Manta, en el que se denunciaron las violaciones sistemáticas realizadas por integrantes del Ejército a adolescentes de una comunidad campesina de la región Huancavelica. El caso, que incluye 9 víctimas, se encuentra en un segundo juicio oral ante la Sala Superior Nacional Transitoria del Perú, y es patrocinado por DEMUS y por IDL.

Violencia contra defensoras de derechos humanos

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, un conflicto social debe ser entendido "como un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia". Para marzo de 2021, esta institución reportaba el registro de 194 conflictos, 143 de los cuales están activos (73.7 %) y el 51 latentes (26.3 %), reconociendo que el 64.4 % se trata de conflictos socioambientales, seguido de conflictos comunales (10.3 %), entre otros²²².

222 Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la prevención de conflictos sociales y gobernabilidad. Reporte de Conflictos Sociales 205. Marzo de 2021.

223 DEMUS. Cartilla “Violencia de género en conflictos socioambientales”. Lima DEMUS, 2017.

224 Silva Santistevan, Rocío. *Mujeres y conflictos ecoterritoriales*. DEMUS y otros. Lima, 2017.

225 Jessenia Casani. 2018. Defensoras y la violencia de género en los conflictos ecoterritoriales. En <https://derechosinfronteras.pe/2018-defensoras-y-la-violencia-de-genero-en-conflictos-ecoterritoriales/> (visitado el 16 de mayo de 2021).

226 Caso patrocinado por DEMUS y GRUFIDES. Ver <https://www.demus.org.pe/noticias/maxima-acuna-denuncia-al-estado-peruano-ante-la-cidh/> (visitado el 15 de junio de 2021).

Organizaciones de sociedad civil, feministas e indígenas, han denunciado que en los conflictos ecoterritoriales las mujeres han sufrido una serie de vejaciones, siendo los agresores desde miembros del Estado, empresas, comuneros, otros²²³. Según un estudio promovido por DEMUS y otras organizaciones, la mayoría de personas que muere en los conflictos ecoterritoriales son varones (82 %) por el uso de armas de fuego contra la población desarmada. Sin embargo, eso “no implica que las mujeres no se vean profundamente impactadas por las confrontaciones diversas durante la escalada de los conflictos”. De hecho, reconoce que las diversas violencias que se ejercen sobre las mujeres tienen como sentido castigar, neutralizar y anular su vida como defensoras, afectando principalmente a indígenas, andinas o amazónicas²²⁴.

En ese contexto, la violencia de género que se usa para atacar a mujeres defensoras es de diversos tipos: física, sexual, psicológica y patrimonial, y se da en distintos contextos, durante estados de emergencia, protestas, detenciones, procesos de criminalización y situaciones cotidianas del conflicto latente²²⁵. Asimismo, si bien no existe un registro oficial de las víctimas, entre 2003 y 2017, por lo menos

102 mujeres han sido criminalizadas por participar en protestas sociales, y la mayoría de agresiones ocurrieron en conflictos mineros (Bagua-Amazonas, Majas-Piura, Cañaris-Lambayeque, Conga-Cajamarca, Espinar-Cusco y Tía María-Arequipa). Estas mujeres son, en su mayoría, indígenas.

En ese contexto, en 2017, se presentó ante la Comisión Interamericana el caso de Máxima Acuña²²⁶, una mujer campesina y defensora de la región Cajamarca que se enfrentó a la minera Yanacocha para defender su territorio, y en ese marco los pastizales y manantiales, ante la avanzada territorial de esta empresa. En la petición, se busca establecer que, además de otras violaciones de derechos humanos, en este caso existió violencia de género en un contexto de conflicto socioambiental.

Por otro lado, pero abarcando una comprensión más amplia de las defensoras y los defensores de los derechos humanos, se han visibilizado situaciones de violencia contra defensoras de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, como Católicas por el Derecho a Decidir o Madres en Acción, las que han sido “criminalizadas” por grupos fundamentalistas religiosos antiderechos²²⁷, o colectivos

227 Han sido denunciadas ante el sistema administrativo y del sistema penal nacional para quitarles sus nombres como organizaciones.

228 Silva Santistevan, Rocío. *Mujeres y conflictos ecoterritoriales*. Lima, DEMUS, 2017, p. 172.

229 Caso patrocinado por PROMSEX, la coordinadora Nacional de Derechos Humanos y REDRESS.

230 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú. Sentencia

como “Empolleradas” y “Somos 2074 y muchas más”, ambas creadas para reivindicar los derechos de las mujeres que fueron esterilizadas contra su voluntad en la década de 1990, que son víctimas de difamación en las redes sociales. Asimismo, ataques a defensoras y defensores de derechos LGTBIQ+, quienes se ha reprimido y denunciado por acciones públicas de reivindicación de derechos.

Así, luego de constantes procesos de incidencia y denuncia de casos, el Poder Ejecutivo incorporó en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (Decreto Supremo 002-2018-JUS) un acápite especial para garantizar el ejercicio seguro y en igualdad de condiciones de las labores de las defensoras y los defensores de derechos humanos; en 2019, se aprobó un protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos en el Perú (Resolución Ministerial 059-2019-JUS); y, en 2021, se aprobó el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las personas defensoras de derechos humanos (Decreto Supremo 004-2021-JUS).

Aun así, el balance aún es negativo. A pesar del marco normativo nacional vigente y de las expresas políticas

públicas, todavía no se cuenta con una respuesta efectiva por parte del Estado²²⁸.

Violencia contra mujeres trans y lesbianas

Diversas organizaciones y colectivos de sociedad civil han venido denunciando casos emblemáticos de violencia hacia la población LGTBIQ+, en la mayoría relacionados con la afectación de la integridad y la vida de mujeres trans, aunque también de mujeres lesbianas.

El caso de mayor relevancia, por el resultado de la denuncia, es el de Azul Rojas Marín²²⁹, hoy mujer trans. En 2018 fue detenida ilegal y arbitrariamente por la policía y la seguridad municipal; luego, violentada física, sexual y verbalmente por su orientación sexual no heterosexual, someténdola a actos de tortura sexual. El caso fue objeto de pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²³⁰, la cual en 2020 reconoció la existencia en el Perú de fuertes prejuicios en contra de la población LGBTI, que en algunos casos llevan a la violencia; y, en ese marco, le ordenó al Estado, entre otras obli-



de 12 de marzo de 2020.

231 Caso patrocinado por PROMSEX, la coordinadora de Derechos Humanos y Synergia.

232 Caso patrocinado por PROMSEX.

233 Un análisis de estos casos es desarrollada por Julio Arbizu y Mijaila Torres. En Boletín *Justicia de Género. Estereotipos de género en la justicia peruana: dos casos de discriminación por orientación sexual*. Lima, DEMUS, 2014.

gaciones, crear e implementar un plan de capacitación y sensibilización de agentes estatales sobre violencia contra personas LGTBIQ+, así como un sistema de producción estadística sobre la materia. Otro caso emblemático es el de Yefri Peña, mujer trans. En 2007, fue atacada por cinco personas, buscó una ayuda que le fue negada por la policía, lo que permitió que sus atacantes la violentaran físicamente, dejándola en semicomatado durante más de un mes. El caso fue presentado en 2020 ante el Comité de Derechos Humanos²³¹, tras no ser abordado como uno de tortura por la justicia peruana.

La violencia contra mujeres lesbianas se reflejó en varios casos, uno de ellos el caso de Pilar Fachin²³². En 2014, fue víctima de violencia y tentativa de feminicidio de parte del hermano de su pareja. En este caso, si bien el agresor fue sentenciado por el delito de tentativa de feminicidio, el sistema de justicia no consideró el agravante de discriminación por orientación sexual, de manera que perdió la oportunidad de aplicar e interpretar la normativa vigente

y el enfoque interseccional en su razonamiento. Asimismo, se han entablado varias denuncias sobre el trato discriminatorio y violento que reciben las mujeres lesbianas procesadas por la comisión de delitos, concretamente por someterlas a pericias psicológicas y psiquiátricas en las que no solo se hurga sobre su vida sexual, sino que se asocia la condición de lesbiana con criminalidad. Esto ha sido observado en las denuncias a Eva Bracamonte y Liliana Castro, procesadas por el homicidio de la empresaria Miriam Fefer, así como en la acusación a Abencia Meza, también por homicidio²³³.



A modo de reflexión

La denuncia y judicialización de casos emblemáticos, es decir representativos de una realidad de exclusión, discriminación o violencia vivida por todas las mujeres o un grupo de ellas, permite desafiar la coherencia del sistema jurídico, y el reconocimiento de los derechos fundamentales y derechos humanos. Si bien este no fue inicialmente pensado para las mujeres, sus principios constituyen la base para reivindicar derechos. De ahí la importancia de la visibilización y litigio de los casos descritos en este acápite, todos resultados de denuncias de la sociedad civil que, en algunos casos, fueron atendidas o respaldadas por entidades del Estado.

06

CONCLUSIONES

1. El abordaje de la violencia de género contra las mujeres, en los últimos años, se desarrolló en un contexto complejo política y socialmente para el país. Solo entre 28 de julio de 2016 y 2021, el Perú tuvo cuatro presidentes de la República y dos Congresos. Estos cambios se materializaron en base a disposiciones de la Constitución utilizadas en un ambiente de clara polarización entre Ejecutivo y Congreso, denuncias de corrupción, y la crisis sanitaria vivida en los últimos años. Un periodo en el que, además, la ciudadanía se constituyó en un actor político importante, en especial aquella movilizada por jóvenes, cuyo activismo trascendía y era independiente de partidos políticos o sindicatos.
2. Pese a este contexto de cambios, puede identificarse un avance sostenido en la construcción e implementación de la política contra la violencia, proceso que aún se presenta como inacabado y con grandes desafíos. En este ha sido jurídicamente relevante la aprobación de una norma integral contra la violencia hacia las mujeres, la Ley 30364, como lo requería el movimiento feminista y el Comité CEDAW; pero también el proceso social por el cual la violencia dejó de ser un tema de preocupación solo feminista para incluirse en la agenda de diversos sectores sociales y medios de comunicación, siendo un hito la Marcha Ni Una Menos del 13 de agosto de 2016. Así, no solo se contó con un marco jurídico que establece un sistema funcional para hacer seguimiento de la política y un proceso jurídico específico para atender los casos de violencia, sino también una sociedad que tomó como propia la problemática y exigía respuesta permanente del Estado.
3. Sin embargo, ese proceso ocurre en un marco ambivalente. Por un lado, el Poder Ejecutivo reivindicó de manera sostenida el enfoque de género como necesario para comprender y abordar la desigualdad existente, tanto en materia del sector educación como en violencia; mientras que el Congreso se convirtió en el espacio desde el que grupos fundamentalistas, basados en una campaña de desinformación y desprestigio del enfoque de género, obstaculizaron cualquier avance en materia de sexualidad y reproducción, incluyendo la ESI. Estas dos tendencias se presentaron, a pesar de los constantes cambios políticos que acompañaron al país los últimos años.

Se trató de una confrontación jurídica, pues implicó iniciativas legislativas y procesos judiciales; una confrontación política, porque se abordó en los procesos de interpelación de autoridades políticas e incluso discursivamente en la posibilidad de la vacancia presidencial; y una confrontación social, ya que, si bien no son comparables, coincidieron en el espacio y debate público el feminismo y la Marcha Ni Una Menos con grupos conservadores como Con Mis Hijos No te Metas y las marchas anuales por la vida que congregaron a miles de personas. En esta ambivalencia, se avanzó con el fortalecimiento de la política contra la violencia, pero sin tocar de manera profunda sus causas, pues eso implicaría indefectiblemente cuestionar estructuras de poder basadas en la autonomía sexual y reproductiva.

4. La implementación de la política contra la violencia hacia las mujeres no ha sido lineal y constante en todas sus dimensiones. El fortalecimiento de servicios de atención del Ministerio de la Mujer se da desde la década de 1990, el del sistema de justicia es más reciente; mientras que la prevención general de la violencia siempre ha sido mencionada normativamente, pero su implementación postergada. Una situación similar ocurre con el funcionamiento del sistema interinstitucional responsable de implementar la política contra la violencia, creado en 2015, y cuyo funcionamiento y énfasis han dependido del impulso del gobierno de turno, que en el caso del Perú ha variado constantemente en los últimos años. Frente a ello, la inversión pública en esta materia ha sido sostenida y se ha incrementado de manera relevante solo a partir de 2018, cuando se generaron las condiciones para que este eje temático fuera uno de responsabilidad del MEF y no solo del Ministerio de la Mujer. En ese contexto, más que de un proceso integral, podemos identificar diversas tendencias en la implementación de la política contra la violencia en el Perú.
- **Primera tendencia.** El perfeccionamiento conceptual de la comprensión de la violencia de género contra las mujeres, cuando la Ley 30364 (2015), bajo la expresión “violencia contra la mujer por su condición de tal”, dejó de lado la centralidad de la atención política en la violencia familiar. Normas de menor rango a la ley y la jurisprudencia del Poder Judicial han dotado de un contenido claro a esta expresión;

sin embargo, aún no es asumida por todas las instituciones y servidoras/es públicas/os. Las instancias especializadas en atender estos casos aún se denominan “de la familia” (juzgados y comisarías), y existen casos públicos en los que se ha negado la protección porque se ha considerado que la ley solo protege a las víctimas de violencia en relación de pareja.

- **Segunda tendencia.** La creación de tipos penales género específicos, es decir aquellos que, como un tipo penal independiente o como agravante de otro delito, establecen una pena específica mayor cuando el delito es cometido contra una mujer “por su condición de tal”. Este proceso se inició con la tipificación específica del feminicidio en 2013, pero se amplió a partir de 2017, cuando se creó una multiplicidad de delitos que afectan la integridad física o mental, o incluso contra la libertad sexual, con estas características. Así, en los últimos años, no solo se crearon, entre otros, los delitos de “lesiones graves contra la mujer y los integrantes del grupo familiar” y las “agresiones contra la mujer y los integrantes del grupo familiar”, sino también la tipificación de delitos como el “chantaje sexual” o el “acoso sexual”.
- **Tercera tendencia.** La adopción de múltiples normas de gestión multisectorial para enfrentar la violencia contra las mujeres, producto de la relevancia que cobró el tema en los últimos años. En 2016, se aprobó el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (**PNCVG**); en 2018, el Plan de Acción Conjunto (**PAC**)²³⁴; en abril de 2019, la Política Nacional de Igualdad de Género (**PNIG**); y, en diciembre de ese mismo año, el Programa Presupuestal por Resultado para Reducir la Violencia contra la Mujer (**PPoR RVcM**). Cuatro instrumentos de gestión, dos relacionados con el Sistema de Planificación Nacional (PNCVG y PNIG) y dos con el Sistema de Presupuesto Público (PAC y PPoR RVcM), cuya formulación no fue articulada (incluso presentan diferentes metas para los mismos temas) como tampoco lo es su implementación, pese a contar en más de una ocasión con los mismos servicios o intervenciones. En este proceso, en el que se ha priorizado la implementación de los instrumentos vinculados al Presupuesto

²³⁴ PAC para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo.

Público, el Ministerio de la Mujer ha obtenido un nivel de incidencia sin precedentes sobre los otros sectores o instituciones del Estado. Sin embargo, aún no ha sido capaz de articular los diferentes instrumentos de gestión y ha provocado ineficiencia. Tampoco ha logrado conectar la problemática de la violencia con otros ejes trascendentales como la autonomía sexual y la autonomía reproductiva.

- **Cuarta tendencia.** La creación y el fortalecimiento de un sistema funcional para la implementación de la política nacional contra la violencia, al que la Ley 30364 denominó Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. Este sistema cuenta con instancias de articulación a nivel nacional (Comisión Multisectorial de Alto Nivel [CMAN] y Grupo de Trabajo Nacional [GTN]), así como a nivel regional, provincial y distrital (instancias de concertación), en las que participan diversos sectores del Ejecutivo e instituciones del sistema de justicia, además de la sociedad civil. La existencia del sistema funcional es positivo, pues facilita acciones de coordinación respecto a acciones concretas (Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, por ejemplo) o en el proceso de implementación de las normas de gestión interinstitucional aprobadas. El seguimiento de los instrumentos de gestión interinstitucional relacionados con el sistema presupuestal (PPoR RVcM y PAC) ha sido un eje central de las instancias de articulación a nivel nacional (CMAN y GTN); sin embargo, este ha sido más mecánico (cumplimiento de tareas y ejecución de presupuesto) que estratégico, estando ausente el análisis del proceso y su impacto frente a la violencia, o iniciativas para articular los diferentes instrumentos de gestión existentes. Asimismo, y en todos los niveles, es poco clara la participación de la sociedad civil no solo en términos de cuándo convocarlas, sino respecto a su capacidad de decisión frente a la política.
- **Quinta tendencia.** El sostenimiento y fortalecimiento de los servicios de atención; reconociendo que este ha sido, desde hace más de dos décadas, uno de los ejes más visibles de trabajo del Estado, en especial

del Ministerio de la Mujer. El servicio emblema son los CEM, el que ha crecido sostenidamente en los últimos años, instalándose desde 2017 exclusivamente en comisarías y superando los 400 al finalizar 2020. Otro servicio relevante en tiempos de pandemia ha sido la Línea 100, seguida de los hogares temporales de refugio, los que pueden ser provistos por el Ministerio de la Mujer según la Ley 30364; asimismo, en el ámbito rural, resaltan las denominadas estrategias rurales. A diferencia de los CEM, los hogares temporales de refugio y los servicios de estrategia rural son escasos en número, siendo su poca cobertura uno de sus principales desafíos. Otro sector que se ha visto comprometido con la atención de casos ha sido el de salud, que a través de diversas normas pretende que todos los establecimientos de salud brinden atención especializada a las víctimas de violencia en relación de pareja o violencia sexual, además de haber centralizado su atención en la creación de centros de salud mental comunitaria. Los servicios especializados provistos por Gobiernos locales existen, aunque no con la relevancia o el despliegue de los promovidos por el Gobierno central. Es preciso indicar que el fortalecimiento de estos servicios de atención se ha materializado no solo en su incremento numérico, sino en la provisión de normatividad que busca su articulación para garantizar una atención integral. Pese a lo mencionado, informes de la Defensoría del Pueblo y de la sociedad civil evidencian limitaciones en términos de personal, infraestructura y logística para brindar un adecuado servicio, su conocimiento de normas, mantenimiento de estereotipos, entre otras.

235 Decreto Legislativo 1368. El nombre completo es “Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”.

- **Sexta tendencia.** La especialización del Sistema de Justicia. Ante la necesidad de contar con operadores de justicia e instancias especializadas, en 2018, se creó el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ)²³⁵. En ese marco, se espera contar con personal policial especializado en la temática; fiscalías y juzgados que aborden exclusivamente casos de violencia; y servicios del CEM listos para brindar defensa jurídica, además de la atención integral a las víctimas; y servicios de Defensa Pública del MINJUSDH

que, entre otras cosas, brinde defensa a los imputados. El sistema debía ser implementado entre 2019 y 2022; sin embargo, por decisiones presupuestales lleva un retraso importante respecto al cronograma previamente aprobado. A julio de 2021, solo se había implementado en 8 de los 35 distritos judiciales existentes, la mayoría de ellos en la capital del país y ninguno en zona de la selva.

- **Sétima tendencia.** Apostar por la prevención de la violencia de género contra las mujeres, entendida esta como prevención primaria; es decir, como aquella que busca cambiar los factores que la originan. En esta materia, las leyes y los planes han priorizado la escuela como el escenario para cambios de patrones socioculturales; sin embargo, su implementación ha atravesado diversos obstáculos, entre los que se encuentran las limitadas capacidades de las maestras y de los maestros para impartirlas, en especial si se relacionan con ESI, así como la campaña de desinformación sobre el “enfoque de género”. Por otro lado, y a nivel sectorial, el Ministerio de la Mujer ha brindado servicios de prevención centrados en el trabajo comunitario con lideresas y líderes sociales; incidencia en algunos centros educativos; campañas nacionales y puntuales alrededor de un eje priorizado o una fecha central; y el trabajo con masculinidades denominado Hombre por la Igualdad, siendo este último el que más relevancia pública ha tenido. Recién en 2021, el Ministerio de la Mujer aprobó normas estratégicas que pudieran contribuir a articular las diferentes acciones de prevención general que vienen desarrollándose, así como hacer más efectivas las intervenciones.
- **Octava tendencia.** Apuesta por la interoperabilidad. Al igual que muchos países de la región y en virtud de los avances tecnológicos vigentes, el Perú tiene el gobierno electrónico como un eje en el proceso de modernización del Estado. Sin embargo, existen múltiples desafíos para su implementación. En el área de violencia, se ha previsto la interoperabilidad de los órganos de justicia desde 2009, sin embargo, tiene frutos preliminares recién desde 2020. En 2015, mediante la Ley 30364, se creó el Registro Único de Víctimas y Agresores, el cual

a julio de 2021 solo se había implementado en 4 de los 34 distritos judiciales en los que se aborda la temática, e involucrando solo a la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial y el MPFN que lo lidera. Por otro lado, y bajo el liderazgo de la PCM, en 2019, se aprobó una norma de interoperabilidad del SNEJ, el cual se ha reglamentado recién en julio de 2021. A ello se suma el proceso de interoperabilidad iniciado bilateralmente por las entidades del sistema de justicia. En este proceso se evidencia la generación de procesos paralelos con diferentes liderazgos (MPFN, PCM y el MIMP como ente rector que supervisa la provisión de recursos económicos para su implementación a través del PPor RVcM) que son necesarios de articular.

- **Novena tendencia.** Incremento del presupuesto. La violencia contra la mujer es el único eje destinado a los derechos de las mujeres que ha ameritado compromisos presupuestales, en el marco del proceso de modernización del Estado. Así, se aprobó el Programa Presupuestal 080, Lucha contra la Violencia Familiar, para financiar fundamentalmente al Ministerio de la Mujer desde 2012; y el Programa Presupuestal por Resultados “Reducción de la Violencia contra la Mujer” para financiar servicios que involucran a 10 sectores, además del Poder Judicial y del MPFN desde 2020. Una revisión del presupuesto programado entre 2015 y 2021 evidencia que mientras en el primer año este ascendía a un poco más de 81 millones de soles, en 2021 ascendió a 677 millones de soles. Pese al incremento, un estudio de DEMUS, respecto al presupuesto de 2020, evidenció que este presupuesto no superaba el 0.25 % del Presupuesto del Sector Público y seguía concentrado en los servicios de atención.
5. El avance, no lineal pero sostenido, de la implementación de la política nacional contra la violencia hacia las mujeres presenta como principal desafío la incorporación del enfoque de interseccionalidad en todas sus dimensiones. Este enfoque fue reconocido en la Ley 30364 y en la mayoría de normas sobre materia aprobadas desde 2015, el cual se aparejó al reconocimiento de la frase “mujeres en su diversidad”, recogida por primera vez en el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-

2021. En este se reconoce como tales “a las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y trans; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes”, entre otras.

Es preciso indicar que desde la sociedad civil se ha requerido que el Estado desarrolle diagnósticos que permitan conocer el impacto diferenciado de la violencia en las mujeres diversas, y la forma en que este se ha estructurado a lo largo de la historia, dado el contexto de invisibilidad y desconocimiento que lo acompaña.

6. Uno de los desafíos existentes es contar con información sobre la prevalencia, naturaleza e impacto de la violencia contra las mujeres en su diversidad. La ENDES, única encuesta nacional periódica y representativa sobre la prevalencia de la violencia en relación de pareja, recoge información diferenciada por lengua materna, autoidentificación étnica y área de residencia (urbano/rural). Si bien se identifican preguntas sobre situación de discapacidad, no es claro el nivel de representatividad de los resultados de esta última categoría. No hay información representativa sobre la violencia que reciben las mujeres lesbianas, bisexuales, trans o intersex, así como tampoco la prevalencia de modalidades de violencia diferentes a la que se suscitan en relaciones de pareja. Asimismo, en el Perú se han impulsado encuestas sobre creencias que justifican la violencia (ENARES); sin embargo, sus resultados son generales y no visibilizan el impacto de las múltiples discriminaciones que viven las mujeres en los estereotipos que legitiman la violencia de género. Por otro lado, en materia de registros administrativos, se identifica que solo los CEM recogen información diferenciada por las condiciones de vulnerabilidad reconocidas en el enfoque interseccional; en los demás servicios, se identifica, en el mejor de los casos, información diferenciada por edad y sexo. Finalmente, se encuentra que los estudios o diagnósticos sobre la violencia contra las mujeres en su diversidad han sido realizados por la sociedad civil, la academia y, en menor medida, por el Estado (fundamentalmente la Defensoría del Pueblo). En estos priman los estudios que abordan la situación de las mujeres indígenas y rurales, aunque también de mujeres

migrantes y, en mucho menor cantidad, de mujeres con discapacidad o afrodescendientes. Aquellos vinculados a la población LGTBIQ+ suelen englobar a todo este colectivo, siendo escaso el material sobre la situación solo de las mujeres dentro de él.

7. El reconocimiento del enfoque interseccional no se traduce *per se* en su implementación, monitoreo y evaluación en las intervenciones del Estado, a menos que se generen instrumentos que permitan su implementación en la política pública. Estos no solo deberían ser generales, sino específicos para cada grupo poblacional, visibilizando las diferencias que pudieran presentarse dentro de estas mismas.
 - En 2019, se aprobó el PBAC, norma que busca fortalecer la articulación interinstitucional a fin de garantizar el trabajo conjunto y la respuesta integral frente a los casos de violencia; y que, en ese contexto, se establecieron medidas de atención para las personas en su diversidad. Una síntesis de este podría indicarnos que expresa una preocupación por garantizar la comunicación y el respeto de las opiniones y decisiones de niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, y personas con discapacidad; y por la atención con interculturalidad para las personas que pertenecen a pueblos indígenas, la que se concreta en el uso de su idioma y la articulación con la justicia especial/indígena, siendo menos clara la forma de materializar este enfoque en el caso de las personas afrodescendientes. Asimismo, se visibiliza la necesidad de justificar la atención diferenciada a las personas LGTBIQ+, siendo explícito el reconocimiento al nombre social de las personas trans; y el énfasis por establecer reglas para que las personas migrantes tengan soporte social a través de sus redes personales o el retorno a sus lugares de origen. El protocolo es un precedente importante, pero no necesariamente hace un especial énfasis en las mujeres (aborda a todas las personas), y es poco conocido por las/los servidoras/es públicas/os del país²³⁶.
 - Se podría indicar que casi no existen disposiciones específicas e integrales para cada grupo de mujeres en su diversidad, y menos

236 Liz Meléndez, directora del CMP Flora Tristán, indica que “desde Flora, han encontrado grupos de operadores que no conocen el protocolo. En esa línea, se cuestiona el nivel de articulación que propone el Protocolo, toda vez que los propios funcionarios que lo van a aplicar no conocen el instrumento”. Entrevista a Liz Meléndez. 10 de marzo de 2021.

para visibilizar las diferencias que pudieran haber dentro de ellas en el caso de mujeres con discapacidad o aquellas que pertenecen a la comunidad LGTBIQ+. No obstante, se reconoce un mayor avance en el caso de las mujeres indígenas. Respecto a ellas, no solo se han aprobado los “Lineamientos para incorporar el enfoque intercultural en la prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas u originarias”, cuyos cuestionamientos devienen más de la forma en la que fue aprobado que de su contenido; sino que la misma Corte Suprema del Poder Judicial aprobó un Acuerdo Plenario que establece reglas para evitar que el enfoque intercultural sea mal utilizado para justificar y, por lo tanto, dejar impunes casos de violación sexual a niñas y adolescentes. En un sentido absolutamente contrario y cuestionable, en 2017, la Corte Suprema aprobó un Acuerdo Plenario para establecer que las víctimas de feminicidio solo podían ser aquellas personas con identidad sexual femenina, excluyendo implícitamente a las mujeres trans.

8. Otra dimensión en la que se visibiliza el abordaje de la violencia de género que acontece a las mujeres en las que confluyen múltiples causas de discriminación son los casos emblemáticos; es decir, aquellos que han sido objeto de denuncias públicas o jurídicas. En ese sentido, en el Perú, las *esterilizaciones forzadas* cometidas en la segunda mitad de la década de 1990, en el marco de la Política de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, así como la *violencia sexual en conflicto armado interno* cometida en las décadas de 1980 y 1990 ha tenido como principales víctimas a mujeres de zonas rurales, indígenas y de menos recursos económicos; y, en un periodo más reciente, la violencia contra las mujeres defensoras en conflictos ecoterritoriales también ha tenido como principales víctimas a las mujeres indígenas. Por otro lado, se han visibilizado y judicializado hechos de violencia que han acontecido a mujeres trans y lesbianas. En cada uno de estos procesos, se han logrado hitos jurídicos, aunque persisten desafíos en la respuesta de justicia y reparación para las víctimas.

En el caso de las *esterilizaciones forzadas*, se reparó individualmente a la familia de María Mamérita Mestanza, caso que llegó al sistema interameri-

cano de derechos humanos. Sin embargo, está pendiente la resolución del caso general, el que congrega a más de dos mil mujeres, en el Poder Judicial; en tanto el Poder Ejecutivo ha postergado la implementación de los pasos iniciales (creación de un registro) que apuntaban a una reparación para las víctimas. Respecto a la violencia sexual en conflicto armado interno, se logró incluir a las víctimas como sujetos con derecho a reparaciones dentro de la Política Integral de Reparaciones que implementó el Estado a partir del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. No obstante, el acceso a la justicia y sanción a los responsables es aún un pendiente, ya que hasta el momento solo hay un caso con sentencia condenatoria. Al ser objeto de más de una denuncia ante el sistema supranacional de derechos humanos por la impunidad existente en casos de violencia a la comunidad LGTBQ+, y concretamente, de cara al caso Azul, el Perú está obligado a adoptar medidas concretas para que situaciones así no se repitan. Frente a ello, la violencia hacia mujeres defensoras de conflictos ecoterritoriales es aún poco visible y, si bien se han aprobado normas para las defensoras y los defensores de derechos humanos que las incluye, aún su implementación está pendiente.

9. Se podría indicar que en el Perú, a partir de 2015, el tema de violencia contra las mujeres ha cobrado una relevancia inédita. Ha dejado de ser un eje de preocupación y exigencia solo del movimiento feminista, y ha comprometido a diversos sectores de la sociedad civil y el Estado. Este proceso no ha sido lineal ni integral, aún existe una desconexión entre su atención y el abordaje de su prevención, y en especial de sus causas, las que están íntimamente vinculadas a la autonomía sexual y reproductiva; pero, además, un desafío importante respecto a la real integración del enfoque interseccional en la comprensión del fenómeno, y en su abordaje en términos de prevención, sanción y justicia. Es posible que estas desconexiones y desafíos expliquen por qué, después de todos los esfuerzos desplegados por la sociedad civil y el Estado, una encuesta nacional evidencie que la tolerancia hacia la violencia, lejos de disminuir, se ha incrementado en los últimos años²³⁷.

237 INEI, Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales. 2020. De acuerdo con esta encuesta nacional, la tolerancia social a la violencia era del 52.1 % en 2013, 54.9 % en 2015 y 58.9 % en 2019.

