

Examen Periódico Universal de Perú

42° Sesión

Enero-Febrero 2023

Resumen Ejecutivo

El presente informe es presentado por Inppares y Akahatá-Equipo de Trabajo en Sexualidades y Géneros. Tiene por objeto solicitar al Estado peruano aplicar medidas concretas y efectivas para garantizar los derechos humanos de la población peruana, en particular sobre la situación de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos (DSDR) y los Derechos Humanos de la población Lésbica, Gay, Trans, Bisexual, Intersexual, Queer y otras disidencias -LGTBIQ+-, mujeres, jóvenes, adolescentes, niñas y niños, en relación con las recomendaciones hechas al Estado peruano durante el segundo Examen Periódico Universal -EPU-.

Palabras Clave: *Salud Sexual y Reproductiva – Derechos Sexuales - Derechos Reproductivos- Educación Sexual Integral - Discriminación y Violencia de Género – Derecho a la Igualdad ante la ley y a la no discriminación.*

Legislación y Políticas Públicas

1. En su revisión anterior, Perú recibió y aceptó varias recomendaciones que llamaban a cambios legislativos e implementación de políticas para garantizar los derechos de las mujeres y niñas, de las personas LGBTI, particularmente para reducir la violencia y la discriminación hacia ellas¹.
2. No obstante, los siguientes párrafos evidencian que, mediante proyectos de ley y políticas regresivas en materia de derechos sexuales, Perú no está cumplimentando la implementación de dichas recomendaciones.
3. El Congreso publicó la Ley N° 31498 -aprobada por insistencia-el 23 de junio de 2022, Ley que impulsa la calidad de los materiales y recursos educativos en el Perú. Esta ley establece la posibilidad de modificar y censurar materiales educativos como textos, lineamientos curriculares u otros, que sean contrarios al criterio de algunas asociaciones de padres.
4. Se evidencia que la finalidad de la norma es que asociaciones de padres en contra de la Educación Sexual Integral y el Enfoque de género puedan vetar estos contenidos de los materiales educativos y de los currículos de la educación básica. Esto menoscaba la competencia del Ministerio de Educación, pues se estaría usurpando sus funciones de coordinar la política educativa, así como de formular los lineamientos generales de los planes de estudios.
5. Conforme al artículo 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional, se indican los derechos fundamentales recogidos en el artículo 44 del mismo y en la

¹ A/HRC/37/8 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Perú, recomendaciones 111.27, 111.28, 111.29, 111.30, 111.37, 111.38, 111.39, 111.40, 111.110, 111.112, 111.114

Constitución, cuyo contenido constitucionalmente protegido ha sido violado o subsidiariamente, amenazado por esta norma:

- Derecho a la educación, así como el derecho de los padres de escoger el centro de educación y participar en el proceso educativo de sus hijos.
- Derecho de igualdad y de no ser discriminado por razón de origen, sexo, raza, características genéticas, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma, o de cualquier otra índole.
- Derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad.
- Derecho de información, opinión y expresión.
- Derecho a la salud.
- Otros derechos fundamentales que la Constitución reconozca, por ejemplo, el derecho a la educación sexual, y que el Juez o la Jueza estime aplicables.

6. Los materiales educativos son una de las herramientas que docentes y estudiantes utilizan para desarrollar las competencias establecidas en el Currículo Nacional de Educación Básica, por lo que eliminar esta función de la rectoría del Ministerio de Educación, que cuenta con profesionales especializados en desarrollo curricular y producción y selección de materiales educativos, solo generará una gran incertidumbre y desigualdad, afectando a más de 6 millones de estudiantes que asisten a escuelas públicas, pues el alcance de esta ley no se establece para las escuelas privadas.
7. Abre la posibilidad a que organizaciones con postulados religiosos, muchas de ellas asociadas a partidos políticos, sean las que decidan lo que deben aprender miles de niñas, niños y adolescentes de escuelas públicas en temas de ciudadanía, ciencia, historia, y educación sexual integral, entre otros de importancia desarrollados en distintas áreas curriculares.
8. La Ley 31498 afecta gravemente la calidad de la educación, pues ya no son los criterios técnicos establecidos por los profesionales de carrera del Ministerio de Educación los que determinan qué se incluye en los materiales y textos escolares que son proveídos por el Estado. El sometimiento de los materiales y textos escolares, a la opinión y aprobación de asociaciones de padres, pone en riesgo el acceso a la educación bajo estándares de calidad adecuados, pues frente a una falta de consenso entre las asociaciones de padres se dilatarían los procesos de elaboración de materiales y puede afectar la evaluación de los logros educativos.
9. El artículo 2 de la mencionada ley, menciona que los padres de familia participan en el proceso de elaboración del contenido de los materiales, textos y recursos educativos para la Educación Básica, en los términos previstos en la presente norma.
10. En su artículo 5 dispone que los funcionarios y servidores civiles del sector educación no podrán aprobar o publicar materiales, textos ni recursos educativos cuyo contenido vulnere los principios previstos en el artículo 2 de la Ley o que en cuya elaboración no hubieren participado los padres de familia, conforme a los términos previstos en esta ley. El incumplimiento de dispuesto en el presente artículo constituye una falta disciplinaria por parte de los

responsables de la elaboración de los contenidos, los cuales serán pasibles de sanción o suspensión, sin goce de remuneraciones desde treinta (30) días hasta treinta y seis (36) meses o destitución, previo procedimiento disciplinario según la norma que los rige.

11. La Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República aprobó el PL 1520-2021-CR, "Ley que promueve la protección del embarazo de la madre gestante del niño por nacer y de su entorno familiar". El cual atenta contra el acceso al aborto terapéutico, legalizado desde 1924, que protege a las niñas de llevar un embarazo infantil forzado y a mujeres cuya gestación se encuentra en riesgo.
12. De aprobarse el proyecto en el Pleno, afectaría especialmente a niñas y adolescentes víctimas de violación sexual, pese a que Comité de los Derechos del Niño exige a Estado garantizarles servicios de interrupción de embarazo y atención posterior por riesgo a su vida y salud.
13. La Comisión de Descentralización del Congreso de la República aprobó el PL 1229-2021-CR que plantea que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables cambie su nombre por «Ministerio de la Familia y Poblaciones Vulnerables». Esto con el fin de promover a la "igualdad de trato, atención a la familia en su conjunto y a todo ciudadano que lo requiera, sin discriminación alguna" (art. 2). Si bien el Congreso de la República no cuenta con la competencia para plantear la modificación real del nombre del Ministerio, sí podría hacerse un llamado al Poder Ejecutivo mediante una ley declarativa de interés público.
14. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables intenta tener un énfasis en la población de las mujeres que históricamente y socialmente viven situaciones de desigualdad. Nombrar a un ministerio haciendo énfasis en la palabra mujer, implica ubicar una estrategia específica para atender a 17 millones de mujeres peruanas y residentes en nuestro país que sufren de discriminación estructural por su condición de mujeres y que afecta severamente sus vidas, sus derechos, y sus oportunidades de desarrollo.
15. La desigualdad que viven las mujeres peruanas requiere de un ente rector que se concentre en sus derechos, en su autonomía y en sus libertades.
16. La Comisión de Población y Salud viene estudiando el PL 954/2021-CR, Ley que despenaliza el aborto en casos de embarazos como consecuencia de violación sexual, presentado por la congresista Ruth Luque.
17. La iniciativa tiene como objeto despenalizar el aborto en casos de embarazos que sean consecuencia de violación sexual, ello en reconocimiento del derecho de las niñas, adolescentes y mujeres a una vida libre de violencia, y evitando para ellas una maternidad impuesta o forzada.
18. El 2021 se aprobó la R.V.M. 169-2021-MINEDU. Lineamientos de Educación Sexual Integral para la Educación Básica, lineamientos que se elaboraron con base en un diagnóstico, la revisión de las normativas y problemas de salud pública existentes.
19. El 2022 se aprobó en el Congreso de la República, la Moción que declara de importancia e interés nacional la conmemoración del «Día del Niño por Nacer»,

en concordancia con la Ley N° 27654 del 2002, que declara el 25 de marzo de cada año como “Día del Niño por Nacer”.

20. Una ley que tiene el propósito de proteger la vida desde el vientre materno y el reconocimiento de los derechos del no nacido. Debido a esta ley, más de 5 mil niñas en el Perú han sido obligadas a ser madres.
21. El 2022, la Comisión de la Mujer aprobó, por insistencia, en el Congreso de la República, el dictamen de los proyectos de ley 1096/2021-CR y 1120/2021-CR Proyecto de Ley de Tenencia compartida de menores, el cual modifica los artículos 81, 82, 83 y 84 del Código de los Niños y Adolescentes.
22. El congresista Alejandro Aguinaga, autor del proyecto, recordó que el mismo ha sido elaborado teniendo en cuenta la felicidad de los propios niños y con el propósito de evitar la ruptura de la relación paterno – filial.

Recomendaciones:

23. Derogar la Ley N° 31498 porque es una norma autoaplicativa, es decir, que su publicación y puesta en marcha genera situaciones jurídicas que afectan o amenazan cómo afectar derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política y en instrumentos jurídicos de protección de derechos humanos.
24. Archivar el PL N° 1520-2021-CR porque pone en riesgo el acceso al aborto terapéutico al reconocer los derechos del niño por nacer.
25. Archivar el PL 1229-2021-CR porque invisibiliza a las mujeres como sujetos de derechos y de las políticas públicas con miras a relegar a las mujeres únicamente al espacio de la familia, reproduciendo una concepción tradicional de sus roles.
26. Aprobar el PL 954/2021-CR para evitar que más mujeres sigan sufriendo las consecuencias de la penalización del aborto y entiendan que la penalización no reduce el número de abortos, lo que logra es el aumento de abortos clandestinos e inseguros con alta morbilidad y mortalidad materna y, que la maternidad no es un destino obligatorio para las mujeres.
27. Implementar la R.V.M. 169-2021-MINEDU que establece orientaciones para la implementación pertinente y oportuna de la educación sexual integral en las instituciones y los programas educativos de educación básica, tanto públicas como privadas, en sus diversas modalidades, niveles, ciclos y modelos de servicios educativos, que permita la vivencia de la sexualidad de manera segura, responsable y saludable, de acuerdo con la etapa de desarrollo y madurez de las y los estudiantes.
28. Derogar la Ley N° 27654 Día del Niño por Nacer, pues el hecho de obligar a una niña a ser madre es calificado como tortura por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
29. Archivar los PL 1096/2021-CR y 1120/2021-CR sobre Ley de Tenencia Compartida, debido a la grave afectación al principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, pues se entiende la tenencia como un derecho exclusivo de los padres, y la capacidad del padre o la madre de velar por las y los hijos tras una separación debe ser evaluada caso a caso por las instancias

correspondientes, a fin de no poner en grave riesgo el bienestar físico y emocional de los menores.

Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos [Ver](#)

30. A casi dos años desde el inicio de la pandemia, el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19 dejó en evidencia diferentes obstáculos para que las y los ciudadanos puedan ejercer de manera efectiva sus derechos sexuales y reproductivos durante este periodo. Principalmente, durante los primeros meses, el Estado priorizó únicamente la atención de los y las afectadas por este virus durante el periodo de cuarentena, dejando de lado los otros servicios esenciales como es la salud sexual y reproductiva, evidenciando la carencia en enfoques inclusivos, buen trato, deficiente calidad de atención y precariedad del sistema de salud de Perú. Solo 2019, previo a la pandemia, el 70 % de establecimientos de salud primarios del país necesitaba renovar su infraestructura y tenía un déficit de al menos 24 mil trabajadores de salud².
31. A la par, estos obstáculos tuvieron lugar en medio de alarmantes cifras de violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres en los años 2020 y 2021. Por ejemplo, durante el año 2020, los servicios de los Centros de Emergencia Mujer (CEM)³ atendieron un total de 13,843 denuncias por violencia sexual, 44,125 por violencia física, 55,995 por violencia psicológica, 131 feminicidios y 330 intentos de feminicidios, dejando a 156 niños, niñas y adolescentes huérfanos. En lo correspondiente al 2021, durante enero y octubre los mismos servicios atendieron un total de 18,475 casos por violencia sexual, 69.4% de las víctimas agredidas se encuentra entre los 0 y 17 años, 14.6% de víctimas fue agredido por desconocidos/as.
32. Por otro lado, en lo que respecta a las cifras de muertes maternas, para el 2019 se registraron 302 muertes maternas a nivel nacional; mientras que para el 2020 se incrementó a 429, es decir, en un 30%. De enero a octubre del 2021 se registraron 384 muertes maternas. La COVID-19⁴ pasó de ser la tercera causa de muerte materna indirecta en el 2020 a la primera en el 2021. El 35.5% de las muertes maternas del 2020 no accedió a controles prenatales y el 64.5% tuvo entre 1 a 5 controles prenatales, cuando lo óptimo, según protocolo médico, son 6 controles prenatales, condición que no se dio durante el periodo de pandemia. Mientras que en el 2021 se registraron 140 muertes maternas por causa de la COVID-19, en el presente año, hasta la semana 23, se reportaron 9 fallecimientos.
33. Otro factor que permite comprender el incremento de las muertes maternas es el aumento de los partos fuera de los establecimientos de salud. Para el 2019 se

² Ministerio de Salud de la República del Perú

³ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de la República del Perú

⁴ Ministerio de Salud de la República del Perú

produjeron 3,777; mientras que para el 2020 se contabilizan 5,875; y el 2021 se reportaron 4,210. Hasta la semana 23 del presente año (enero a junio 2022), se registraron 136 muertes maternas en el país⁵.

34. También se ha incluido un proyecto de ley 1520 “Proyecto de Ley que promueve la protección del embarazo, de la madre gestante, del niño por nacer y de su entorno familiar”, la congresista que lo promueve sugiere que este proyecto de ley es una condición fundamental para garantizar el derecho a la vida y el bienestar de la persona humana. El desarrollo de la iniciativa no ha considerado que en el Código Penal existe una excepcionalidad y esta se ha presentado de manera expresa en los casos de aborto terapéutico cuando existe una situación de riesgo o amenaza que pone en juego la vida de la persona.
35. Esto contradice las recomendaciones aceptadas por el Perú en su revisión anterior sobre revisar la interpretación restrictiva del aborto terapéutico y despenalizarlo en casos de violación, incesto y malformación grave del feto y Garantizar el acceso a los servicios médicos, incluidos un aborto sin riesgo y legal, a las víctimas de la violencia sexual⁶

Recomendaciones:

36. Como se ha sugerido anteriormente, se recomienda archivar el PL N° 1520-2021-CR porque pone en riesgo el acceso al aborto terapéutico al reconocer los derechos del niño por nacer. El dictamen obliga a llevar embarazos de alto riesgo a mujeres, niñas y adolescentes, quitando el derecho al aborto terapéutico que rige desde 1924.

Educación Sexual Integral

37. En su revisión anterior Perú aceptó recomendaciones que llaman a garantizar la aplicación de programas de educación sexual integral para las mujeres y las niñas, incluida información sobre salud y derechos sexuales y reproductivos⁷.
38. Sin embargo, durante 2020 y 2021, las clases se han impartido en forma virtual, y se desconoce cómo se ha manejado la tutoría y dentro de ella la Educación Sexual Integral (ESI). No se han dado los cursos de capacitación a docentes en la temática. Existen limitaciones en la implementación de los Lineamientos de Educación Sexual Integral para la Educación Básica; pues solo un 7% (4 de 60 instituciones educativas supervisadas) refiere que ha implementado la ESI de

⁵ Sistema de Registro del Certificado de Nacido Vivo del Ministerio de Salud

⁶ A/HRC/37/8 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Perú, recomendaciones 111.95 y 111.99

⁷ A/HRC/37/8 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Perú, recomendaciones 111.94, 111.104 y 111.141

manera integral, el 60% de docentes refiere que no cuenta con materiales educativos o herramientas pedagógicas para trabajar la Educación Sexual Integral con sus estudiantes; sólo el 40% de docentes refiere que ha recibido capacitación en los enfoques, por otro lado se aprecia un sesgo que ha generado temor y desinformación no sólo en madres y padres; también en docentes, todo ello por una postura política débil de parte del Ministerio de Educación frente a la ESI⁸.

39. Otra problemática ligada a la ausencia de capacitación al personal docente sobre la temática de la ESI es que tampoco se cuenta dentro de las instituciones educativas con personal pertinente que pueda fomentar espacios para erradicar dichas creencias irracionales y mitos sobre la enseñanza de la sexualidad, como es el rol y función de las y los psicólogos como agentes socio-educativos, cuyo propósito es generar espacios que favorezcan el desarrollo personal y social de las y los estudiantes, lo que implica a su vez una educación emocional, y velar por la salud mental lo que favorece directamente a sus relaciones interpersonales. Siendo la ESI una herramienta pedagógica que abarca las dimensiones anteriormente mencionadas.
40. Una problemática en torno a la ESI es su incipiente implementación que demuestra escasa voluntad política, a pesar de las cifras alarmantes de violencia identificadas en el ámbito educativo. El Ministerio de Educación reporta 40,561 casos de violencia, entre el 15 de septiembre del 2013 hasta el 30 de noviembre del 2021⁹. De este total, 6,606 casos son por violencia sexual. Esta es una clara evidencia de cómo el Estado no ha podido garantizar la protección de las infancias y adolescencias durante la pandemia, así como el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.
41. Aunado a lo expuesto, En el Perú no existe una normativa nacional con rango de ley que respalde un programa de educación sexual desde un enfoque integral (o Educación Sexual Integral - ESI).

Recomendaciones:

42. Fortalecer la ESI en el Perú elevando la normativa; estableciendo un Programa Nacional de ESI obligatorio en el ámbito de la educación primaria y secundaria, con apoyo técnico y presupuestario; e incluyendo un sistema de monitoreo y evaluación.
43. Implementarse la ESI debe con total respeto de la laicidad del Estado.
44. Promulgar una Ley de Educación Sexual Integral que establezca el derecho de todos los estudiantes a recibir contenidos de educación sexual de manera integral en todas las escuelas del país, en el ámbito público y privado.

⁸ Defensoría del Pueblo (Informe Especial N°7- 2021- DP, p. 57)

⁹ Plataforma Virtual contra la Violencia Escolar - SIsVe del Ministerio de Educación de la República del Perú

Discriminación y violencia de género

45. Perú recibió y aceptó numerosas recomendaciones sobre sobre discriminación y violencia de género¹⁰. Si bien algunas medidas se han tomado, la implementación de las mismas dista mucho de ser completa.
46. La violencia contra las mujeres es un atentado a los derechos humanos, y el feminicidio es la máxima expresión de esa violencia.
47. En el Perú, la normativa sobre el feminicidio ha tenido una evolución en el tiempo, es así como, en el año 2011 se modificó el artículo 107° del Código Penal, a través de la Ley N° 29819, incorporando por primera vez el delito de feminicidio, específicamente en el contexto íntimo.
48. En enero de 2022 se reportaron 519 notas de alerta por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres adultas; esta cifra representa un 19 % más que lo reportado en el mismo mes del año 2021¹¹. Se advierte que, si bien se han implementado varias recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, aún existen algunas pendientes que permitirán un mejor abordaje del problema.

Recomendaciones:

49. Afianzar el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA, del MIMP, tiene por objeto implementar y promover servicios especializados de prevención de la violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y personas afectadas por violencia sexual, así como de atención y de protección a las víctimas.

Derecho a la Igualdad ante la ley y a la no discriminación

50. La Corte Superior de Lima, mediante sentencia emitida el 2020, ordena al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú la implementación de un procedimiento administrativo que permita a las personas trans e intersex el cambio de nombres, sexo e imagen en sus respectivos DNI para así proteger y garantizar su identidad de género.
51. Precisamente no tener un documento nacional de identidad que refleje la identidad con la que se definen es el principal problema (35 %)¹² de las personas trans en Perú, seguido de dificultades para el acceso al empleo y el acoso escolar.

Recomendaciones:

¹⁰ A/HRC/37/8 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Perú, recomendaciones 111.25, 111.32, 111.33, 111.34, 111.35, 111.36, 111.108, 111.109, 111.111, 111.113, 111.116, 111.117, 111.118, 111.119, 111.120, 111.121, 111.122, 111.123, 111.124, 111.125, 111.126, 111.127, 111.128, 111.129, 111.130, 111.131, 111.132, 111.133, 111.135, 111.137, 111.138

¹¹ Reporte ¿Qué pasó con ellas? Defensoría del Pueblo

¹² Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú

52. Aprobar y promulgar el PL 790/2016 Ley de Identidad de Género en Perú, que si bien cuenta con la aprobación en la Comisión de la Mujer y la Familia del Congreso no ha pasado al pleno del Parlamento para su debate y eventual aprobación definitiva. Mientras eso no suceda, para modificar sus prenombrados o sexo en el Documento Nacional de Identidad (DNI), los ciudadanos trans deben continuar demandando al Estado, llevar el proceso judicial y esperar una sentencia favorable.