

ESTUDIO SOBRE EL ACOSO POLÍTICO HACIA LAS MUJERES EN EL PERÚ

sin acoso
sin insultos
sin
agresiones
sin violencia
hacen
sin objeciones
infundadas
sin vacaciones injustas
sin insultos
sin agresiones
sin
violencia
sin
insultos
sin amenazas
sin insultos
sin hostigamiento sexual
sin acoso
sin amenazas
sin vacaciones injustas
sin violencia
sin insultos
sin imposiciones
sin objeciones
infundadas
sin
violencia
sin amenazas
sin acoso
sin insultos
sin violencia
sin acoso
sin ocultamiento
de información
sin amenazas
sin
agresiones
sin
insultos
más
mujeres
sin agresiones
sin
amenazas
sin violencia
sin acoso
sin
insultos

**“Informe final y Propuesta normativa
Frente a las deficiencias en el cumplimiento de las medidas afirmativas, debido a la violencia de
género contra las mujeres candidatas y autoridades en el ámbito político municipal y regional”**

ESTUDIO SOBRE EL ACOSO POLÍTICO HACIA LAS MUJERES EN EL PERÚ

Presentado a

CENTRO DE LA MUJER PERUANA FLORA TRISTÁN, DIAKONÍA PERÚ Y CALANDRIA

Por la consultora

TAMMY QUINTANILLA ZAPATA

Lima, Setiembre de 2012

ÍNDICE

1. Plan de consultoría y agradecimientos
2. Marco conceptual
3. Presentación del problema
 - 3.1. Antecedentes y descripción del estudio
 - 3.2. Resúmenes de casos de acoso político hacia las mujeres
4. Análisis de la situación de incumplimiento de las medidas afirmativas
5. Propuesta normativa

1. Plan de consultoría y agradecimientos

El informe del estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú se realiza, haciendo entrega del *“Informe final y propuesta normativa frente a las deficiencias en el cumplimiento de las medidas afirmativas, debido a la violencia de género contra las mujeres candidatas y autoridades en el ámbito político municipal y regional,”* corresponde a la consultoría encomendada por el Centro de la mujer peruana Flora Tristán, Diakonía Perú y Calandria, denominada “Acción de exigibilidad por incumplimiento de medidas afirmativas” en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de la participación efectiva de las mujeres en la institucionalidad pública y la sociedad civil: Una estrategia para la inclusión y la superación de la pobreza en el Perú con enfoque de género.”

El objetivo ha sido la identificación de las formas de discriminación, exclusión y acoso político de los últimos años a mujeres integrantes de la Red nacional de mujeres autoridades (RENAMA). La metodología ha sido activa, participativa y de diálogo para el recojo de información y opinión, sistematizándola en el presente informe final y producir una propuesta normativa que contribuya a la solución del problema.

Se ha recopilado la información primaria consistente en los testimonios de las mujeres políticas, a través de entrevistas semi-estructuradas, las exposiciones realizadas en un encuentro de mujeres autoridades, celebrado en la ciudad de Cusco, y las apreciaciones de las profesionales especialmente convocadas a reuniones de trabajo sostenidas en agosto y setiembre de 2012 en Lima. La información secundaria proviene de la legislación nacional, internacional y comparada, las recomendaciones internacionales a los estados, las declaraciones del Estado peruano, la estadística, la prensa, las memorias de reuniones anteriores y la bibliografía.

Se ha demostrado la hipótesis de la que se había partido, confirmando que la situación de acoso a las mujeres candidatas y autoridades en los niveles de poder municipal y regional constituye una seria deficiencia en el cumplimiento de las medidas afirmativas para la participación política de la mujer, y presenta vacíos normativos de prevención, haciendo necesaria una acción de exigibilidad para dicho cumplimiento. Y se considera que el acoso a las mujeres candidatas y mujeres autoridades en el ámbito político es una forma de violencia de género.

Se ha elaborado una propuesta de proyecto de ley sobre el acoso político hacia las mujeres, presentándola en documento escrito y en láminas virtuales, en cuatro versiones distintas hasta llegar a la quinta, que se adjunta a este informe final. La consultora ha recogido los aportes de las profesionales en 6 reuniones de trabajo distintas en Lima y un evento celebrado en Cusco.

Agradezco a las mujeres autoridades que me revelaron su experiencia y, especialmente, a Diana Miloslavich del Centro Flora Tristán, a Rocío Palomino y Denisse Chávez de Diakonía Perú, a Susana Villarán de RENAMA, a la asesora de la Red macro-regional del norte (MUNOR) Gladis Robles, a la congresista Verónica Mendoza, a Carolina Garcés de la Defensoría del Pueblo, a Ana María Yáñez y Lisbeth Guillén del Movimiento Manuela Ramos, a Silvia Loli y Zoila Reátegui de la Municipalidad metropolitana de Lima, a Serly Figueroa de la Asociación de regidoras y mujeres autoridades de la región Cusco (AREC), a Tatiana Acurio de Calandria y, especialmente, al equipo de trabajo de Flora

Tristán en Lima y Cusco, conformado por Katya Zamalloa, Luzmila Flores y Jacqueline Aguilar, así como a Frank Pérez de la Escuela para el desarrollo.

2. Marco conceptual

Para el estudio sobre el acoso político hacia las mujeres, se han revisado los documentos y registros sobre las diferentes formas de violencia de género que afectan a la población femenina, tomando en cuenta que la política es un espacio público donde pueden darse agresiones y actos discriminatorios hacia las personas que ahí se desempeñan, especialmente a las mujeres.

Los conceptos de importancia para la realización de la presente investigación son la vida política y pública, el enfoque de género, la discriminación, la violencia contra la mujer, el acoso y las definiciones sobre acoso político, que se han desarrollado en otros países.

La vida política y pública es un concepto amplio, referido al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política.¹ Tal concepto ha sido desarrollado por el Comité de Naciones Unidas que emite las observaciones a los Estados sobre el cumplimiento de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Nuestra normativa constitucional y legal identifica y reconoce los derechos políticos.

El enfoque de género parte del reconocimiento de la existencia de las relaciones asimétricas entre hombres y mujeres construidas sobre la base a las diferencias sexuales de que son el origen de la violencia hacia las mujeres. El enfoque de género permitirá diseñar estrategias de intervención orientadas al logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Así lo establece el Plan nacional contra la violencia hacia la mujer (2009 – 2015).

La discriminación es cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Peruano. Esta definición se especifica en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, Ley N° 28983.

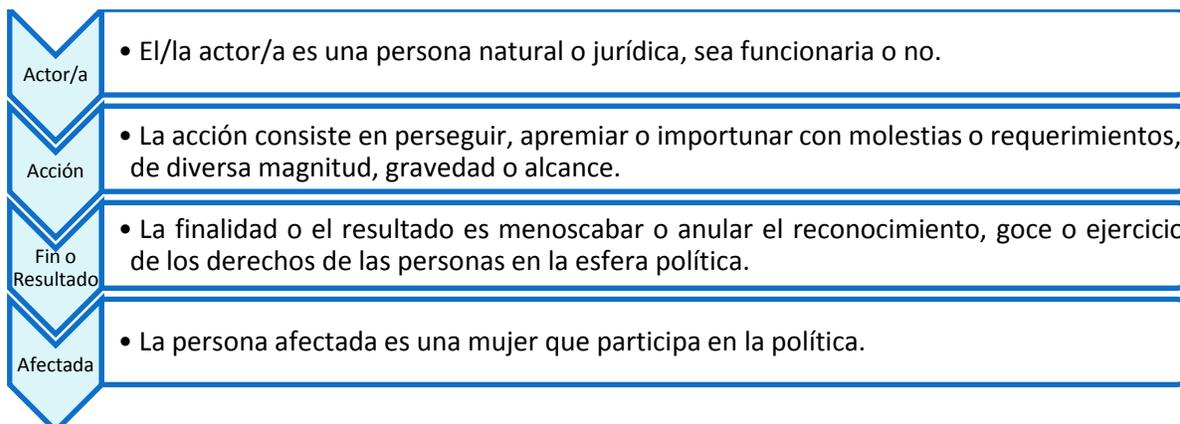
¹ Acápite 5 de la Recomendación general de CEDAW N° 23, adoptada por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 16° periodo de sesiones, 1997, U.N. Doc. A/52/38.

El acoso significa el acto de acosar, equivalente a perseguir, apremiar, importunar a alguien con molestias o requerimientos, según la Real academia española. Este acoso puede darse de diferentes formas y en distintos espacios. El acoso político viene a ser el que se efectúa en el ámbito político o el que afecta al desempeño en la política.

En Bolivia, el acoso político es el acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político – pública, o en contra de sus familias, con el propósito de acortar, restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos. 2 Tal concepto fue definido por la Asamblea legislativa plurinacional de Bolivia con la aprobación de la Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres, en su artículo séptimo, el 28 de mayo de 2012.

En Costa Rica, el acoso político alude a acciones de violencia contra mujeres que ejercen la representación política, proviene de hombres y mujeres que pertenecen a los mismos partidos, de hombres y mujeres de otros partidos, de representación sindical y de organizaciones sociales y comunales, campesinas, gremiales o étnicas.³ Esta afirmación es referida por la sistematización de experiencias de acoso político que viven o han vivido las mujeres que ocupan puestos de elección popular en el nivel local, realizada en abril de 2010.

De estas definiciones, se desprende que los elementos conceptuales del acoso político hacia las mujeres son los siguientes:



2 Ley N° 243 de Bolivia en http://www.senado.bo/upload/leyes/2490-ley_no.2432012.pdf

3 El Instituto nacional de las mujeres (INAMU) y la Cooperativa autogestionaria de servicios profesionales para la solidaridad social (COOPESOLIDAR) R.L. con las consultoras Ana Cecilia Escalante Herrera y Nineth Méndez Aguilar. San José de Costa Rica, abril de 2010. Son 31 láminas en: <http://www.un-instraw.org/data/media/documents/PP/Presentacion-acoso-politico.pdf>

La consideración de estas definiciones y elementos conceptuales sirven para comprender la presentación del problema socio-jurídico y político, el cual se ha evidenciado tanto en el Perú como en otros países de Latinoamérica.

3. Presentación del problema

El acoso político hacia las mujeres ha tenido manifestaciones en los distintos niveles de gobierno y de participación política. Y se han vivido experiencias sufridas por regidoras, consejeras y alcaldesas, de las que ha tomado conocimiento directo la Red nacional de mujeres autoridades (RENAMA). Son actos discriminatorios orientados a coaccionar la participación en la toma de decisiones, la opinión o la intervención política, la labor de fiscalización, en suma, a limitar la capacidad de ejercer derechos políticos.

Las formas identificadas de acoso político muestran que las mujeres son obstaculizadas con dificultades, provocadas de manera intencional e infundada, a sus iniciativas y propuestas, a través de impedimentos para realizar su labor normativa y fiscalizadora, intimidaciones y extorsiones para la continuidad en el ejercicio del cargo, inducciones al error administrativo, manifestaciones verbales de desprecio o de menosprecio en público o en privado, difamación, amenazas a la integridad y agresiones físicas.

Para presentar el problema de acoso político hacia las mujeres, se dan a conocer los antecedentes y la descripción del estudio realizado, los hallazgos en el nivel de gobierno regional, nivel de gobierno provincial y nivel de gobierno distrital, así como los resultados del análisis sobre las modalidades o variantes identificadas.

3.1. Antecedentes y descripción del estudio

Las organizaciones de mujeres, tales como el Centro de la mujer peruana Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos, han observado el cumplimiento de las cuotas de género en los cargos políticos y han brindado asesoría profesional y capacitación a las mujeres autoridades. En el acompañamiento a su desempeño, durante periodos gubernamentales anteriores, se supo de una congresista víctima de difamación, una alcaldesa afectada por violencia de pareja, una regidora extorsionada por el alcalde, una regidora agredida físicamente por el alcalde y una regidora arbitrariamente impedida de asistir a las sesiones, entre otros casos graves.

La RENAMA y las instituciones que la apoyan vieron la necesidad de contar con un estudio que sirviera para sustentar una propuesta normativa contra el acoso político que viven las mujeres autoridades. Por ello, el Centro de la mujer peruana Flora Tristán, Calandria y Diakonía establecieron los términos de referencia del estudio, basado en la verificación de casos, la participación inter-institucional y la revisión bibliográfica para arribar a la elaboración de un informe y una propuesta de proyecto de ley. Esta decisión es el antecedente formal del documento que aquí se presenta.

En la primera recopilación de la información primaria y secundaria, se encontró la experiencia de Bolivia, donde se aprobó la Ley de acoso y violencia política, en mayo de 2012. En este, nuestro vecino país, hubo dos casos mujeres autoridades asesinadas; la primera fue encontrada en el río,

luego de haber sido asaltada, ocurrió antes de la promulgación de la ley; la segunda fue abaleada por hombres que irrumpieron en su negocio, al poco tiempo de haberse aprobado la ley. Ambos casos refieren graves sospechas de motivos políticos, según los registros periodísticos, ya que fueron mujeres que se encontraban investigando, discordando o cuestionando algunas decisiones tomadas o anunciadas en el ámbito político.

El presente estudio toma como punto de partida una muestra extraída del contingente de mujeres autoridades de los gobiernos regionales y gobiernos locales del nivel provincial y distrital, elegidas para el periodo de 2011 a 2014. El estudio se realiza en Lima y Cusco, los meses julio, agosto y setiembre de 2012, sobre las experiencias de dichas autoridades durante su candidatura en 2010 y desempeño en el cargo desde 2011 hasta la fecha. Para recopilar la información primaria, la consultora ha participado en 6 reuniones de coordinación y trabajo específico, 2 exposiciones en reuniones amplias para recoger los aportes, 1 evento público donde hubo 6 exposiciones que sirvieron de insumo, y 41 entrevistas semi-estructuradas realizadas. La información secundaria se ha compuesto de la normativa nacional, internacional y comparada, la bibliografía, la prensa y el material informativo proporcionado por RENAMA, Flora Tristán y Diakonía.

La muestra examinada es un conjunto de 187 mujeres autoridades, considerando a las 2 vice-presidentas regionales, 72 consejeras regionales, 8 alcaldesas provinciales y 54 alcaldesas distritales -hasta aquí, todas las elegidas en dichos cargos políticos-; también forman parte de la muestra, 27 regidoras provinciales y 24 regidoras distritales, que vienen a ser una parte de todas las regidoras. Esto quiere decir que la muestra corresponde al 6% del total de 2,979 mujeres autoridades elegidas en los niveles gubernamentales referidos y, dentro del grupo, el 100% de las mujeres autoridades regionales y las alcaldesas.

La investigación ha identificado a 73 mujeres autoridades afectadas por acoso político en sus diferentes variantes; el 39% de la muestra. Esto significa que están expuestas al acoso político 2 de cada 5 mujeres autoridades. Los casos han sido constatados, tomando como premisas la existencia de los elementos conceptuales referidos y el conocimiento institucional del ejercicio político de las agraviadas. En esta parte del documento, se menciona el departamento del Perú donde se encuentra la entidad gubernamental y el cargo que desempeña la afectada, sin especificar la jurisdicción ni revelar su identidad, debido a la discreción que algunas mujeres autoridades han solicitado, ya que ciertos agravios no han sido denunciados públicamente.

Los 73 casos de acoso político hacia las mujeres se componen de 1 vice-presidenta regional, 18 consejeras regionales, 5 alcaldesas provinciales, 22 regidoras provinciales, 11 alcaldesas distritales y 17 regidoras distritales.

Al haber analizado el total de mujeres autoridades regionales y alcaldesas, tanto provinciales como distritales, dentro de la muestra, podemos decir que son afectadas por acoso político el 25% de las autoridades regionales, el 26% de las alcaldesas, el 63% de alcaldesas provinciales y el 20% de las alcaldesas distritales, en suma, el **25%** de las 136 mujeres autoridades elegidas en estos niveles, que son las 2 vice-presidentas regionales, 72 consejeras regionales, 8 alcaldesas provinciales y 54 alcaldesas distritales.

En el nivel de gobierno regional, se ha revisado la situación de todas las 74 mujeres autoridades, considerando a las 2 vice-presidentas regionales y las 72 consejeras regionales. Se han encontrado casos de acoso político en la vice-presidenta regional de Lima provincias y 18 consejeras regionales de Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco, Junín, Lima provincias, Madre de Dios, Pasco, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali.

En el nivel de gobierno local provincial, se han revisado los casos de las 8 alcaldesas provinciales y a 27 regidoras provinciales, es decir, 35 mujeres autoridades provinciales. Se halló acoso político hacia 27 de ellas, que vienen a ser 5 alcaldesas provinciales de Cañete, Huarochirí, Lima metropolitana, Tocache y Tumbes; y 22 regidoras provinciales de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Moquegua, San Martín y Tacna.

En el nivel de gobierno local distrital, el número revisado corresponde a las 54 alcaldesas distritales y a 24 regidoras distritales, que suman 78 mujeres autoridades distritales. El acoso político afecta a 28 mujeres autoridades distritales, considerando 11 alcaldesas distritales de Jamalca en Utcubamba, Amazonas; Mejía en Islay, Arequipa; Chipao en Lucanas, Ayacucho; Cusipata en Quispicanchi, Cusco; Monsefú en Chiclayo, Lambayeque; Pacasmayo en Guadalupe, La Libertad; San Antonio en Huarochirí, Lima provincias; Villa María del triunfo en Lima metropolitana; Samegua en Mariscal Nieto, Moquegua; Puerto Bermúdez en Oxapampa, Pasco; Pólvora en Tocache, San Martín. Y las 17 regidoras distritales son de Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Puno y Tacna.

El acoso político se dirige desde diferentes sujetos activos, evidenciándose que en el 71% de casos son presidentes regionales alcaldes; el 48% son consejeros regionales o regidores; el 14% es el personal del gobierno regional o la municipalidad; el 24% es la prensa; el 14% es algún grupo o sector de la población; y el 4% es la familia.

En cuanto a la forma de acoso según el tipo de acto o maltrato, el 5% de agraviadas ha sido afectada por maltrato físico, el 57% por maltrato psicológico; el 10% por hostigamiento sexual; el 14% por difamación de índole sexual; el 24% por difamación de índole patrimonial; el 19% por difamación de índole intelectual; el 48% por coacción con mecanismos administrativos; el 14% por control económico; y el 10% por amenaza con recurso legal interpuesto.

3.2. Resúmenes de casos de acoso político hacia las mujeres

A continuación, se resumen algunos casos, del total codificados desde C01 hasta C73, debido a la discreción que solicitaron algunas de las mujeres autoridades entrevistadas.

(C01) En Lima provincias, la vice-presidenta regional es perseguida por una camioneta conducida por un hombre, a quien se ha fotografiado, filmado y transmitido a los medios de comunicación, confirmando que ha sido en diferentes horarios. Esto es acoso en forma de acecho personal.

(C03, C04 y C05): En Ayacucho, las 3 consejeras regionales tuvieron que someter a consideración del consejo municipal la aprobación de un pronunciamiento público a favor de los derechos de la mujer, en respuesta a las declaraciones del presidente regional, en un medio de comunicación, refiriendo que algunas funcionarias debían dedicarse a las labores domésticas porque, según él, no

tenían la capacidad. Esto es acoso en forma de maltrato psicológico verbal y público. Su expresión fue: *“Si las mujeres no están capacitadas para ser funcionarias, deben ir a su casa a lavar y cocinar”*.

(C06) En Cajamarca, una concejera regional fue encomendada por el concejo municipal para presidir una comisión de investigación por una denuncia de acoso sexual a dos trabajadoras, por parte de un asesor del Gobierno regional. Al presentar el informe de dicha investigación, el regidor integrante de la comisión no quiso firmar, por lo cual firmó sólo ella y lo entregó. El presidente regional archivó el expediente y, cuando la prensa preguntaba, la consejera decía que estaba en manos del presidente regional. Después de 4 ó 5 meses, el asesor fue despedido. Luego, por vía telefónica, la consejera recibió amenazas de muerte por el asesor, hecho que ha sido denunciado ante los medios de comunicación.⁴

(C07) En Huánuco, una joven consejera regional falleció en circunstancias extrañas, que merecen una profunda investigación. Se encontraba embarazada y había planteado a un presidente de comisión, la posibilidad de tener licencias a fin de no viajar, debido a su embarazo. Murió envenenada en un hotel, a donde había llegado sola, sosteniendo un vaso con agua en mano; al día siguiente, la encontraron en la habitación con la misma ropa y con restos del líquido que había ingerido. Se ha presumido suicidio y, si esto se debió a presiones que recibía, entonces, fue una víctima de acoso político; si fue un homicidio, peor aún. Su pareja, que trabaja en el gobierno regional, fue un sospechoso. Su padre solicitó que se conformara una comisión investigadora sobre su muerte, en el consejo regional, lo cual se aprobó por acuerdo formal, a principios de 2012. En los documentos publicados por el gobierno regional, figuran las actas, donde consta que la consejera había solicitado copia de unos documentos para firmarlos, era una información de una comisión investigadora que ella conformaba, y no se los habían entregado.

(C24) En Amazonas, una regidora provincial es cuestionada debido al nombramiento de su hermano como gerente municipal, sin considerar que él trabaja con nombramiento en la municipalidad desde hace 11 años atrás, pero en otro cargo. El caso ha sido expuesto a la prensa y existen grupos opositores que están preparando la solicitud de vacancia, basándose en tales hechos.⁵

(C26) En Apurímac, una regidora provincial denunció el caso de maltrato físico por parte del alcalde, durante un acto formalmente convocado por la municipalidad. Sumado a las agresiones físicas, hubo agresiones verbales de carácter sexual; y luego, injurias contra la regidora, expresadas por el alcalde, en conversación telefónica con el esposo de ella. La agraviada denunció y el resultado del examen médico legal estableció diez días de descanso médico. El proceso concluyó con una conciliación donde el alcalde asumió una serie de compromisos. Es un caso grave de maltrato físico y psicológico.⁶

4 Entrevista a Gladis Robles, asesora de la Red MUNOR el 20 de agosto de 2012. Notas periodísticas de Radio Programas del Perú, revisadas en la web el 20 de setiembre de 2012.

5 Notas periodísticas de Radio La Voz y Diario Ahora, publicadas en la web en enero de 2011; y revisadas el 20 de setiembre de 2012.

(C27) En Ayacucho, una joven regidora provincial, la única mujer en el concejo municipal, recibe constantemente expresiones desdeñosas, por parte del alcalde, acerca de sus capacidades y conocimientos, debido a su edad y a que no hay más mujeres en el concejo municipal. Ella relata: *“El alcalde me dice: Hablas porque no tienes experiencia, no sabes. Soy la única mujer y soy joven. No les gusta cuando fiscalizas, les incomoda.”*

(C28) En Cajamarca, una regidora provincial ha sido objetada en cada una de sus observaciones fiscalizadoras a la gestión respecto de algunas obras. Fue cuestionada por los miembros del concejo municipal al haber sido funcionaria municipal, cargo al cual renunció, a través de un procedimiento administrativo inadecuado. Fue expuesto su caso a través de la prensa y no fue apoyada por su partido ante esta acusación, sino por las organizaciones de mujeres y la población.⁷

(C29) En Cusco, una joven regidora provincial revela que el alcalde y el personal de la municipalidad han desatado una corriente difamatoria contra ella y sus familiares, hacia la prensa. Manifiesta que el alcalde deniega apoyo a todas las iniciativas que plantean las regidoras, lanzándoles comentarios peyorativos en público, además de haber ordenado que un vehículo las siga durante un tiempo el primer año de gestión. Ella refiere que: *“Difamación por parte del Alcalde y personal (municipal) hacia la prensa. También acecho personal por gente mandada por el alcalde. Se opone a todo lo que plantean las mujeres en el concejo municipal. Me han puesto piedras en el camino. Nos hace ver como enemigas de la gestión. Maltrato psicológico con comentarios peyorativos, recalando que gracias a él somos regidoras. Difamaron a mis familiares.”*

(C30) En Cusco, una regidora provincial refiere que su centro de trabajo, una institución pública, le inició un proceso laboral, atribuyéndole falta grave de inasistencia, exigiéndole ir o permanecer en el lugar de responsabilidades laborales cuando le tocaba asistir a las sesiones de concejo municipal, aun cuando había sido comunicada su programación. Dice: *“Me interpusieron recurso de abandono de trabajo y me exigen ir cuando me tocaba estar en las sesiones de concejo.”*

(C32) En Cusco, una regidora provincial ha estado expuesta al acoso de un sector de la población por vincularla, injustamente, desde que era candidata, con algunas personas que no obraron debidamente en sus acciones y funciones, generando presiones para tener que defenderse ante la prensa.

(C33) En Cusco, una regidora provincial percibe una tendencia a no aceptar los planteamientos de las mujeres. El alcalde no le delega las funciones, no le da la encargatura, cuando se ausenta, a pesar de que ella es la teniente – alcalde. Una vez, debido a un viaje, el alcalde programó una sesión de concejo, sin anticipación, a la cual ella no iba a asistir, debido a una pasantía, pero tuvo

6 Notas periodísticas del Diario Correo y el Movimiento Manuela Ramos, publicadas en la web el 25 de abril de 2012 y revisadas el 15 de agosto de 2012. Entrevista a la agraviada en Cusco el 24 de agosto de 2012.

7 Entrevista a Gladis Robles, asesora de la Red MUNOR el 20 de agosto de 2012. Notas periodísticas de Radio Marañón, publicadas en la web en ; y revisadas el 20 de setiembre de 2012.

que dejarla para asistir a la sesión. Desde la municipalidad, se impulsó una difamación sobre ella hacia la prensa; discutieron su vacancia y luego el JNE la absolvió; este hecho aún la afecta y evita recordarlo.

(C34) En Huancavelica, una regidora provincial recibió, por teléfono, amenazas a su integridad, debido a su labor de fiscalización respecto de unas obras, que no eran un asunto que formara parte de la comisión en la que ella trabaja; cuando informó en sesión de concejo lo ocurrido, aludió a una revisión tecnológica del aparato donde se recibió la llamada. Un medio de comunicación ha estado diciendo, falsamente, que tiene empresas y viajes y que no trabaja como regidora; además, el periodista aludido la ha denunciado por difamación, debido a un hecho que no correspondía.

(C36) En Huancavelica, una regidora distrital es impedida de contar con recursos para desplazarse por las zonas rurales alejadas, dentro del distrito, para cumplir su labor de fiscalización. Incluso el alcalde le dijo que era usurpación de funciones que fuera a observar obras, porque ella está en una comisión de trabajo distinta a la de obras.

(C38) En La Libertad, una regidora provincial fue agredida física y verbalmente por un grupo de mujeres, a la salida de una sesión de concejo municipal, mientras daba declaraciones a la prensa. Le dieron un puñetazo y una patada, y le increparon haber mencionado a una gerente municipal en la sesión de concejo con relación a unas sumas gastadas por el Vaso de leche, que objeto basada en su labor de fiscalización. La regidora solicitó garantías personales contra la gerente municipal aludida y la gobernación de La Libertad aprobó una resolución desestimando este pedido.⁸

(C40) En Moquegua, una joven regidora provincial refiere que el alcalde siempre se ha expresado con desprecio, tanto en privado como en público, durante las sesiones de concejo municipal y delante del personal de la municipalidad. Narra lo siguiente: *“Desde el inicio de la gestión, se trató de limitar mi trabajo por el hecho de ser mujer y ser joven, obligándome a que no diga nada. En las sesiones de concejo, el alcalde me decía: A esta no le creas nada, porque no sabe nada; ¿Tú qué quieres acá?!”*

(C57) En Arequipa, una regidora distrital refiere que un medio de comunicación dañaba su imagen, generando dudas sobre su dedicación a la labor y presencia en la municipalidad, cuando ella cumplía con los horarios acordados para su cargo. Ella refiere: *“A veces quieren dañar la imagen correcta de una mujer. Por la radio, me atacaban diciendo que iba a vacacionar. Y estoy 2 días a la semana.”*

(C58) En Apurímac, una regidora distrital manifestó que, al inicio, era difícil hacer entender a los regidores, que los temas concernientes a las mujeres son importantes. Antes de ello, expresa que los regidores y el alcalde le decían que *“(con) esos temas, no se logra nada, decían, y querían que*

⁸ Entrevista a Gladis Robles, asesora de la Red MUNOR el 20 de agosto de 2012. Notas periodísticas de Radio Programas del Perú, Diario Correo y Trujillo informa, revisadas en la web el 20 de setiembre de 2012.

yo me encargue de organizar el almuerzo.” En referencia, tanto al alcalde como a los regidores, dijo que hubo que sensibilizarlos e involucrarlos, hasta canalizar algunas acciones.

(C59) En Ayacucho, una regidora distrital da a conocer que los regidores menosprecian el trabajo de las mujeres, incluyendo a las regidoras. Revela que el personal de la municipalidad limita sus acciones, mencionado al alcalde, cada vez que se niegan a proporcionarle información. Manifiesta que, constantemente, hay dificultades para trabajar en conjunto, y que un sector de la población la ataca, diciendo que las mujeres no tienen capacidad. Relata: *“Regidores se opone, hacen quedar mal, se consideran mejores que las mujeres. Los trabajadores nos dicen que tiene que venir el alcalde para lo que hacemos. Ha costado trabajar en conjunto. La población... Más que nada varones, uno ó dos, así vienen... Y conmigo, choca, si algo falta, diciendo que no tenemos capacidad las mujeres.”*

(C60) En Ayacucho, una regidora distrital informa que el alcalde se queja de ella, en público, diciendo *“esta señora no me deja trabajar”*, debido a la labor de fiscalización que ella realiza, cuando pregunta sobre las actividades, en las sesiones de concejo municipal. Manifiesta estar muy preocupada y mortificada. Dice: *“Hice ver algunas cosas que pasaban y no le gustó al señor alcalde; y me hizo quedar mal; me echa la culpa de que no salen algunos proyectos, públicamente. ¿Qué puedo hacer? De verdad no me dejan trabajar.”*

(C61) En Cusco, una regidora distrital de una zona rural, revela que el alcalde no les ha brindado espacio para atender a la población que busca a los regidores y la regidora. A pesar de que el local municipal cuenta con instalaciones disponibles, la regidora tiene que atender en los pasillos. Por disposición del alcalde, el personal de la municipalidad no les brinda la información ni las facilidades para desempeñarse y la regidora percibe que la marginan por ser mujer de edad mayor y poca instrucción. En medio de esta situación, cumple con su compromiso de responder a las personas que esperan el trabajo para el cual la han elegido.

(C62) En Cusco, una joven regidora, la única mujer en el concejo municipal distrital, manifiesta que el alcalde no la respeta, haciendo ver su desconocimiento y encomendándole realizar tareas que no corresponden a su función. Los regidores no la apoyan cuando ella reclama y el personal de la municipalidad no le brinda la información que solicita. Al principio, hubo hostigamiento sexual por parte de un regidor. No cuenta con respuesta alguna del alcalde a sus pedidos y planteamientos. Peor aún, un sector joven de la población piensa que ella apoya al alcalde, quien no tiene buena imagen. Su familia está descontenta considera que su cargo de regidora impide que ellos pueden acceder a algunos puestos de trabajo. Expresa: *“Alcalde me dice que haga acciones que no me corresponden y, ahí, me falta el respeto porque no es mi función; yo me estoy quedando callada. No hay apoyo de regidores a mis reclamos. Personal de la municipalidad no quiso que vea los documentos. Alcalde no responde ni dispone nada sobre los reclamos que hago. Jóvenes me sacaron pronunciamiento diciendo que (yo) era apoyo del alcalde.”*

(C63) En Cusco, una joven regidora distrital refiere que fue objeto de difamación y calumnia sobre una supuesta relación personal con el alcalde. Tuvo que defenderse ante los comentarios y responder al requerimiento de la esposa del alcalde sobre un pretendido examen para determinar la paternidad de su hijo. La regidora contó con el respaldo de su esposo, quien no dio crédito ni importancia ni atención a los comentarios difamatorios sobre su esposa, la regidora.

(C64) En Cusco, una regidora distrital soportó, al principio, una actitud negativa por parte del alcalde, que luego cambió. Más adelante, sufrió la difamación por parte de los regidores, que decían que ella tenía una relación personal con el alcalde. Aparte, los primeros meses, las sesiones del concejo municipal eran hasta altas horas de la noche, en que ya no había transporte público para trasladarse a su hogar; cuando pidió el cambio de horario no le aceptaron, pero luego, sí lo logró y, ahora, las sesiones son por la tarde.

(C65) En Huancavelica, una regidora distrital tiene que soportar la falta de respeto, en público, por parte del alcalde. Esto ha ocurrido cuando ha objetado una obra que, bajo sus observaciones, no estaba siendo cumplida debidamente por la empresa, a la cual correspondía aplicarle las penalidades del contrato pertinente. Recibió una llamada anónima, de madrugada, exigiéndole que no intervenga.

(C66) En Huancavelica, una regidora distrital fue amenazada, por el alcalde, con tramitar su vacancia, de manera infundada. Esto sucedió cuando informó sobre la invitación para viajar a Cusco y participar en un taller de RENAMA. Narra que el alcalde sometió a votación del concejo municipal dicha participación y se acordó denegarle, citando para sesión de concejo municipal en fechas simultáneas al taller. Manifiesta su preocupación porque, igualmente, asistió al taller referido.

(C67) En Huancavelica, una regidora distrital manifiesta que ha mantenido su posición, al ser teniente – alcaldesa, pero no ha sido fácil. Le dijeron para ser regidora porque vieron su trabajo, pero está siendo maltratada por el alcalde y los regidores. Refiere que experimenta fuertes sensaciones de temor y ansiedad respecto a su seguridad personal. Su esposo no la apoya. Refiere que *“No les gusta a los regidores, que fiscalice. El Alcalde dijo: Es una analfabeta, no sabe nada (...) si yo he estudiado quinto de secundaria, el mismo grado de instrucción tenemos con el alcalde, el mismo lugar hemos estudiado. (...) Mi esposo me cortó el dinero, desde que soy regidora. (...) Tengo miedo... Da miedo, por reclamar...”*

(C68) En La Libertad, una regidora distrital fue difamada en un panfleto, donde agraviaban a varias mujeres que apoyan el pedido de revocatoria del alcalde. Hubo más de un panfleto, atribuyéndole conductas incorrectas en el ámbito privado y el público. En una oportunidad, preguntó al alcalde por una denuncia sobre corrupción que había llegado contra él, y este la archivó delante de ella; dando lugar a que ella se lo volviera a preguntar en sesión de concejo municipal y, esta vez, el alcalde se disculpó, diciendo que no conocía a nadie relacionado con tal acusación. Un gerente municipal le mandó una carta, diciéndole que estaba incurriendo en causal de vacancia al revisar expedientes; aunque, dos días después, envió otra carta retractándose.⁹

(C72) En Puno, una regidora distrital ha tenido el rechazo de los miembros del concejo municipal, para la mayoría de iniciativas que propone. Paulatinamente, ha tenido que ir apoyando algunas propuestas de sus compañeros regidores hombres, para acercarse y avizorar un respaldo futuro.

⁹ Entrevista a Gladis Robles, asesora de la Red MUNOR el 20 de agosto de 2012. Notas periodísticas de Diario Últimas Noticias, revisadas en la web el 20 de setiembre de 2012.

Expresa: *“Los regidores, entre ellos, se apoyan; no a nosotras, las mujeres. Soy la única regidora mujer.”*

4. Análisis de la situación de incumplimiento de las medidas afirmativas

El acoso político hacia las mujeres es una forma de violencia basada en género, que afecta a las mujeres que participan en política. Este es un terreno donde ha aumentado la presencia femenina, debido a las cuotas de género, una medida afirmativa que tomó el Estado peruano en el ámbito constitucional y legal, en cumplimiento de un compromiso internacional y de derechos humanos.

El sentido de dicha medida afirmativa es eliminar la discriminación existente hacia la participación política de la mujer. Si bien, antes de su aplicación, se restringía el ingreso de las mujeres a la política, lo cual generó la necesidad de la medida afirmativa; ahora, una vez aplicada, ha surgido otra forma de discriminación, consistente en las diferentes formas de importunar a las mujeres políticas, a distintos niveles de intensidad.

Así, vemos que la presencia de mujeres en los cargos políticos referidos puede cambiar proporcionalmente a consecuencia de vacancias y revocatorias. Si bien, algunas veces, la amenaza o efectividad de las vacancias y revocatorias pueden ser usadas para el ejercer acoso político, cabe señalar que este estudio no ha considerado a la vacancia ni a la propuesta de revocatoria, en sí mismas, como formas de acoso político, salvo cuando su amenaza haya sido evidentemente infundada o acompañada de agresiones a las mujeres autoridades.

Hay 28 mujeres que han tenido proceso de vacancia en el Jurado Nacional de Elecciones en los meses de julio, agosto y setiembre de 2012. En el periodo de enero de 2011 a junio de 2012, ha habido 117 autoridades en proceso de vacancia, de las cuales el 19% son mujeres. Entre las autoridades mujeres, el 82% son regidoras distritales, que vienen a ser 18 personas.¹⁰ De las 22 autoridades mujeres vacadas, en el trimestre, 36% es por inconcurrencia injustificada a sesiones ordinarias; y 9% por restricciones de contratación. Hasta la fecha, las vacancias no han superado el 1% de las autoridades elegidas, tanto mujeres (0.74% de las autoridades mujeres) como hombres (0.98% de las autoridades hombres).

En el periodo de 2007 a 2010, hubo 758 autoridades vacadas, de las cuales el 20% fueron mujeres. De ellas, 91 mujeres, las causales de vacancia de inconcurrencia injustificada a sesiones ordinarias fueron 37%; la muerte el 24%, la renuncia 1%, entre otros. En el periodo de 2003 a 2006, las autoridades vacadas fueron 381 personas, de las cuales el 18% fueron mujeres. Las causales de vacancia de las 69 mujeres fueron 19% muerte; inconcurrencia injustificada a las sesiones ordinarias 33%; condena consentida o ejecutoriada por delito doloso 10%, entre otras.¹¹ Amerita un estudio específico sobre los efectos de la vacancia, ya que afecta a un número grande de mujeres, pero se requiere ver si los reemplazos de las autoridades vacadas son mujeres. Y las instituciones del sistema electoral no publican información desagregada por género sobre el

¹⁰ Fuente: Sistema de registro de autoridades elegidas por mandato popular; elaboración Dirección de Registros, estadística y desarrollo tecnológico del JNE.

¹¹ Compendio electoral, páginas 51, 52, 57 y 62.

cuadro o registro de autoridades que resulta luego de las vacancias, o al final del periodo gubernamental.

En cuanto a las revocatorias, a setiembre de 2012, hay 1,312 autoridades incluidas en la convocatoria para consulta popular de revocatoria de autoridades en 2012. En la revisión exhaustiva de la lista publicada por las instituciones del sistema electoral, se ha contabilizado el registro del 11% del total de autoridades propuestas para revocatoria. Y se verifica, desagregando por sexo, que se propone para revocatoria al 21% de las alcaldesas y al 12% de los alcaldes.

Las revocatorias en 2008, correspondiente a las autoridades elegidas para el periodo gubernamental de 2007 a 2010, alcanzaron a un 44% frente a 56% de autoridades confirmadas. El 26% de autoridades revocadas de su cargo fueron mujeres y el restante 74% fueron hombres, resultando revocados, 90 hombres y 5 mujeres del cargo de alcalde, además de 310 hombres y 134 mujeres del cargo de regidor. Fueron confirmados, 135 hombres y 10 mujeres en el cargo de alcaldía, así como 396 hombres y 159 mujeres en el cargo de regiduría. Fueron 245 circunscripciones, de las cuales 3 eran provincias y 242 fueron distritos.

Al igual que la vacancia, la figura de la revocatoria requiere un estudio específico sobre sus efectos en la aplicación de las cuotas de género, ya que unas autoridades son revocadas y otras son colocadas en su lugar. Es necesario tener los porcentajes de la presencia de mujeres en las autoridades revocadas y, luego, en las nuevas autoridades que ingresan en su reemplazo. Así, también, las instituciones del sistema electoral deberían publicar un registro desagregado por sexo de las autoridades con las cuales culmina el periodo gubernamental, distinguiendo a las autoridades que reemplazaron a las vacadas y a las revocadas.

A diferencia de la vacancia y la revocatoria, el acoso político implica la existencia de dificultades de procedencia externa a las mujeres autoridades; mientras que las figuras mencionadas se basan en dificultades u obstáculos, supuestamente, de procedencia interna o propia de las autoridades elegidas. Por ello, el acoso político atenta contra el derecho a la voluntad popular, porque el electorado ha manifestado su voluntad de elegirla como su representante para ejercer el cargo político. El origen externo -sea intencional o no- de condicionamientos desfavorables al desempeño del cargo, afectan la voluntad popular y, en consecuencia, el cumplimiento de las cuotas de género.

La razón principal para la vigencia de la medida afirmativa, consistente en las cuotas de género, ha sido eliminar la discriminación en el acceso de las mujeres en la política. Ahora, con la verificación del acoso político, vemos que hace falta un mecanismo que fortalezca la vigencia de dicha medida afirmativa porque existe discriminación en la permanencia de las mujeres en la política. Las mujeres autoridades están siendo impedidas u obstaculizadas para desempeñarse y ejercer su cargo político, principalmente, en su labor normativa y fiscalizadora.

Las vivencias de acoso político son mayoritarias, ya que la muestra de 187 mujeres autoridades ha abarcado el recojo de información primaria sobre 41 mujeres autoridades, y de información secundaria sobre 146 mujeres autoridades. Con la información primaria, se constató que las 41 son agraviadas por acoso político, constatando el cumplimiento de los elementos conceptuales; en tanto, la información obtenida por fuente secundaria, se ha examinado respecto de las mujeres

que ocupan los cargos más altos. Este estudio puede avizorar una alta probabilidad de que, por fuente de información primaria, las mujeres autoridades podrían llegar cerca al total con experiencias diversas de acoso.

En conclusión, los resultados del estudio nos informan que son acosadas 2 de cada 5 mujeres autoridades, de nivel de gobierno regional y local. Y, entre ellas, es acosada 1 de cada 4 mujeres alcaldesas. El acoso reviste diversas modalidades que deben plantearse en una propuesta de proyecto de ley para que la vigencia de una ley contra el acoso político hacia las mujeres, haga posible la denuncia, la disuasión y la prevención de esta conducta.

5. Propuesta normativa contra el acoso político hacia las mujeres

La propuesta normativa contra el acoso político hacia las mujeres contiene una parte declarativa y una parte resolutive. La exposición de motivos inicia con unos antecedentes históricos y los preceptos constitucionales, luego se cita la legislación internacional, la interna y la comparada; también se dan a conocer los estudios realizados sobre la problemática, incluyendo el actual.

Se propone una norma que constituye la afirmación de una medida afirmativa, por lo cual, se centra en las principales afectadas, las mujeres. Los artículos propuestos contienen el objeto de la ley, el concepto de acoso político hacia las mujeres, el ámbito de aplicación, los actos que lo constituyen, la prevención, las medidas cautelares, y las sanciones.

El ámbito de aplicación no se limita a las mujeres autoridades de los gobiernos regionales y locales, sino que se extiende a los otros cargos que son elegidos por voto popular, tales como: presidenta y vice-presidenta de la república, congresista y parlamentaria andina, y las candidatas a dichos cargos. También abarca a las alcaldesas y regidoras de los centros poblados menores, y a las presidentas y directivas de comunidades campesinas y comunidades nativas. Se incluye a las presidentas o máximas autoridades de las organizaciones civiles sin fines de lucro, cuya labor de basa en la participación política, tales como los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones sociales de base.

A continuación, en la página siguiente, se presenta la propuesta normativa.

**Proyecto de Ley contra el
Acoso político hacia las mujeres**

..., en virtud de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

PROYECTO DE LEY

Exposición de motivos

El propósito del presente proyecto de ley es contribuir a la erradicación de las acciones que limitan el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, como medida de acción afirmativa. El acoso político hacia las mujeres autoridades políticas, electas y candidatas, que cuentan con el respaldo de la voluntad popular, por haber sido elegidas o designadas para detentar una candidatura o un cargo público-político, es una realidad que se acentúa e incrementa día a día.

Estas acciones vienen obstaculizando y hasta neutralizando la labor de las mujeres políticas, teniendo como efecto y resultado una suerte de negación de la acción afirmativa de las cuotas de mujeres, que lo que pretenden es una mayor presencia de mujeres en las esferas oficiales de poder. Por tanto, en concordancia con el ordenamiento legal nacional e internacional, se hace necesario dictar medidas que erradiquen esta práctica que no se condice ni con las normas ni el espíritu de los Derechos Humanos, la Constitución Peruana, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres y las acciones afirmativas que promueven a las mujeres en la política.

Sustentan esta iniciativa legislativa, además de la Constitución peruana, de los tratados internacionales y de las normas nacionales mencionadas, el debate en el ámbito internacional, así como la información recopilada sobre hechos acontecidos a mujeres que son autoridades electas en los gobiernos regionales y gobiernos locales de niveles provincial y distrital, que han vulnerado sus derechos constitucionales a la participación política y contra la voluntad popular.

Antecedentes

Desde el inicio de la República del Perú, la participación política oficial estuvo reservada a los hombres pertenecientes a determinado estrato con poder y educación, excluyendo formalmente a la población indígena, afro-descendiente, analfabeta o femenina, del derecho a la representación política y de su posibilidad de detentar cargos públicos.

En 1955, se dio el reconocimiento del derecho al voto, para las mujeres mayores de edad que supieran leer y escribir. Ese año histórico, se modificó la Constitución y se suscribió un tratado internacional importante, la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. Con el derecho al voto, el derecho constitucional para elegir y ser elegido/a se consagra

para las mujeres. En 1979, se amplía este derecho constitucional a las personas analfabetas, incluyendo a millones de mujeres. Este derecho constitucional da lugar a la participación política de las mujeres en los cargos que son elegidos en el Poder Legislativo y el Ejecutivo en los niveles central, provincial y distrital.

Constitución peruana

Los derechos fundamentales son integrales y la participación política es también un derecho fundamental. Su afectación impide el ejercicio de la participación política y la representación.

La Constitución peruana, vigente desde 1993, consagra los derechos fundamentales en el artículo 2°, capítulo I del título I sobre la persona y la sociedad. En la figura propuesta, las vulneraciones atentan y contravienen que:

“Toda persona tiene derecho:

- *A (...) su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar (...). (Inciso 1).*
- *A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de (...) cualquier índole. (Inciso 2).*
- *A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento (...). (Inciso 4).*
- *Al honor y a la buena reputación, a la intimidad personal y familiar así como a la voz y a la imagen propias. (Inciso 7).*
- *A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley (...). (Inciso 13).*
- *A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. (Inciso 17).*
- *A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes (...). (Inciso 24, literal h).”*

Los derechos y deberes políticos están constitucionalmente reconocidos en el capítulo III del mismo título, implicando la participación ciudadana en asuntos públicos y la representación, expresando que:

- *“Los ciudadanos tienen derecho (...) de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. (...) Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. (...) Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.” (Artículo 31°).*
- *“Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. (...)” (Artículo 35°).*
- *“(...) La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.” (Artículo 191° modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28607, publicada el 4 de octubre de 2005).*

La Constitución reconoce la personería jurídica, organización y elección autónoma de autoridades de las comunidades campesinas y nativas (Art. 89°).

Tratados internacionales

Los tratados internacionales ratificados por el Perú y aprobados por resoluciones legislativas pertinentes son la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, con recomendaciones del Comité de Naciones unidas para la eliminación de la discriminación contra la mujer, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas.

La Convención sobre los derechos políticos de la mujer, aprobada por el Perú en 1975, fue el primer reconocimiento internacional de la Organización de las naciones unidas (ONU) sobre los derechos a elegir y ser elegidas para las mujeres.

El Pacto internacional de derechos civiles y políticos, aprobada por el Estado peruano en 1978, significó la respuesta institucional de la Organización de estados americanos (OEA) sobre los derechos políticos de las mujeres, aunque ya existía el derecho al voto en los ordenamientos jurídicos internos de varios países, entre los cuales estaba el Perú.

La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, fue aprobada por el Estado peruano en 1982. El artículo 7° de esta norma internacional compromete al Estado, especificando la *“obligación de tomar todas las medidas apropiadas para garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, el derecho a participar en la vida política y pública del país.”* La Convención enarbola el derecho a la no discriminación, garantizando el ejercicio y goce de los derechos humanos en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres (Art. 2° y 3°). Y obliga a tomar medidas específicas a favor de la participación social, económica y política y el derecho al desarrollo de las mujeres rurales (Art. 14°).

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer de Naciones unidas –que observa a los Estados sobre el cumplimiento de la Convención- ha realizado recomendaciones y observaciones al Estado peruano, favorables a la promoción de las “cuotas de género” en la representación política, en sus sesiones de 2007, 2002 y 1995 por la revisión de los informes estatales y de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la Convención.¹² Así también, el Comité ha emitido recomendaciones generales pertinentes a la presente propuesta de ley, en 1992, 1994 y 1997, a citar:

- *“(…) los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o*

12 Observaciones y recomendaciones del Comité de la Convención en: Las 7ª y 16ª del Comité al VI Informe periódico del Perú el año 2007. Las 468ª, 480ª y 481ª del Comité al V Informe periódico del Perú, sesiones 583ª y 584ª el año 2002. La 411ª del Comité al II Informe periódico del Perú, sesión 275ª el año 1995.

empresas. En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.”¹³

- “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:
 - a) Votar en todas las elecciones y referéndums público y ser elegibles para todos los organismos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
 - b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
 - c) Participar en organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país.”¹⁴
- La vida política y pública del país no se limita a lo indicado en los literales a, b y c, sino que es un concepto amplio. “Se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política.”¹⁵
- Sobre el Art. 7° de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer:
 - “45. Las medidas que hay que idear, ejecutar y supervisar para lograr la eficacia incluyen, en virtud del párrafo a) del artículo 7, las que tienen por objeto: a) Lograr un equilibrio entre mujeres y hombres que ocupen cargos de elección pública.”
 - “46. Las medidas en virtud del párrafo b) del artículo 7, incluyen las que están destinadas a asegurar: b) Su goce efectivo de la igualdad de derechos a ocupar cargos públicos.”
 - “47. Las medidas en virtud del párrafo c) del artículo 7, incluyen las que están destinadas a:
 - a) Asegurar la promulgación de una legislación eficaz que prohíba la discriminación de las mujeres.

13 Acápite 9 de la Recomendación General 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11° periodo de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 84 (1994).

14 Recomendación general de CEDAW N° 23, adoptada por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 16° periodo de sesiones, 1997, U.N. Doc. A/52/38, sobre la vida política y pública del país.

15 Acápite 5 de la Recomendación general de CEDAW N° 23, adoptada por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 16° periodo de sesiones, 1997, U.N. Doc. A/52/38.

b) Alentar a las organizaciones no gubernamentales y a las asociaciones públicas y políticas a que adopten estrategias para fomentar la representación y la participación de las mujeres en sus actividades.”¹⁶

La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer o “Convención de Belem do Para”, aprobada en 1996, compromete al Estado peruano a tomar medidas de carácter legal, a distintos niveles de decisión, para que no sucedan estos actos discriminatorios que alcanzan expresiones de violencia hasta la comisión de delitos o faltas sancionadas por el Código Penal.

El Convenio N° 169 de la Organización internacional del trabajo (OIT) establece que los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, refiriendo que sus disposiciones deben aplicarse sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos (Art. 3°).

Leyes nacionales relacionadas

Las leyes nacionales relacionadas con la presente iniciativa legislativa son la Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la Ley orgánica del Jurado nacional de elecciones (LOJNE), la Ley orgánica de elecciones (LOE), la Ley orgánica de la Oficina nacional de procesos electorales (LOONPE), la Ley de elecciones municipales, la Ley de elecciones regionales, la Ley orgánica de gobiernos regionales, la Ley de partidos políticos, la Ley general de comunidades campesinas, la Ley comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja de selva, la Ley orgánica de los derechos de participación y control ciudadanos, la Ley de organizaciones sociales de base, la *Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual*, el Código procesal constitucional (CPP) y el Código penal. Están referidas en el orden de las sumillas de la propuesta legislativa.

La Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, Ley N° 28983 publicada el 16 de marzo de 2007, indica el lineamiento del Poder legislativo consistente en la aprobación de normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres a nivel político; acorde con los compromisos y tratados internacionales que incorporan la equidad de género, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, asumidos y ratificados por el Estado peruano, debiendo derogar, modificar u dejar sin efecto las normas que producen discriminación (Art. 5° lit. a). Entre los lineamientos del Poder ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, con la adopción de políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente ley de manera transversal, refiere la promoción y garantía de la participación plena y efectiva de las mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático; la garantía de la participación y el desarrollo de los mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; y el desarrollo de políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres (Art. 6° lit. a, b y c). Como lineamiento de los organismos constitucionales autónomos, incluyendo al sistema electoral competente, define la implementación

16 Acápites 45, 46 y 47 de la Recomendación general de CEDAW N° 23, adoptada por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 16° periodo de sesiones, 1997, U.N. Doc. A/52/38.

de acciones educativas y de promoción de la participación política de la mujer en el ejercicio del derecho de sufragio, como electora y como candidata, así como en el uso de mecanismos de participación ciudadana (Art. 8° lit. b).

La Ley orgánica de elecciones, Ley N° 26859 publicada el 1° de octubre 1997, afirma que el sistema elector tiene como finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y sean el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa y secreta. (Art. 2°). Reconoce el mecanismo de elección de jueces de paz (Art. 24°). Encarga a las oficinas descentralizadas de procesos electorales la ejecución de las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales (Art. 50°). Permite que los partidos, agrupaciones independientes y alianzas efectúen la propaganda del partido o de los candidatos, por estaciones radiodifusoras, cinemas, periódicos y revistas o mediante carteles ubicados en los sitios que para tal efecto determinen las autoridades municipales, refiriendo que deben regir iguales condiciones para todos los partidos y candidatos. (Art. 186°). Establece que, en las elecciones presidenciales y parlamentarias, la publicidad, la información y los programas políticos de radio y televisión respeten el principio de no discriminación y otorguen tarifas preferentes a toda organización política participante (Art. 194°). Para la difusión del proceso, ordena hacer cartillas ilustrativas y gráficas sobre la aplicación de la ley en la forma que considere adecuada para el uso de los jurados electorales especiales, miembros de mesa, candidatos y personeros (Art. 207°), también cartillas con ejemplos prácticos para remitir a las oficinas descentralizadas de procesos electorales (Art. 208°).

La Ley orgánica del Jurado nacional de elecciones (JNE), Ley N° 26486 establece que el JNE tiene la responsabilidad de desarrollar educación electoral y velar porque los procesos electorales reflejen la voluntad de la ciudadanía (Art. 2°). El JNE define las solicitudes.

La Ley orgánica de la Oficina nacional de procesos electorales, Ley N° 26487 establece la obligación de garantizar que los procesos electorales respondan a la expresión de la voluntad del electorado (Art. 2°); refiere competencias para desarrollar educación electoral (Art. 5° lit. h y ñ); y dispone que las oficinas descentralizadas de procesos electorales ejecuten las acciones necesarias (Art. 27°).

La Ley de elecciones municipales, Ley N° 26864 y modificatoria publicada el año 2000, indica que la lista de candidaturas a regidurías debe estar conformada por no menos del 30% de hombres o de mujeres (Art. 10° inc. 2).

La Ley de elecciones regionales, Ley N° 27683 modificada por Ley N° 29470 publicada en el año 2000, incorpora el mandato de la lista de candidaturas a regidurías debe estar conformada por no menos del 30% de hombres o de mujeres.

La Ley de partidos políticos, Ley N° 28094 y modificatorias, refiere que los fines y objetivos de los partidos políticos son asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático; contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado; formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país; representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública; contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y

democrática, que permita formar ciudadanos capacitados para asumir funciones públicas; participar en procesos electorales; contribuir a la gobernabilidad del país; realizar actividades de cooperación y proyección social; las demás que sean compatibles (Art. 2° literales desde la a hasta la i), todas fundamentan el sentido de la presente propuesta de ley contra el acoso político y actos discriminatorios de carácter político.

Así también, la Ley de partidos políticos establece en su artículo 14° la Declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática, refiriendo textualmente:

“La Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, y garantizando el derecho a la pluralidad de instancia, podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentran dentro de los supuestos siguientes:

14.1. Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos. (...)”

La Ley general de comunidades campesinas, Ley N° 24656, reconoce a las comunidades campesinas, como instituciones democráticas fundamentales, autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco constitucional. Establece la forma en que se organiza la directiva comunal. Fue reglamentada desde 1991.

La Ley comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja de selva, Decreto Ley N° 22175 publicado el 7 de octubre de 1991, reconoce la existencia legal y personería jurídica de las comunidades nativas, a regirse según sus estatutos.

La Ley orgánica de los derechos de participación y control ciudadanos (Art. 20° literal c y Art. 26°) determinan los mecanismos de vigilancia ciudadana sobre las decisiones que toman las autoridades. A ello, se dedican distintas organizaciones civiles sin fines de lucro.

La Ley de organizaciones sociales de base, Ley N° 25307 aprobada el 28 de enero de 1991, prioriza la labor realizada por los clubes de madres, comités del vaso de leche, comedores populares autogestionarios, centros familiares, cocinas familiares, centros materno – infantiles y demás organizaciones sociales de base dedicadas a la alimentación de la población de escasos recursos, legalizando su participación en las municipalidades.

La Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual, Ley N° 27942 publicada el 27 de febrero de 2003 y modificada por Ley N° 29430 publicada el 8 de noviembre de 2009, sirve de referencia para la definición de esta nueva figura y establece responsabilidades concretas. El hostigamiento sexual a una persona incurso en el ámbito de aplicación de la presente propuesta de ley, constituye acoso político o actos discriminatorios de carácter político.

El Código procesal constitucional refiere que: La finalidad de los procesos, materia de dicha norma, es proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un

mandato legal o de un acto administrativo. Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda (Art. 1° y 22°). Los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo y hábeas data proceden cuando se amenace o viole los derechos constitucionales por acción u omisión de actos de cumplimiento obligatorio, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona; cuando se invoque la amenaza de violación, ésta debe ser cierta y de inminente realización (Art. 2°). Procede el hábeas corpus ante la acción u omisión que amenace o vulnere la libertad individual, conformada por la integridad personal y el derecho a no ser sometido a tortura o tratos inhumanos o humillantes, ni violencia para obtener declaraciones (Art. 25° inc. 1). La resolución que declara fundada la demanda de hábeas corpus dispondrá que cese el agravio producido, y las medidas necesarias para evitar que el acto vuelva a repetirse (Art. 34° inc. 4).

El Código Penal, Decreto Legislativo N° 635 y modificatorias, tipifica la inhabilitación y sus efectos, según lo que disponga la sentencia, consistentes en la privación de la función, cargo o comisión que ejercía el condenado, aunque provenga de elección popular; incapacidad para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público; suspensión de los derechos políticos que señale la sentencia; incapacidad para ejercer por cuenta propia o por intermedio de tercero profesión, comercio, arte o industria, que deben especificarse en la sentencia; incapacidad para el ejercicio de la patria potestad, tutela o curatela; suspensión o cancelación de la autorización para portar o hacer uso de armas de fuego; suspensión o cancelación de la autorización para conducir cualquier tipo de vehículo; o privación de grados militares o policiales, títulos honoríficos u otras distinciones que correspondan al cargo, profesión u oficio del que se hubiese servido el agente para cometer el delito (Art. 36° incisos 1 al 8). También define la circunstancia agravante de la responsabilidad penal si el sujeto activo se aprovecha de su condición de miembro de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, o autoridad, funcionario o servidor público, para cometer un hecho punible o utiliza para ello armas proporcionadas por el Estado o cuyo uso le sea autorizado por su condición de funcionario público. (Art. 46°-A). Ambas figuras se están considerando como sanción al acoso político y actos discriminatorios de carácter político, incluyendo la nueva circunstancia agravante de la responsabilidad penal si el sujeto pasivo es una persona del ámbito de aplicación de la ley propuesta en el presente proyecto.

Debate internacional y legislación comparada

El tema del acoso político, como problemática para la participación política de las mujeres, se ha revisado en el ámbito internacional, debido a los hechos acontecidos en diferentes países de la región de América latina y el Caribe, alcanzando el nivel legal en Bolivia.

Ante la Comisión económica para América latina (CEPAL) de Naciones Unidas, el Estado peruano informó sobre el cumplimiento del Consenso de Quito, en la XI Conferencia regional sobre la mujer de América latina y el Caribe, en mayo de 2010, señalando que se deberá:

“x) Adoptar medidas legislativas y reformadoras institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión

por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos.”¹⁷

En Costa Rica, un estudio de sistematización de las experiencias de mujeres municipalistas reflejó una serie de expresiones de violencia de género en el ámbito político, que constituyen el acoso político y obstaculizan la aplicación de las cuotas, la participación y la representación política. Los hallazgos mostraron una clasificación de obstáculos, diferenciándolos entre los obstáculos de carácter cultural, los vinculados a la práctica y experiencia política de las mujeres, los relacionados con los factores característicos de la subjetividad femenina, los derivados de la falta de solidaridad de género, los provenientes del entorno socio-familiar y los inherentes a las estructuras de los aparatos político-institucionales. Este estudio de 2010, difundido por Instraw de Naciones Unidas, propone sanciones de carácter penal, reglamentario y legal, incluyendo a partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.¹⁸

En Bolivia, el 28 de mayo de 2012, la Asamblea legislativa plurinacional aprobó la Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres,¹⁹ con la siguiente definición, en su artículo 7°:

“Se entiende por acoso político el acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político – pública, o en contra de sus familias, con el propósito de acortar, restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.” En cuanto a la violencia política, esta se define por *“las acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas, sexuales.”* El Estado boliviano ha tipificado este delito específico.

Lamentablemente, en Bolivia, hubo dos trágicos casos de asesinato a mujeres políticas. El primero fue el de Juana Quispe Apaza, concejal de Ancoraimas, provincia de Omasuyos, el 13 de marzo de 2012, fue hallada cerca del río Orkojahuirá en la ciudad de La Paz, asesinada por ahorcamiento; había interpuesto recursos de amparo contra los concejales y contra el Alcalde porque no se le permitía participar en las sesiones, denunciando abusos físicos y verbales; durante 20 meses, no pudo participar, después de un mes de haber conseguido una respuesta favorable a su recurso, fue asesinada. El segundo fue el de Daguimar Ribera Ortiz, concejal de Guayamerín, cerca a la frontera con Brasil, el 19 de junio de 2012, en un local de su propiedad, por hombres encapuchados que irrumpieron y le dieron tres impactos de bala, dos de ellos en el rostro; pocas horas antes del asesinato, la concejal había hecho pública una documentación sobre 4 casos de

17 Informe del Estado peruano sobre los avances en el cumplimiento del Consenso de Quito, con motivo de la XI Conferencia regional sobre la mujer de América latina y el Caribe, ante CEPAL en mayo de 2010. Se refiere como la décima acción emprendida, página 2 de 34 páginas.

<http://www.wclac.cl/mujer/noticias/paginas/6/38906/Peru.pdf>

18 Ana Cecilia Escalante y Nineth Méndez, Instituto nacional de las mujeres (INAMU), Cooperativa autogestionaria de servicios profesionales para la solidaridad social (COOPESOLIDAR). San José de Costa Rica, abril de 2010. Son 31 láminas. <http://www.un-instraw.org/data/media/documents/PP/Presentacion-acoso-politico.pdf>

19 Estado plurinacional de Bolivia, Asamblea legislativa plurinacional. Ley del 28 de mayo de 2012. N° 243. http://www.senado.bo/upload/leyes/2490-ley_no_2432012.pdf

corrupción en la alcaldía, entre malversación de fondos, nepotismo y tráfico de influencias, en su función fiscalizadora.²⁰

Como puede verse, en los citados casos, el acoso político hacia las mujeres llegó a la violencia extrema. A diferencia de Bolivia, otros países no cuentan con normas sobre acoso político, sino sobre acoso sexual en el empleo, tal como se legisla en la región de Latinoamérica, o sobre el acoso personal, como en Alemania.

Estudio realizado e información recopilada sobre acontecimientos en el Perú

En el nivel municipal, la participación de las mujeres, como Alcaldesas, tiene un crecimiento leve. Antes de la aprobación del derecho al voto, las mujeres con determinados requisitos tenían la posibilidad de ser alcaldesas, según las leyes de entonces. Sin embargo, en 1995, había 6 mujeres, el 3.2% de 196 alcaldes/as provinciales; y 55 mujeres, el 3.6% de 1,631 alcaldes/as distritales, en todo el país. Con la aprobación de la “ley de cuotas”, desde 1997, con el 25% en las municipalidades y el Congreso de la República; y, desde el 2000, con la ampliación al 30% en el ámbito municipal, regional y congresal, se ha notado un incremento de participación que no presenta los niveles esperados. El resultado de las últimas elecciones, en cada uno de los referidos niveles de poder (municipal y regional en octubre 2010, y parlamentario en abril 2011), muestra que las mujeres ocupan el 28% de regidurías municipales distritales, 5% de alcaldías distritales, 24% de regidurías municipales provinciales, 6% de alcaldías provinciales, 23% de consejerías regionales, 0% de presidencias regionales y 27% de curules parlamentarios.²¹

Al mismo tiempo, se ha podido constatar la existencia de actos discriminatorios contra las mujeres que se desempeñan en un cargo público, tales como los de alcaldesa, regidora, concejala o presidenta regional. Dichos actos discriminatorios constituyen acoso político porque están orientados a coaccionar la participación en la toma de decisiones, si es una funcionaria electa, y en la opinión e intervención política, si es una candidata. Así sucedió en el siguiente caso citado:

“El día 18 de febrero del presente, en la localidad de Tambobamba (provincia de Cotabambas), el señor Guido Ayerbe Quispe, Alcalde de la Provincia de Cotabambas, Apurímac, agredió física y verbalmente a la señora Ruth Paz Coricasa, Regidora de la mencionada municipalidad. El Alcalde propinó golpes a la Regidora, ocasionándole contusiones especialmente en el brazo izquierdo. Asimismo profirió insultos y agravios en contra de la señora Paz. La Regidora Paz Coricasa presentó una denuncia en la Comisaría de Tambobamba por el delito de lesiones. El 26 de febrero en una Sesión de Concejo, el Alcalde pidió disculpas por los hechos sucedidos, a solicitud de un regidor de su organización. Sin embargo, el 11 de abril pasado, en Sesión de Concejo, el Alcalde amenazó nuevamente a la Regidora y además le señaló:

²⁰ Diario El Universal de Bolivia. www.eluniversal.com

²¹ Información extraída de los cuadros elaborados por Cecilia Olea Mauleón y Ana Malpartida Olea en la Consultoría realizada por Cecilia Olea Mauleón y Zadieth Vega sobre Participación política de la mujer. Diakonía, Lima, octubre de 2011.

*“(...) yo como hombre voy a caer parado y tú, como mujer, vas a salir perdiendo (...)”.*²²

Así como el caso referido, donde hubo uso de la violencia, cometiendo el delito de lesiones, acontecido en Apurímac, se han registrado actos discriminatorios de diversa índole en todas las regiones del Perú, hacia autoridades mujeres en las municipalidades y los gobiernos regionales, estando en el ejercicio de sus funciones con el fin de obstaculizar la fiscalización que realizan o la representación que ejercen. Los hechos se basan en una serie de omisiones sobre obligaciones que los alcaldes o presidentes regionales o funcionarios municipales o regionales deben cumplir, usando el aparato administrativo de la institución pública; de tal manera que se dan suspensiones injustificadas, dietas impagas, denegaciones de permisos o licencias a que tienen derecho, desconsideraciones a las culturas y lenguas indígenas, denegación a solicitudes de información, 23 entre otras formas de exclusión a través del ámbito administrativo y laboral.

El estudio realizado por Tammy Quintanilla, por encargo del Centro de la mujer peruana Flora Tristán, Diakonía Perú y Calandria, con participación de la Red nacional de mujeres autoridades (RENAMA), se basa en una muestra de 187 mujeres autoridades de gobiernos regionales y locales, concluyendo que el 41% de ellas son afectadas por acoso político, lo cual corresponde a 73 mujeres autoridades. Esto significa que 2 de cada 5 mujeres autoridades regionales o locales, y 1 de cada 4 alcaldesas son agraviadas por acoso político bajo diferentes modalidades, niveles y confluencias. En el citado estudio y la presente propuesta normativa, se ha contado también con los valiosos aportes profesionales de representantes del Movimiento Manuela Ramos, la Defensoría del Pueblo, el Congreso de la República y la Municipalidad de Lima metropolitana.

Por tanto:

Dados los acontecimientos ocurridos -consistentes en vulneraciones a los derechos fundamentales y derechos políticos, al ejercer violencia, cometiendo el delito de lesiones, hostigar laboral y funcionalmente, incumplir derechos laborales o agredir verbalmente- resultan en limitaciones a los derechos políticos y contrarrestan el efecto y la expectativa sobre las cuotas de género.

Teniendo en cuenta que las acciones afirmativas para generar y aumentar la participación política de las mujeres en los espacios municipales y regionales tienen que ser más difundidas y promovidas, a fin de comprender su importancia y necesidad, aun cuando son de carácter temporal.

Constatando que no existen medidas legales y políticas concretas dirigidas a erradicar e impedir la comisión de actos que obstaculizan la participación política de las mujeres, llegando incluso a la

22 Movimiento Manuela Ramos. Barra de mujeres, Jennie Dador, Ana María Yáñez y Lisbeth Guillén. Nota “Urge atender la violencia política contra mujeres autoridades” del 25 de abril de 2012, basada en testimonio de regidora y la noticia difundida por el Diario El Comercio. <http://barrademujeres.lamula.pe/tag/huancavelica>

23 Basado en los testimonios revelados en la Reunión de la Red nacional de mujeres autoridades locales y regionales del Perú (RENAMA), en Lima el 15 y 16 de junio de 2011. En Informe alternativo al VII y VIII Informe combinado del Estado peruano al Comité de la CEDAW. Publicado por el Centro de la mujer peruana Flora Tristán con la cooperación australiana Ausaid. Lima, diciembre de 2011.

violencia, y que son expresión de la discriminación estructural contra las mujeres en el país, que genera condiciones de desigualdad.

Se hace necesaria la aprobación y vigencia de esta iniciativa legislativa, como una acción afirmativa, sin esperar a las denuncias que presenten las personas agraviadas por actos consumados que obstaculizan su derecho a la participación política y a la igualdad sin discriminación. Ello tiene consecuencias no sólo en los derechos políticos de las personas representantes sino de las personas a quienes representan.

Análisis costo - beneficio

La aprobación y vigencia de los contenidos de este proyecto de ley no irroga costo económico al Estado. Sin perjuicio de ello, es necesario señalar la necesidad de incluir la planificación presupuestal en las entidades que promueven la participación política de la ciudadanía, para garantizar el cumplimiento de las cuotas de género y el cumplimiento de los derechos fundamentales en el ámbito político. El beneficio es para la población en conjunto, propiciando una mayor y mejor participación políticas de mujeres y hombres, en respecto de sus derechos fundamentales, desde la definición de candidaturas hasta el ejercicio de la función pública.

PROYECTO DE LEY

Fórmula legal

LEY CONTRA EL ACOSO POLÍTICO HACIA LAS MUJERES

Artículo 1°.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la presente ley comprende a:

- 2.1. Mujeres autoridades que, por elección popular, desempeñan cargos políticos de representación en los niveles nacional, regional y local, proclamadas por el Jurado nacional de elecciones.
- 2.2. Mujeres electas a los cargos políticos de representación, por elección popular, en los niveles nacional, regional, local y centro poblado menor, según los resultados oficiales anunciados por la Oficina nacional de procesos electorales.
- 2.3. Mujeres candidatas a cargos políticos de representación por elección popular en los niveles nacional, regional y local, desde la confirmación al interior de su organización o alianza política, conforme lo establece la Ley de partidos políticos.
- 2.4. Mujeres autoridades que, por designación, desempeñan cargos políticos en funciones del Poder Ejecutivo en los niveles nacional, regional y local, desde que se emite la resolución correspondiente.
- 2.5. Mujeres autoridades que, por elección de las comunidades campesinas o comunidades nativas, ejercen cargos directivos comunales, una vez elegidas de acuerdo a las normas pertinentes.
- 2.6. Mujeres representantes oficiales de organizaciones políticas, organizaciones sindicales, organizaciones sociales de base, colegios profesionales y otras organizaciones jurídicas sin fines de lucro, con personería jurídica inscrita, una vez que se ha formalizado la decisión de su organización para reconocerla como su representante oficial.

Artículo 3°.- Concepto de acoso político

El acoso político es el acto o conjunto de actos realizados con la finalidad o resultado de limitar, anular, atentar, restringir, contrarrestar o menoscabar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres autoridades, electas, candidatas o representantes, comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente ley, en las facultades inherentes a la naturaleza del cargo o candidatura que detentan.

Artículo 4°.- Actos que constituyen acoso político

Constituye acoso político contra las mujeres autoridades, electas, candidatas o representantes, la perpetración, por acción u omisión, de los actos cometidos por cualquier autoridad, funcionario/a o persona, que se refieren a continuación:

- 4.1. Restricciones para ejercer su participación política, representar, fiscalizar, opinar, cuestionar, solicitar información o expresarse dentro de las funciones que le competen, mediante acusaciones, amenazas, imposiciones, improperios, objeciones, citas a reuniones en horarios inadecuados para la seguridad personal, denegaciones a las solicitudes u ocultamientos de información, respecto a los derechos que le corresponden, tales como la información, reconocimiento o entrega de documentos, informes, recursos, materiales, herramientas de trabajo, dietas o beneficios aprobados, para la labor de representación o función a cumplir.
- 4.2. Amenazas a su integridad física, psicológica o sexual, o la de miembros de su familia, incluyendo las expresiones verbales, en privado o en público, con o sin la presencia de la agraviada, comunicaciones escritas a través de cualquier medio empleado, la interceptación telefónica, el acecho personal por acción propia o de terceros, y el hostigamiento sexual.
- 4.3. Agresiones físicas, sexuales, psicológicas o verbales a su persona o a miembros de su familia, incluyendo las faltas contra la persona, los delitos contra el honor, los delitos contra la libertad y los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud.
- 4.4. Imposiciones, solicitudes o requerimientos que, aprovechando la buena fe de la autoridad, electa, candidata o representante, la inducen a la comisión de errores administrativos sancionables.

Artículo 5°.- Prevención del acoso político

Para la prevención del acoso político hacia las mujeres autoridades, electas, candidatas o representantes, que conforman el ámbito de aplicación de la presente ley, los ministerios de la mujer, justicia e interior, las instituciones públicas del sistema electoral, los gobiernos regionales, los gobiernos locales de niveles provincial y distrital, así como los partidos políticos, deben cumplir lo siguiente:

- 5.1. La difusión de la presente ley mediante la colocación de una copia ampliada en lugar visible en todos sus locales del ámbito nacional, regional y local, antes, durante, después de las elecciones y de manera permanente.

- 5.2. La filmación y proyección visual, en simultáneo, de las sesiones de Concejo regional y Concejo municipal, a cargo de los gobiernos regionales y gobiernos locales de nivel provincial y nivel distrital, en lugar de acceso público a fin de que la población de su jurisdicción tenga conocimiento inmediato de los procesos y las decisiones que toman sus autoridades.
- 5.3. El registro anual de la planificación de las actividades de promoción de los derechos políticos de las mujeres y de prevención del acoso político hacia las mujeres, a cargo del Vice-ministerio de la mujer del Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, a través de la Dirección de protección y promoción de los derechos de la mujer de la Dirección general de igualdad de género y no discriminación.
- 5.4. La presentación a la evaluación anual de las actividades de promoción de los derechos políticos de las mujeres y de prevención del acoso político hacia las mujeres, a cargo del Jurado nacional de elecciones.

Artículo 6°.- Proceso por acoso político

La agraviada por acoso político denuncia ante el juzgado de paz o juzgado especializado de su jurisdicción, la comisión del acto de acoso político. La persona denunciada tiene un plazo de diez días, después de haber sido notificada, para formular oposición. Si no hubiera oposición, el testimonio de la denunciante es prueba plena suficiente para emitir sentencia condenatoria.

Si hubiera oposición, el denunciado tiene un plazo de diez días adicionales para ofrecer las pruebas que demuestren la falta de veracidad del testimonio de la agraviada.

Con el resultado de las diligencias que el juzgado ordene, si las hubiere, el juez dictará sentencia en un plazo no mayor de sesenta días, contados desde la notificación de la denuncia. La resolución judicial de sentencia que establezca la comisión del acto de acoso político, debe contener la indemnización que corresponde a la agraviada, según el cargo que desempeña, la gravedad de la falta y los efectos del acto en su vida personal, profesional y política.

La resolución judicial de sentencia condenatoria deberá ser remitida, de inmediato, al Jurado nacional de elecciones. Si el sentenciado es una autoridad, el Jurado nacional de elecciones tiene un plazo de diez días para declarar la vacancia por ser un delito doloso.

Sin perjuicio de la aplicación del proceso constitucional, penal o administrativo, según sea pertinente, la agraviada por acoso político tiene derecho a acudir a la vía civil en proceso sumarísimo para el pago de la indemnización correspondiente por el daño o perjuicio ocasionado.

Artículo 7°.- Medidas cautelares ante el acoso político

Ante una denuncia por acoso político, proceden las siguientes medidas cautelares:

7.1. La agraviada o el juez debe poner en conocimiento del Jurado nacional de elecciones, la denuncia por acoso político, al día siguiente de su presentación. El Jurado nacional de elecciones toma conocimiento de la denuncia y, ante el riesgo inminente de un daño irreparable, emite una resolución a fin de que cese el presunto acoso político. El plazo para remitir la resolución a la denunciante y el denunciado es de cinco días útiles siguientes de haber tomado conocimiento del hecho.

7.2. Si el denunciado es una autoridad o funcionario, además de remitir la resolución mencionada en el inciso anterior, el Jurado nacional de elecciones debe solicitarle información, en un plazo de diez días, sobre los mecanismos que toma para evitar el acoso político hacia las mujeres.

7.3. El Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables debe tomar conocimiento del caso y remitir una comunicación, tanto a la denunciante como al denunciado por acoso político, refiriendo su expectativa del cese de actos de acoso político, si los hubiere.

Artículo 8°.- Sanciones al acoso político

Las sanciones al acoso político son las siguientes:

8.1. Modifícase el artículo 46° del Código Penal, añadiendo el artículo 46°-B.- “Circunstancia agravante por condición del sujeto pasivo.- Los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, los delitos contra la libertad y los delitos contra el honor, así como las faltas contra la persona, que se cometen por acoso político hacia las mujeres que conforman el ámbito de aplicación de la ley, constituyen circunstancia agravante por condición del sujeto pasivo.”

8.2. Modifícase el Título XVII del Código Penal, con la denominación “Delitos contra la voluntad popular y contra el ejercicio de los derechos políticos”. Modifícase la denominación del Capítulo único del referido título por el nombre del “Capítulo primero” y añádase el “Capítulo segundo: Delitos de acoso político contra las mujeres” con el siguiente artículo:

“360°-A.- Comete delito de acoso político quien persigue, apremia o importuna a una mujer autoridad, electa o candidata de un cargo político de nivel nacional, regional o local, al que accede por elección popular o designación, con el propósito de limitar o anular sus derechos políticos y competencias para ejercer su derecho a la participación, representación, fiscalización, o para opinar o cuestionar una decisión de cualquier órgano, solicitar información o expresarse, a través de las siguientes acciones, por comisión u omisión:

- a) Acusa injustificadamente de cualquier delito, falta o incumplimiento de sus obligaciones en el cargo o candidatura para lo que fue elegida.
- b) Amenaza con la vacancia o destitución sin haber incurrido en causal prevista por la ley.
- c) Impone actos que no corresponden a las funciones o deberes para los cuales fue elegida.
- d) Expresa cualquier impropio, insulto, ofensa o descalificación contra la mujer autoridad, electa o candidata, en privado o en público, en forma verbal o escrita, con o sin su presencia.

- e) Objeta infundada y sistemáticamente una iniciativa, propuesta o planteamiento que presenta la mujer autoridad, electa o candidata.
- f) Planifica o fija citas o fechas para reuniones en horarios inadecuados para la seguridad personal o responsabilidad familiar de la participante.
- g) Oculta o niega información, reconocimiento o entrega de documentos, informes, recursos, materiales, herramientas de trabajo, dietas o beneficios aprobados, para la labor de representación o función a cumplir.
- h) Amenaza su integridad física, psicológica o sexual, o la de miembros de su familia, a través de expresiones verbales, en privado o en público, en presencia o no de la agraviada, o de comunicaciones escritas por cualquier medio empleado, interceptación telefónica o del acoso personal por acción propia o de terceros, o del hostigamiento sexual.

La pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de tres años y trescientos sesenta a setecientos días –multa. Si el acto de acoso político es reiterado, cometiéndolo una vez más, la sanción será la inhabilitación conforme al artículo 36° incisos 1, 2, 3 u 8, según corresponda.”